



LOS CATÁLOGOS URBANÍSTICOS DEL PATRIMONIO COMO INSTRUMENTOS MUNICIPALES DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO. ESPECIAL REFERENCIA A CATALUÑA. UNA PERSPECTIVA TERRITORIAL, URBANÍSTICA, PATRIMONIAL Y MEDIOAMBIENTAL

Bernat Calvo Català

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi doctoral i la seva utilització ha de respectar els drets de la persona autora. Pot ser utilitzada per a consulta o estudi personal, així com en activitats o materials d'investigació i docència en els termes establerts a l'art. 32 del Text Refós de la Llei de Propietat Intel·lectual (RDL 1/1996). Per altres utilitzacions es requereix l'autorització prèvia i expressa de la persona autora. En qualsevol cas, en la utilització dels seus continguts caldrà indicar de forma clara el nom i cognoms de la persona autora i el títol de la tesi doctoral. No s'autoritza la seva reproducció o altres formes d'explotació efectuades amb finalitats de lucre ni la seva comunicació pública des d'un lloc aliè al servei TDX. Tampoc s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant als continguts de la tesi com als seus resums i índexs.

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis doctoral y su utilización debe respetar los derechos de la persona autora. Puede ser utilizada para consulta o estudio personal, así como en actividades o materiales de investigación y docencia en los términos establecidos en el art. 32 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (RDL 1/1996). Para otros usos se requiere la autorización previa y expresa de la persona autora. En cualquier caso, en la utilización de sus contenidos se deberá indicar de forma clara el nombre y apellidos de la persona autora y el título de la tesis doctoral. No se autoriza su reproducción u otras formas de explotación efectuadas con fines lucrativos ni su comunicación pública desde un sitio ajeno al servicio TDR. Tampoco se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al contenido de la tesis como a sus resúmenes e índices.

WARNING. Access to the contents of this doctoral thesis and its use must respect the rights of the author. It can be used for reference or private study, as well as research and learning activities or materials in the terms established by the 32nd article of the Spanish Consolidated Copyright Act (RDL 1/1996). Express and previous authorization of the author is required for any other uses. In any case, when using its content, full name of the author and title of the thesis must be clearly indicated. Reproduction or other forms of for profit use or public communication from outside TDX service is not allowed. Presentation of its content in a window or frame external to TDX (framing) is not authorized either. These rights affect both the content of the thesis and its abstracts and indexes.



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

LOS CATÁLOGOS URBANÍSTICOS DEL PATRIMONIO COMO INSTRUMENTOS MUNICIPALES DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO. ESPECIAL REFERENCIA A CATALUÑA

Una perspectiva territorial, urbanística, patrimonial y medioambiental

Bernat Calvo Català



BCIN Masia fortificada la Sala, Sant Mateu de Bages. Foto propia

Tesis doctoral

2023



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

**LOS CATÁLOGOS URBANÍSTICOS DEL PATRIMONIO COMO
INSTRUMENTOS MUNICIPALES DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO.
ESPECIAL REFERENCIA A CATALUÑA**

Una perspectiva territorial, urbanística, patrimonial y medioambiental

Bernat Calvo Català

Director de la tesis: Josep Ramon Fuentes Gasó

Departament de Dret Públic

Tesis doctoral

Curso académico 2022-2023

Universitat Rovira i Virgili



ESTUDIS DE
DRET LOCAL
CÀTEDRA D'ESTUDIS JURÍDICS LOCALS
MÀRIUS VIADEL I MARTÍN



UNIVERSITAT
ROVIRA I VIRGILI

FAIG CONSTAR que aquest treball, titulat "LOS CATÁLOGOS URBANÍSTICOS DEL PATRIMONIO COMO INSTRUMENTOS MUNICIPALES DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO. ESPECIAL REFERENCIA A CATALUÑA. Una perspectiva territorial y medioambiental", que presenta el Sr. Bernat Calvo i Català per a l'obtenció del títol de Doctor, ha estat realitzat sota la meva direcció al Departament de Dret Públic d'aquesta universitat.

HAGO CONSTAR que el presente trabajo, titulado "LOS CATÁLOGOS URBANÍSTICOS DEL PATRIMONIO COMO INSTRUMENTOS MUNICIPALES DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO. ESPECIAL REFERENCIA A CATALUÑA. Una perspectiva territorial y medioambiental", que presenta el sr. Bernat Calvo i Català para la obtención del título de Doctor, ha sido realizado bajo mi dirección en el Departament de Dret Públic de esta universidad.

I STATE that the present study, entitled "LOS CATÁLOGOS URBANÍSTICOS DEL PATRIMONIO COMO INSTRUMENTOS MUNICIPALES DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO. ESPECIAL REFERENCIA A CATALUÑA. Una perspectiva territorial y medioambiental", presented by Mr. Bernat Calvo i Català for the award of the degree of Doctor, has been carried out under my supervision at the Departament de Dret Públic of this university.

Tarragona, 28 de juny de 2023

El director de la tesi doctoral
El director de la tesis doctoral
Doctoral Thesis Supervisor

FUENTES GASO Firmado digitalmente por
JOSEP RAMON FUENTES GASO JOSEP
- 39869412Q RAMON - 39869412Q
Fecha: 2023.06.28
13:33:07 +02'00'

Dr. Josep Ramon Fuentes i Gasó

RESUMEN/ ABSTRACT

El presente trabajo pretende estudiar los catálogos urbanísticos del patrimonio como instrumento jurídico principal de los municipios para proteger su patrimonio y su relación con otras figuras de protección del patrimonio cultural, especialmente derivadas de la legislación sectorial del patrimonio cultural. Se estudiará su régimen jurídico, haciendo hincapié en el régimen jurídico en Cataluña, sin perjuicio de análisis comparativos con el régimen jurídico de otras comunidades autónomas. Se analizarán cuestiones troncales del régimen jurídico del patrimonio cultural, como la evolución histórica de la normativa en la materia, el principio rector del artículo 46 de la Constitución para proteger el patrimonio cultural y el estudio del régimen competencial concurrente en cultura y las competencias en urbanismo. También se estudia el régimen jurídico de la protección del patrimonio cultural inmueble, especialmente las principales figuras de protección sectorial. Luego se analizan los catálogos urbanísticos y su inclusión en los planes urbanísticos, así como su contenido, documentación y efectos de su aprobación, esto último referido sobre todo a las consecuencias en el otorgamiento de licencias en bienes catalogados, deber de conservación de dichos bienes, órdenes de ejecución, régimen de ruina y disciplina urbanística sobre los bienes catalogados. En este trabajo se tratan cuestiones transversales que afectan al régimen jurídico del patrimonio cultural como el procedimiento administrativo, historia del derecho administrativo, derecho administrativo sancionador, derecho constitucional (régimen competencial constitucional y jurisprudencia del Tribunal Constitucional), derecho del patrimonio cultural, derecho urbanístico, etc.

ÍNDICE

| | |
|--|------------|
| ABREVIATURAS | 14 |
| INTRODUCCIÓN..... | 17 |
| TÍTULO PRIMERO: ÁMBITO COMPETENCIAL EN PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO..... | 25 |
| I.1.- Competencias en patrimonio cultural..... | 25 |
| I.1.1.- Introducción | 25 |
| I.1.2.- Competencias comunitarias | 28 |
| I.1.2.1.- El mandato del TUE y el TFUE de proteger el patrimonio cultural..... | 29 |
| I.1.2.2.- Las competencias comunitarias en patrimonio cultural | 30 |
| I.1.2.3.- Interacción entre la actuación de la UE y su afectación en la Administración de los Estados Miembros..... | 33 |
| I.1.3.- Competencias estatales..... | 34 |
| I.1.3.1.- El mandato constitucional de protección del patrimonio cultural (art. 46 CE) | 34 |
| I.1.3.2.- La distribución competencial en materia del patrimonio cultural en España: la competencia concurrente..... | 46 |
| I.1.3.3.- Legislación estatal: la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español | 60 |
| I.1.4.- Competencias autonómicas | 72 |
| I.1.4.1.- La legislación autonómica catalana: la Ley 9/1993 del Patrimonio Cultural Catalán..... | 75 |
| I.1.4.2.- La legislación autonómica catalana: otra normativa del patrimonio cultural catalán..... | 77 |
| I.1.5.- Competencias municipales y locales..... | 82 |
| I.1.5.1.- Competencias municipales | 82 |
| I.1.5.2.- La asistencia de los entes supramunicipales en defensa del patrimonio cultural..... | 94 |
| I.1.6.- Conclusiones preliminares | 99 |
| I.2.- Competencias en urbanismo y ordenación del territorio..... | 104 |
| I.2.1.- Introducción..... | 104 |
| I.2.1.1.- Evolución histórica de la legislación urbanística española | 110 |
| I.2.1.2.- La Ley del Suelo de 1956 y sus reformas..... | 112 |
| I.2.1.3.- El marco constitucional del urbanismo | 115 |
| I.2.1.4.- La doctrina del Tribunal Constitucional..... | 115 |
| I.2.2.- Competencias estatales..... | 117 |

| | |
|---|------------|
| I.2.2.1.- Régimen competencial estatal | 117 |
| I.2.2.2.- Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2015 | 122 |
| I.2.3- Competencias autonómicas | 131 |
| I.2.3.1.- Régimen competencial en urbanismo y ordenación del territorio en la Constitución | 131 |
| I.2.3.2.- Urbanismo en Cataluña | 138 |
| I.2.3.3.- El Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña de 2010 | 139 |
| I.2.3.4.- Órganos de la Generalitat con competencias en urbanismo | 140 |
| I.2.3.5.- Competencias autonómicas catalanas en ordenación del territorio | 142 |
| I.2.4.- Competencias municipales y locales | 149 |
| I.2.4.1.- Competencias municipales en urbanismo | 149 |
| I.2.4.2.- Competencias de otros entes locales en urbanismo | 155 |
| I.2.4.3.- Competencias locales en política territorial | 156 |
| I.2.5.- Conclusiones preliminares | 159 |
| TÍTULO SEGUNDO: CONCEPTO DEL PATRIMONIO CULTURAL. | |
| TIPOLOGÍAS Y REGULACIÓN ESTATAL..... | 162 |
| II.- Concepto del Patrimonio Cultural. Tipologías y regulación estatal..... | 162 |
| II.1.- Patrimonio inmueble..... | 172 |
| II.1.1.- Patrimonio Arquitectónico | 177 |
| II.1.1.1.- Breve inciso sobre la catalogación de monumentos “franquistas” | 178 |
| II.1.2.- Patrimonio Arqueológico y Paleontológico | 180 |
| II.1.3.- Patrimonio Etnológico | 184 |
| II.1.4.- Patrimonio natural..... | 186 |
| 1) Planes de Ordenación de los Recursos Naturales | 187 |
| 2) Espacios naturales protegidos | 188 |
| 3) Red Natura 2000 | 189 |
| 4) Áreas protegidas por instrumentos internacionales | 191 |
| II.3.- Patrimonio inmaterial..... | 192 |
| II.3.1.- Antecedentes legales estatales | 196 |
| II.3.2 Legislación autonómica en patrimonio cultural inmaterial..... | 199 |
| II.3.3 La incidencia del patrimonio cultural inmaterial en los entes locales..... | 203 |
| II.4.- Conclusiones preliminares..... | 207 |
| TÍTULO TERCERO: CATEGORÍAS DE BIENES CULTURALES | |
| PROTEGIDOS | 210 |
| III.1.- Categorías de bienes protegidos patrimoniales en Cataluña..... | 210 |
| III.1.1.- Patrimonio arquitectónico | 213 |

| | |
|--|------------|
| III.1.1.1.- Bienes Culturales de Interés Nacional (BCIN)..... | 214 |
| III.1.1.1.2.- Bienes Culturales de Interés Local (BCIL)..... | 248 |
| III.1.1.3- Los restantes bienes integrantes del patrimonio cultural catalán..... | 289 |
| III.1.2.- Patrimonio arqueológico y paleontológico..... | 295 |
| III.1.2.1.- Tipologías de actuaciones sobre bienes arqueológicos o paleontológicos | 295 |
| III.1.2.2.- Categorías de bienes arqueológicos o paleontológicos..... | 302 |
| III.1.3.- Patrimonio etnológico | 306 |
| III.1.4.- Otras clases de patrimonio inmueble..... | 307 |
| III.1.4.1- Patrimonio natural..... | 307 |
| III.1.4.2.- Patrimonio paisajístico..... | 322 |
| III.1.4.3.- Fuentes | 328 |
| III.1.4.4.- Caminos y vías pecuarias..... | 328 |
| III.1.5.- Conclusiones preliminares..... | 330 |
| III.2.- Categorías de bienes protegidos patrimoniales en el Principado de Asturias | 344 |
| III.2.1.- Patrimonio arquitectónico | 344 |
| III.2.1.1.- Bienes de Interés Cultural (BIC)..... | 345 |
| III.2.1.2.- Bienes del Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias | 354 |
| III.2.2.- Patrimonio arqueológico y paleontológico..... | 363 |
| III.2.3.- Patrimonio etnológico | 366 |
| III.2.4.- Conclusiones preliminares..... | 368 |
| III.3.- Categorías de bienes protegidos patrimoniales en Aragón..... | 369 |
| III.3.1.- Patrimonio arquitectónico | 374 |
| III.3.1.1.- Bienes de Interés Cultural..... | 374 |
| III.3.1.3.- Bienes Inventariados del Patrimonio Cultural Aragonés..... | 386 |
| III.3.2.- Patrimonio arqueológico y paleontológico..... | 387 |
| III.3.3.- Patrimonio etnológico | 388 |
| III.3.5.- Conclusiones preliminares..... | 388 |
| III.4.- Categorías de bienes protegidos patrimoniales en la Comunidad de Madrid | 390 |
| III.4.1.- Patrimonio Arquitectónico | 390 |
| III.4.1.1.- Bienes de Interés Cultural (BIC)..... | 392 |
| III.4.1.2.- Bienes de Interés Patrimonial (BIP) | 400 |
| III.4.1.3.- Bienes del Catálogo Urbanístico..... | 405 |
| III.4.2.- Patrimonio arqueológico y paleontológico..... | 407 |

| | |
|--|------------|
| III.4.3.- Patrimonio etnológico | 410 |
| III.4.5.- Conclusiones preliminares..... | 412 |
| III.5.- Categorías de bienes protegidos patrimoniales en las Islas Baleares | 413 |
| III.5.1.- Patrimonio Arquitectónico | 419 |
| III.5.1.1.- Bienes de Interés Cultural (BIC)..... | 419 |
| III.5.1.2.- Bienes Catalogados de las Islas Baleares..... | 429 |
| III.5.2.- Patrimonio Arqueológico y Paleontológico | 437 |
| III.5.2.1.- Bien de Interés Cultural | 438 |
| III.5.2.2.- Bien catalogado..... | 440 |
| III.5.2.3.- Espació de interés arqueológico o paleontológico..... | 440 |
| III.5.2.4.- Resto de bienes arqueológicos | 442 |
| III.5.3.- Patrimonio Etnológico..... | 443 |
| III.5.5.- Conclusiones preliminares..... | 446 |
| TÍTULO CUARTO: CONCEPTO, CONTENIDO Y APROBACIÓN DE LOS CATÁLOGOS URBANÍSTICOS DEL PATRIMONIO | 449 |
| IV.1.- Catálogos urbanísticos del patrimonio | 449 |
| IV.1.1.- Introducción | 449 |
| IV.1.2.- Concepto, naturaleza y finalidad..... | 458 |
| IV.1.2.1.- Concepto del catálogo..... | 458 |
| IV.1.2.2.- Naturaleza del catálogo..... | 463 |
| IV.1.2.1.- Finalidad del catálogo..... | 465 |
| IV.1.3.- Potestad en la protección y catalogación de inmuebles | 470 |
| IV.1.3.1- Introducción al concepto de las potestades administrativas | 470 |
| IV.1.3.2- La potestad de planeamiento | 473 |
| IV.1.3.3.- La discrecionalidad en la catalogación urbanística de inmuebles | 479 |
| IV.1.3.4.- La potestad reglada de catalogación urbanística de bienes inmuebles . | 492 |
| IV.1.4.- Derecho a indemnización por vinculación singular derivada de la catalogación del inmueble..... | 530 |
| IV.1.4.1- Introducción..... | 530 |
| IV.1.4.2.- ¿Qué requisitos deben darse para que exista una vinculación singular indemnizable?..... | 538 |
| IV.1.4.4.- ¿Se debe proceder a catalogar si existe una vinculación singular indemnizable?..... | 560 |
| IV.1.4.5.- ¿Cuándo nace el derecho a ser indemnizado por vinculación singular?563 | |
| IV.1.4.6.- ¿Quién tiene la carga de probar que existe la imposibilidad de distribución de beneficios y cargas?..... | 572 |

| | |
|--|------------|
| IV.1.5.- Conclusiones preliminares | 572 |
| IV.2.- Catálogos urbanísticos del patrimonio en Cataluña..... | 578 |
| IV.2.1.- Introducción | 578 |
| IV.2.2.- Fundamento jurídico | 579 |
| IV.2.2.1.- Clases de bienes protegibles | 589 |
| IV.2.2.2.3.- Otras figuras a tener en cuenta..... | 601 |
| IV.2.2.3.- Descatalogación..... | 606 |
| IV.2.3.- Procedimiento de aprobación del catálogo..... | 612 |
| IV.2.3.1- Breve referencia a la aprobación del catálogo dentro del POUM | 612 |
| IV.2.3.2.- Breve referencia a la aprobación del catálogo dentro del Plan Especial | 616 |
| IV.2.3.3.- Aprobación provisional del plan..... | 619 |
| IV.2.3.4.-Aprobación definitiva del plan | 621 |
| IV.2.3.5.-Modificación del catálogo | 623 |
| IV.2.3.6.- Suspensión de licencias y planeamiento derivado..... | 625 |
| IV.2.3.2.- Documentación del catálogo..... | 631 |
| IV.2.4.- Contenido del catálogo..... | 656 |
| IV.2.4.1.- Grado de protección..... | 668 |
| IV.2.5.- Efectos jurídicos de su aprobación..... | 680 |
| IV.2.6.- Interrelación con la legislación del patrimonio cultural y natural..... | 689 |
| IV.2.6.1.- Interrelación con la legislación del patrimonio cultural | 689 |
| IV.2.6.2.- Interrelación con la legislación del patrimonio natural | 704 |
| IV.2.6.3.- Interrelación con otro instrumento urbanístico: el catálogo de masías en suelo no urbanizable..... | 706 |
| IV.2.7.- Colaboración interadministrativa | 717 |
| IV.2.8.- Conclusiones preliminares | 718 |
| IV.3.- Catálogos urbanísticos del patrimonio en el Principado de Asturias | 728 |
| IV.3.1.- Introducción | 728 |
| IV.3.2.- Fundamento jurídico | 729 |
| IV.3.3.- Procedimiento de aprobación | 733 |
| IV.3.4.- Contenido | 738 |
| IV.3.5.- Efectos jurídicos de su aprobación..... | 743 |
| IV.3.6.- Interrelación con la legislación del patrimonio cultural..... | 748 |
| IV.3.7.- Colaboración interadministrativa | 749 |
| IV.3.8.- Conclusiones preliminares | 751 |
| IV.4.- Catálogos urbanísticos del patrimonio en Aragón | 754 |

| | |
|--|------------|
| IV.4.1.- Introducción | 754 |
| IV.4.2.- Fundamento jurídico | 754 |
| IV.4.3.- Procedimiento de aprobación | 756 |
| IV.4.4.- Contenido | 759 |
| IV.4.5.- Efectos jurídicos de su aprobación..... | 763 |
| IV.4.6.- Interrelación con la legislación del patrimonio cultural..... | 764 |
| IV.4.7.- Colaboración interadministrativa | 766 |
| IV.4.8.- Conclusiones preliminares | 769 |
| IV.5.- Catálogos urbanísticos del patrimonio en la Comunidad de Madrid..... | 771 |
| IV.5.1.- Introducción | 771 |
| IV.5.2.- Fundamento jurídico | 773 |
| IV.5.3.- Procedimiento de aprobación | 776 |
| IV.5.4.- Contenido | 778 |
| IV.5.5.- Efectos jurídicos de su aprobación..... | 778 |
| IV.5.6.- Interrelación con la legislación del patrimonio cultural..... | 779 |
| IV.5.7.- Colaboración interadministrativa | 781 |
| IV.5.8.- Conclusiones preliminares | 783 |
| IV.6.- Catálogos urbanísticos del patrimonio en las Islas Baleares | 784 |
| IV.6.1.- Introducción | 784 |
| IV.6.2.- Fundamento jurídico | 787 |
| IV.6.3.- Procedimiento de aprobación | 795 |
| IV.6.4.- Contenido | 798 |
| IV.6.5.- Efectos jurídicos de su aprobación..... | 800 |
| IV.6.6.- Interrelación con la legislación del patrimonio cultural..... | 802 |
| IV.6.7.- Colaboración interadministrativa | 804 |
| IV.6.8.- Conclusiones preliminares | 806 |
| TÍTULO QUINTO: CONSECUENCIAS DE LA CATALOGACIÓN DE BIENES INMUEBLES | 809 |
| V.1- Otorgamiento de licencias urbanísticas de inmuebles catalogados | 809 |
| V.1.1.- Concepto y fundamento jurídico | 809 |
| V.1.1.1.- Introducción | 809 |
| V.1.1.2.- Deber de obtención de licencia urbanística en los bienes catalogados.. | 819 |
| V.1.1.3.- El impacto de la declaración del patrimonio cultural protegido en algunas licencias o autorizaciones sectoriales | 825 |
| V.1.2.- Procedimiento | 832 |
| V.1.3.- Efectos de su otorgamiento..... | 834 |

| | |
|---|------------|
| V.1.3.1.- Otorgamiento de licencia | 834 |
| V.1.3.2.- Silencio administrativo de las licencias urbanísticas | 835 |
| V.1.3.3.- Caso de la revocación implícita de la licencia | 836 |
| V.1.3.4.- Licencia de obras en BCIN y BCIL | 838 |
| V.1.4.- Comparativa con otras Comunidades Autónomas..... | 846 |
| V.1.4.1.- Principado de Asturias | 846 |
| V.1.4.2.- Aragón..... | 847 |
| V.1.4.3.- Comunidad de Madrid | 848 |
| V.1.4.4.- Islas Baleares..... | 850 |
| V.1.5.- Conclusiones preliminares..... | 852 |
| V.2.- Deber de conservación y órdenes de ejecución de inmuebles catalogados... | 855 |
| V.2.1.- Concepto y fundamento jurídico | 855 |
| V.2.1.1.- Deber de conservación y órdenes de ejecución respecto de BCIN y BCIL | 875 |
| V.2.2.- Procedimiento | 884 |
| V.2.3.- Efectos de su declaración | 889 |
| V.2.4.- Comparativa con otras Comunidades Autónomas..... | 896 |
| V.2.4.1.- Principado de Asturias | 896 |
| V.2.4.2.- Aragón..... | 897 |
| V.2.4.3.- Comunidad de Madrid | 899 |
| V.2.4.4.- Islas Baleares..... | 900 |
| V.2.5.- Conclusiones preliminares..... | 903 |
| V.3.- Declaración de ruina de inmuebles catalogados..... | 907 |
| V.3.1.- Concepto | 908 |
| V.3.2.- Características..... | 911 |
| V.3.3.- Clasificación | 914 |
| V.3.4.- Requisitos | 917 |
| V.3.5.- Procedimiento | 921 |
| V.3.6.- Efectos | 924 |
| V.3.7.- Comparativa con otras Comunidades Autónomas..... | 927 |
| V.3.7.1.- Asturias | 927 |
| V.3.7.2.- Aragón..... | 931 |
| V.3.7.3.- Comunidad de Madrid | 934 |
| V.3.7.4.- Islas Baleares..... | 935 |
| V.3.8.- Conclusiones preliminares..... | 940 |

| | |
|--|------------|
| VI.1.- Potestad sancionadora local en el ámbito del patrimonio cultural | 942 |
| VI.1.1.- Concepto y fundamento legal | 942 |
| VI.1.2.- Clases de infracciones | 944 |
| VI.1.3.- Clases de sanciones | 948 |
| VI.1.4.- Procedimiento sancionador | 951 |
| VI.1.5.- Comparativa con otras Comunidades Autónomas | 956 |
| VI.1.5.1.- Principado de Asturias | 956 |
| VI.1.5.2.- Aragón | 958 |
| VI.1.5.3.- Comunidad de Madrid | 958 |
| VI.1.5.4.- Islas Baleares | 960 |
| VI.1.5.5.- Comunidad Valenciana..... | 968 |
| VI.1.5.6.- Galicia..... | 969 |
| VI.1.5.7.- Andalucía..... | 970 |
| VI.1.6.- Breve referencia a los delitos sobre el patrimonio histórico | 971 |
| VI.1.6.1.- Delito de derribo o alteración grave de edificios singularmente protegidos (art. 321 CP) | 971 |
| VI.1.6.2.- Delito de prevaricación administrativa contra el patrimonio histórico (artículo 322 CP) | 974 |
| VI.1.6.3.- Delito de daños a bienes culturales (artículo 323 CP)..... | 975 |
| VI.1.6.4.- Delito de daños en bienes culturales por imprudencia grave (artículo 324 CP)..... | 976 |
| VI.1.7.- Conclusiones preliminares | 977 |
| VI.2.- Potestad sancionadora sobre inmuebles catalogados | 980 |
| VI.2.1.- Concepto y fundamento jurídico | 981 |
| VI.2.1.1.- La función inspectora urbanística | 987 |
| VI.2.1.2.- Acción pública urbanística | 990 |
| VI.2.1.3.- Procedimiento de restauración..... | 992 |
| VI.2.1.4.- Procedimiento de resarcimiento patrimonial de la Administración | 997 |
| VI.2.2.- Clases de infracciones | 998 |
| VI.2.3.- Clases de sanciones | 998 |
| VI.2.4.- Procedimiento sancionador | 999 |
| VI.2.5.- Comparativa con otras Comunidades Autónomas | 1001 |
| VI.2.5.1- Principado de Asturias..... | 1001 |
| VI.2.5.2- Aragón | 1002 |
| VI.2.5.3.- Comunidad de Madrid | 1004 |
| VI.2.5.4.- Islas Baleares | 1007 |

| | |
|--|-------------|
| VI.2.6.- Breve referencia a los delitos sobre la ordenación del territorio | 1008 |
| VI.2.6.1.- Delito de construcción no autorizada en suelo de dominio público o con reconocido valor cultural (artículo 319 CP)..... | 1009 |
| VI.2.6.2.- Delito de prevaricación administrativa en informar proyectos o licencias urbanísticas ilegales (artículo 320 CP)..... | 1014 |
| VI.2.6.- Conclusiones preliminares | 1020 |
| EPÍLOGO | 1023 |
| CONCLUSIONES | 1050 |
| BIBLIOGRAFÍA | 1056 |
| ANEXO: TABLAS RESUMEN DE LA PRINCIPAL NORMATIVA HISTÓRICA EN MATERIA DE PATRIMONIO CULTURAL EN ESPAÑA..... | 1076 |

ABREVIATURAS

AGE: Administración General del Estado

AP: Audiencia Provincial

Ar.: base de datos jurídica Aranzadi

BCIL: Bien Cultural de Interés Local

BCIN: Bien Cultural de Interés Nacional

BCU: Bien del Catálogo Urbanístico

BIC: Bien de Interés Cultural

BIP: Bien de Interés Patrimonial de la Comunidad de Madrid

BIPCA: Bien Integrante del Patrimonio Cultural de Asturias

BIPCC: Bien Integrante del Patrimonio Cultural Catalán

BOA: Boletín Oficial de Aragón

BOCM: Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid

BOE: Boletín Oficial del Estado

BOIB: Boletín Oficial de las Islas Baleares

BOP: Boletín Oficial de la Provincia

BPU: Bien de Protección Urbanística

CCAA: Comunidades Autónomas

CE: Constitución Española

CIC: Conjunto de interés cultural

CP: Código Penal

CTU: Comisión Territorial de Urbanismo

DC: *Departament de Cultura de la Generalitat*

DG: Director General o Dirección General

DIBA: *Diputació de Barcelona*

DOGC: *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*

EAC: Estatuto de Autonomía de Cataluña

EDJ: base de datos jurídica El Derecho

EPA: Espacio de Protección Arqueológica

FJ: Fundamento Jurídico

IPCC: Inventario del Patrimonio Cultural Catalán

LBRL: Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local

LGTel: Ley 11/2022 General de Telecomunicaciones

LPAC: Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común

LPCA: Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés

LPCC: Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán

LPCPA: Ley del Principado de Asturias 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural

LPCCM: Ley 8/2023, de 30 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid

LPHCM: Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid

LPHE: Ley 6/1985 del Patrimonio Histórico Español

LRJSP: Ley 40/2015 del Régimen Jurídico del Sector Público

LSCM: Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid

LUIB: Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears

ODS: Objetivo de Desarrollo Sostenible

PCI: Patrimonio Cultural Inmaterial

PE: Plan Especial

PEP: Plan Especial de Protección

PGOU: Plan General de Ordenación Urbanística

POUM: Plan de Ordenación Urbanística Municipal

RGLOUSMa: Reglamento general de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo, para la isla de Mallorca

RLUC: Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo

RLUA: Reglamento de la Ley de Urbanismo de Aragón

ROAS: Decreto 179/1995, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales

ROTU: Decreto 63/2022, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias

TRLS: Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana

TRLUA: Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón

SAP: Sentencia de la Audiencia Provincial

SNU: Suelo No Urbanizable

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

STS: Sentencia del Tribunal Supremo

STSJC: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña

TC: Tribunal Constitucional

TS: Tribunal Supremo

TSJ: Tribunal Superior de Justicia

TSJC: Tribunal Superior de Justicia de Cataluña

TSJM: Tribunal Superior de Justicia de Madrid

TRLMRLC: Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña

TRLOCC: Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de la organización comarcal de Cataluña

TRLS: Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana

TRLUA: Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón

TRLUC: Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo

TROTU: Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo

INTRODUCCIÓN

El trabajo “Los catálogos del patrimonio como instrumentos municipales de protección del patrimonio. Especial referencia en Cataluña. Una perspectiva territorial, urbanística, patrimonial y medioambiental” tiene por objeto analizar el régimen jurídico, tanto competencial, legislación aplicable, como de instituciones jurídicas y procedimientos aplicables en la tutela del patrimonio cultural por los municipios en Cataluña incidiendo especialmente en los catálogos urbanísticos de protección del patrimonio, pero sin desatender otros mecanismos paralelos, como las figuras de protección patrimonial de la legislación sectorial del patrimonio cultural o medio ambiental. A pesar de analizarse principalmente el régimen jurídico en Cataluña, para mejorar el estudio en distintos apartados se ha hecho una comparativa autonómica para entender mejor las distintas soluciones dadas a unos mismos problemas. El interés del trabajo es estudiar un ámbito transversal como el derecho del patrimonio cultural desde la perspectiva local (ámbito al que me dedico profesionalmente) y estudiada desde distintas materias: derecho sancionador, derecho urbanístico, derecho comunitario, procedimiento administrativo, historia de las administraciones, derecho del patrimonio cultural, distribución del poder territorial, etc. Algunas cuestiones son más troncales del régimen jurídico del patrimonio cultural y luego se entra en cuestiones más específicas del tema referido a los entes locales de Cataluña.

También la referencia, en el título del trabajo, del catálogo como “instrumento municipal” implica incidir necesariamente en la visión principalmente municipalista de este trabajo, poniendo el foco sobre los entes locales, y en particular los municipios como uno de los protagonistas en la protección del patrimonio cultural, especialmente a través de la figura del catálogo.

Podemos detectar varios problemas actuales relacionados con la protección del patrimonio cultural por los entes locales, como la indeterminación del concepto de patrimonio cultural; la falta de una norma que regule la obligatoriedad de catalogar ciertos

elementos y establecimiento de una fecha máxima para tener aprobado un catálogo; la excesiva discrecionalidad de las administraciones para catalogar y descatalogar elementos de interés cultural; el limitado papel de los Consejos comarcales en Cataluña para tutelar el patrimonio cultural de los municipios pequeños; la falta de mecanismos locales para proteger el patrimonio cultural inmaterial; la falta de recursos humanos, técnicos y económicos de las administraciones locales que deben controlar la conservación de elementos catalogados; así como la falta de un desarrollo sistemático de las competencias de los entes locales en materia de protección del patrimonio cultural. Interesa de este trabajo arrojar luz sobre esta problemática, ver como se afronta legalmente e incluso en algunas cuestiones hay propuestas de mejora normativa.

Es importante tener en cuenta que este trabajo toca básicamente el patrimonio cultural y muy especialmente el patrimonio arquitectónico inmueble, dejando el patrimonio cultural inmaterial y el mueble en un plano secundario, al ser solo tocado de forma tangencial por la catalogación urbanística. Esto es así puesto que el estudio se centra en las interrelaciones entre las figuras de protección del patrimonio inmueble que regula la legislación sectorial del patrimonio cultural y natural con la protección de los bienes inmuebles que brinda un plan urbanístico con un catálogo del patrimonio cultural y natural.

Este trabajo pretende por lo tanto exponer y estudiar un régimen jurídico urbanístico y de legislación sectorial, y nos obliga a formular preguntas como, entre otras: ¿el catálogo urbanístico del patrimonio es un instrumento suficiente para la protección del patrimonio cultural y natural? ¿Qué sería preciso añadir o mejorar en la regulación de dichos catálogos urbanísticos? ¿El patrimonio cultural y natural está mejor protegido desde la perspectiva local o desde la perspectiva de la Generalitat? ¿La visión ambiental y del patrimonio cultural están adecuadamente coordinadas? ¿Y la visión del patrimonio cultural y la ordenación del territorio? ¿Deberían hacerse mejoras en la legislación del patrimonio cultural y natural y la legislación urbanística para conseguir una mejor coordinación y protección efectiva de los bienes? Todas esas y otras, son preguntas que pretendo dar una respuesta razonada a lo largo del trabajo y que de forma resumida se intenta también dar una respuesta concreta en las conclusiones.

Más allá de la introducción, el trabajo se divide en seis grandes títulos, que a su vez se subdivide en capítulos, cada capítulo se ha intentado que siga una estructura general parecida a los demás capítulos del mismo título. Además, cada capítulo dispone de sus conclusiones preliminares para facilitar al lector un resumen de las principales conclusiones y notas distintivas jurídicas estudiadas en el correspondiente capítulo.

Sobre el contenido material del trabajo, el primero título trata la cuestión competencial, tanto del patrimonio cultural, como del urbanismo y ordenación territorial y tiene un carácter introductorio, por lo que no se trata en gran profundidad este aspecto competencial, por ser meramente instrumental del objeto real de este trabajo, los planes urbanísticos de catálogos de protección del patrimonio.

La primera cuestión a tratar en este título es la del régimen jurídico del patrimonio cultural propiamente, viendo su evolución en el ordenamiento jurídico español, analizando el principio rector del art. 46 CE y estudiando el régimen competencial actual (competencia concurrente en cultura del art. 149.1.28 y 149.2 CE), sin perjuicio de las competencias legislativas, se analiza también las ejecutivas y aquí entran en juego las competencias propias de los municipios en la gestión de su propio patrimonio histórico. También hay que ver cuál es la legislación existente actualmente en España así como su contexto con el derecho comunitario (veremos que tiene una influencia más bien pequeña con competencias comunitarias de apoyo a los Estados miembros).

Visto el papel del Estado, CCAA y municipios en el patrimonio cultural, atendiendo a que el trabajo analiza el papel municipal en el patrimonio es necesario analizar en el papel de las dos grandes administraciones supramunicipales asistiendo a los municipios: Diputaciones provinciales y Consejos comarcales.

El segundo capítulo del título trata de las competencias en urbanismo y en ordenación del territorio por su interrelación, podremos apreciar la evolución legal y jurisprudencial del Tribunal Constitucional en dichas competencias desde mediados del siglo pasado hasta la actualidad, así como los principales órganos con competencias urbanísticas a nivel autonómico y municipal. También tendrá un papel relevante el análisis del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2015 y qué implicación tiene en la protección del patrimonio cultural.

En un segundo título se tratan las distintas figuras de protección del patrimonio cultural. Aquí se desgana cuáles son las tipologías de patrimonio, su forma de clasificarlo en la

forma material de presentarse el bien cultural: mueble, inmueble e inmaterial, centrándose en las categorías de bienes inmuebles culturales. Se trata de analizar las diferentes regulaciones y formas de protección que tienen según esta clasificación y qué papel se guarda a los entes locales en cada uno.

Se dedica a analizar las dos principales categorías de protección del patrimonio cultural en Cataluña: los Bienes Culturales de Interés Nacional, los Bienes Culturales de Interés Local, los Espacios de Protección Arqueológica y los demás bienes del patrimonio cultural catalán. Se trata aquí de analizar dichas figuras y compararlas con los equivalentes de la LPHE y otras leyes autonómicas. También en el caso de Cataluña se verán brevemente las principales figuras del patrimonio natural de acuerdo con la normativa sectorial, pues estas también se pueden ver afectadas luego por catálogos urbanísticos del patrimonio cultural y natural.

En el tercer título se entra de lleno en el núcleo duro del trabajo, pues se estudia el catálogo urbanístico de protección del patrimonio cultural y natural, tanto en su finalidad, contenido, procedimiento de aprobación y consecuencias de su aprobación, no solo en Cataluña, sino en otras comunidades autónomas.

El cuarto capítulo se dedica a entrar más a fondo en las consecuencias de la aprobación de los catálogos urbanísticos y la catalogación de bienes inmuebles: se estudia qué pasa con las licencias urbanísticas que afectan dichos bienes inmuebles, las especificaciones en las órdenes de ejecución y la declaración de ruina, el deber de conservación, así como el régimen sancionador, tanto para bienes catalogados urbanísticamente como por la legislación sectorial del patrimonio cultural (y una pequeña referencia a los delitos de ordenación del territorio y contra el patrimonio cultural).

A continuación hay el epílogo, donde expondré un resumen de los diferentes títulos de este trabajo para poder ordenar mejor las principales ideas y algunas conclusiones, sin perjuicio del apartado final de conclusiones, donde intento dar respuesta a algunas de las preguntas fundamentales que formulo en la introducción.

Para terminar, se podrá observar la bibliografía y un anexo con unos cuadros resumen de la principal normativa histórica española de protección del patrimonio cultural, que compelería el primer capítulo sobre competencias en patrimonio cultural cuando se expone resumidamente la evolución normativa en la materia.

La metodología utilizada para realizar el trabajo se ha basado en la lectura de una extensa bibliografía referente a cuestiones de patrimonio cultural, derecho constitucional, derecho administrativo, derecho urbanístico y régimen local principalmente, entre otras materias. Luego se ha analizado la legislación aplicable vigente (no solo en España y Cataluña, también en otras comunidades autónomas e incluso en Italia en algunos aspectos concretos) y la normativa histórica. También ha habido un trabajo más práctico, aprovechando mi experiencia como secretario municipal para detectar carencias, retos, problemáticas pero también los instrumentos ofrecidos por administraciones supramunicipales.

Otra parte fundamental que impregna gran parte del trabajo es el análisis jurisprudencial, especialmente con sentencias del TS y del TSJC, por ser las que más afectan al ordenamiento jurídico catalán que aquí se estudia, si bien se tratan sentencias de otros Tribunales Superiores de Justicia o del Tribunal Constitucional (sobre todo para la cuestión competencial). Se ha intentado citar la jurisprudencia de la forma más concreta posible, para facilitar su búsqueda a cualquier persona interesada en ella. Entiendo que es fundamental para este estudio académico que haya un análisis profundo de la jurisprudencia, puesto que es un elemento necesario para el valor añadido del trabajo, evitando ir solamente a la normativa y a la doctrina. La dificultad principal del estudio jurisprudencial es que estamos ante una normativa autonómica por lo que no siempre la jurisprudencia es trasladable a otros territorios, otra dificultad es que al referirse -las cuestiones tratadas jurisprudencialmente- normalmente a planes urbanísticos concretos, la jurisprudencia es muy casuística, y por lo tanto no siempre son extrapolables a una doctrina jurisprudencial general, con pocas sentencias que analicen realmente y sientan doctrina jurisprudencial sobre la normativa autonómica y estatal.

En definitiva, un estudio comparativo de la normativa catalana con el de otras CCAA, ayudándose de la jurisprudencia y la doctrina nos permitirá dar este salto cualitativo para poder llegar a conclusiones razonables de cómo se deben configurar los catálogos urbanísticos y qué incidencia tienen con las figuras de protección del patrimonio cultural y natural regulados en la legislación sectorial.

Finalmente ha habido un trabajo de campo con reuniones, instancias, peticiones de información a técnicos municipales y responsables políticos de municipios y administraciones supramunicipales para averiguar su intervención práctica en cuestiones

de patrimonio cultural, así como se han analizado distintos catálogos urbanísticos reales de distintos municipios.

Respecto de las comunidades autónomas elegidas para el estudio, se ha trabajado básicamente y extensamente en Cataluña, al ser mi comunidad autónoma y en la que trabajo, pero para mejorar el estudio se ha procedido a comparar con distintas comunidades autónomas, si bien su estudio tiene un propósito meramente instrumental para ayudar a comprender mejor el régimen jurídico en Cataluña, por lo tanto no pretende ser un estudio en profundidad de esos regímenes autonómicos distintos al catalán. Así, las elegidas para dicho estudio comparado son: Principado de Asturias, Aragón, Islas Baleares y Comunidad de Madrid. En el caso del Principado de Asturias, ha sido elegido por ser una comunidad autónoma con una interesante normativa que anuda muy bien urbanismo y patrimonio cultural, además de tener una bibliografía ya desarrollada específica de dicha comunidad que me ha servido de base para trabajar en su estudio. El caso de Aragón se ha estudiado por ser una comunidad autónoma cercana a Cataluña con la que tiene algunas similitudes, como el peso que se ha dado a las comarcas como entes supramunicipales, además al haber estudiado el máster en derecho de las administraciones públicas de la URV con la Universidad de Zaragoza, he tenido la oportunidad de profundizar más en el derecho autonómico aragonés, con lo que partiendo de esta ventaja me he animado a que Aragón fuera una de esas CCAA de referencia para mi estudio. La comunidad autónoma de las Islas Baleares la he elegido por ser una comunidad autónoma culturalmente similar a la catalana, pero también por tener un régimen jurídico parecido al catalán y una reciente sentencia del TSJ de las Islas Baleares sobre la no retirada de un monumento y el deber de catalogarla, que da bastante juego con este trabajo, así como una bibliografía interesante que me permitía un estudio analítico de cierta profundidad sobre su legislación actual. Finalmente, elegí la comunidad autónoma de la Comunidad de Madrid, me fijé en ella por una disposición adicional de la LPHCM que obligaba a catalogar ciertos bienes y que lo hacen un caso de estudio interesante, así como también por el hecho de tener hoy en día la ley más reciente en materia del patrimonio cultural del año 2023, lo que me permitía estudiar la legislación más innovadora en materia de patrimonio cultural.

En todos los aspectos en los que se ha hecho un estudio comparado se ha elegido las mismas para hacer un estudio coherente, si bien puntualmente se ha comparado con otras CCAA para aspectos concretos que podían ser de interés en la cuestión a tratar.

Al elegir las tipologías de patrimonio a estudiar, se ha optado por las que suele clasificar la legislación sectorial del patrimonio cultural: patrimonio arquitectónico, arqueológico y paleontológico (que las leyes suelen tratar de la misma manera), etnológico (en algunas leyes se menciona como etnográfico, que a pesar de no ser conceptualmente lo mismo se trata de lo mismo a efectos de protección legal) y solo en el caso de Cataluña, por tener un ámbito de estudio más profundizado, se han tratado algunas cuestiones del patrimonio natural y paisajístico. A eso hay que añadirle que es la propuesta de tipologías de bienes que también deben figurar en un catálogo urbanístico del patrimonio según SERRA MONTÉ¹.

Este trabajo no trata, pero, de la gestión del patrimonio cultural en un sentido estricto, como parte de la ciencia que estudias las políticas públicas de las administraciones, pues el trabajo se ha centrado en los aspectos jurídicos de protección del patrimonio cultural. No obstante, hay una bibliografía interesante que estudia la gestión del patrimonio cultural como política pública, con algunos supuestos centrados en municipios catalanes². Tampoco es esta una tesis centrada en el Derecho Penal, por lo tanto, todas las menciones referidas a los delitos contra el patrimonio cultural y la ordenación urbanística y del territorio están pensadas para esclarecer los límites de las infracciones administrativas, así como ver el ámbito sancionador en la materia de la tesis doctoral de la forma más completa posible, sin entrar a analizar con más profundidad los tipos penales y sus penas.

¹ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *Directrius de contingut per als catàlegs de béns i plans especials de protecció*, Departaments de territori i cultura de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2013, pp. 8-10.

² VARIOS AUTORES, *Pla de Cultura de l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2006.

VARIOS AUTORES, *Més enllà del binomi cultura i educació: aproximacions des de l'àmbit local*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2018.

BONET, Lluís, CASTAÑER, Xavier y FONT, Josep, *Gestión de proyectos culturales. Análisis de casos*, Ariel Practicum, Barcelona, 2001.

GASCÓ HERNÁNDEZ, Milagros, *L'avaluació de polítiques públiques culturals: Estudi empíric a l'administració local*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2003.

SUBIRÓS, Pep, *Estratègies culturals i renovació urbana*, Aula Barcelona, Barcelona, 1999.

En resumen, este trabajo trata de los catálogos urbanísticos de protección del patrimonio cultural y natural regulado en la legislación urbanística y su interacción con las figuras de protección del patrimonio cultural reguladas en la legislación sectorial del patrimonio cultural. Se centra, por lo tanto, básicamente en el patrimonio inmueble (solo tangencialmente se toca el patrimonio mueble e inmaterial) y desde una perspectiva sobre todo de los entes locales (y en concreto de los municipios) sin descuidar el papel autonómico y en menor medida estatal en la materia. Finalmente se trata principalmente desde el punto de vista de la legislación catalana, si bien se procura en la gran mayoría de aspectos tratados por este trabajo una comparativa con otros regímenes autonómicos.

TÍTULO PRIMERO: ÁMBITO COMPETENCIAL EN PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

I.1.- Competencias en patrimonio cultural

I.1.1.- Introducción

Existe un proceso de crecimiento gradual de concienciación de los poderes públicos en la conservación y protección del patrimonio histórico o concepto equivalente en su época. Esto se ha traducido en leyes cada vez más extensas y exigentes con las obligaciones de los propietarios del patrimonio cultural así con penas en el ámbito penal y sanciones administrativas cada vez más detalladas y severas.

Desde tiempos de los romanos, se legislaba cuando el patrimonio artístico o cultural se ponía en peligro, y en las últimas décadas del siglo XIX y principios del XX se legisló en España para evitar los desastres causados por las desamortizaciones y sus consecuencias: expolios constantes en bienes eclesiásticos o exportación de dichos bienes al extranjero. Atajar este problema fue el objetivo del legislador estatal de principios del siglo XX.

De acuerdo con ÁLVAREZ ÁLVAREZ³, los sistemas utilizados por el legislador históricamente para determinar el concepto de patrimonio histórico se ha basado en dos sistemas: el de catalogación definida con métodos de enumeración y clasificación (uno sistema más individualizado, preciso y que da mayor seguridad jurídica, pero que puede dejar bienes fuera del alcance protector) con métodos más dados a la protección genérica de bienes, sin necesidad de hacer una declaración individualizada, pues se incluyen categorías de bienes por sus valores intrínsecos. Según MASOT TEJEDOR⁴, este último sistema es el que se ha venido utilizando preferentemente en el ordenamiento jurídico español, si bien lo cierto es que a día de hoy los dos métodos conviven.

³ ÁLVAREZ ÁLVAREZ, José Luis, *Estudio sobre el Patrimonio Histórico Español*, Civitas, Madrid, 1989, p. 97

⁴ MASOT TEJEDOR, Josep, “Evolució del concepte de patrimoni històric”, en *Comentaris a la Llei del Patrimoni Històric de les Illes Balears*, Institut d’Estudis Autònomic, Palma de Mallorca, 2003, pp. 12-13.

A esto se le ha unido con el tiempo una flexibilización en la coordinación interadministrativa en la materia, pasando de un sistema centralizado del Estado hasta 1931 en que se permiten constitucionalmente regiones en el Estado integral republicano español, y llegando hoy en día al Estado de las Autonomías en que el peso de la protección del patrimonio cultural lo llevan principalmente las Comunidades Autónomas.

El papel del municipio en dichas leyes tradicionalmente ha sido muy pobre, con un papel de simple ejecutor de ciertas previsiones legales, pero sin capacidad creativa para proteger ni crear normas. Hoy en día, a pesar de que la LPHE de 1985 no otorga un papel relevante a los municipios en la protección del patrimonio cultural, es cierto que distintas leyes autonómicas sectoriales, sumado a la Ley de bases de Régimen Local de 1985 dan un papel más protagonista al municipio, especialmente debido a sus competencias en protección del patrimonio histórico y urbanismo, que le permite crear planes urbanísticos de catálogo del patrimonio cultural y natural de acuerdo con la legislación autonómica de urbanismo, hacer requerimientos a propietarios para conservar edificios, etc

A partir de la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas artes en 1900, hay las primeras medidas tímidas para inventariar los monumentos, o leyes como la Ley de 7 de julio de 1911 “de excavaciones arqueológicas” para regular las excavaciones arqueológicas y proteger mínimamente sus hallazgos. La Ley de 4 de marzo de 1915 “para la conservación de monumentos arquitectónicos declarados como tales” permite por primera vez catalogar y proteger propiamente elementos culturales, si bien solo monumentos arquitectónicos, por lo tanto hay un concepto muy restringido de patrimonio cultural protegible todavía, pero se empieza a marcar una senda sin retorno: la catalogación para proteger al patrimonio cultural.

En 1915 se crea la Dirección General de Bellas Artes, dependiente del Ministerio de Instrucción Pública, que ayudará mucho al desarrollo de políticas de protección del patrimonio cultural, y a renovar la normativa, que no parará de innovarse desde entonces.

La auténtica revolución normativa llega de la mano de Primo de Rivera, su régimen corporativista y paternalista aprobará el Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926, relativo al Tesoro artístico arqueológico nacional (“Decreto Callejo”) que supondrá la primera ley moderna, homologable a la actual en muchos aspectos, pues es pionera en España en establecer un sistema de categorización de protección patrimonial, en establecer un régimen de colaboración público-privada para la conservación y explotación de

monumentos o estableciendo sanciones administrativas por incumplimientos de la ley. También confía a un reglamento su desarrollo.⁵

A partir de entonces, el Estado español se toma mucho más en serio la protección del patrimonio histórico, hecho que se refleja con un régimen político distinto pocos años después: el artículo 45 de la Constitución republicana de 1931 denota la importancia del patrimonio histórico español al darle cobertura en una Constitución que es norma jurídica superior del ordenamiento jurídico español. Aún sin hacer referencia explícita a hacer una ley sobre el patrimonio histórico, los distintos mandatos del artículo 45 al Estado invitan a hacer una nueva ley más moderna si cabe (se cita por primera vez la protección del patrimonio natural, por ejemplo).

Fruto de este principio rector constitucional del artículo 45, se aprueba la Ley de 13 de mayo de 1933, “sobre defensa, conservación y acrecentamiento del Patrimonio Histórico-Artístico Nacional” también muy innovadora y completa.

Por primera vez se prevé la colaboración interadministrativa con las regiones, regiones que incluso crearán sus propias leyes en defensa del patrimonio, como es el caso de la Ley de 3 de julio de 1934, de Conservación del Patrimonio Histórico, Artístico y Científico de Cataluña.

A pesar de los estragos sobre el patrimonio religioso de la Guerra Civil, la llegada del nuevo régimen de Franco no cambiará la normativa estatal republicana de protección del patrimonio, que seguirá vigente tanto formalmente como en la práctica, sin grandes novedades normativas.

El régimen franquista se centrará sobre todo en establecer declaraciones genéricas de monumentos histórico-artísticos: castillos, rollos jurisdiccionales, hórreos, etc. que con la LPHE de 1985 servirán de base para declaraciones genéricas ahora como BIC.

También, de forma sorprendente, descentralizará en base a un Decreto de 1955 el concepto de monumento histórico-artístico para crear categorías provinciales y municipales de protección de los monumentos, si bien la declaración de tales siempre corresponderá al Estado.

⁵ CALVO CATALÀ, Bernat, *Análisis del desarrollo histórico de la legislación de protección del patrimonio histórico en España*, Trabajo Final de asignatura de Master, MIDAP URV-UZ, Tarragona, 2021 (no publicado), pp. 39-40

Vemos pues, que el régimen franquista no hace tabula rasa con la regulación jurídica republicana en protección del patrimonio, sino que la completa y amplía (a excepción de la legislación catalana, que queda derogada).

Para poder entender mejor la evolución de la legislación española en materia de patrimonio cultural, he procedido a realizar unas fichas resumen de la normativa más importante en la materia en el apartado de anexos.

I.1.2.- Competencias comunitarias

El derecho comunitario originario hacía solamente algunas menciones puntuales a la cuestión del patrimonio histórico, así se preveía que la exportación de protección del patrimonio cultural podía ser limitado justificadamente (art. 30 Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea o TCEE), por lo que era ya una excepción al libre mercado europeo. El art. 87.3.d TCEE también permitía las ayudas públicas en promoción de la cultura y conservación del patrimonio como compatibles con el mercado común cuando no alterase la competencia. Mientras que el art. 151 TCEE daba competencias comunitarias a favor de la CEE para contribuir al florecimiento de las culturas de los EEMM, si bien, como pasa ahora, son meras competencias de fomento o apoyo a los EEMM. Esto implica que se excluye cualquier posibilidad de armonización normativa, y no se tocan en absoluto las competencias de los EEMM en cultura.⁶

Tal y como nos indica GARCÍA SÁNCHEZ⁷, a pesar de que durante muchos años la Comunidad económica europea y luego la Unión Europea no han tratado casi la cuestión del patrimonio cultural, esta visión ha cambiado bastante en los últimos años, a partir de una concepción de que forman parte de una identidad europea común y de un pasado colectivo. No es hasta el Tratado de Lisboa cuando cambia el paradigma y las instituciones comunitarias empiezan a llevar a cabo medidas, dentro de sus modestas competencias de coordinación para fomentar el respeto al patrimonio cultural con políticas concretas.

⁶ CALVO CATALÀ, Bernat, *Las competencias comunitarias en patrimonio cultural*, Trabajo Final de asignatura de Master, MIDAP URV-UZ, Tarragona, 2021 (no publicado), p. 2.

⁷ GARCÍA SÁNCHEZ, Antonio Damián, “El eurocentrismo, el patrimonio histórico y cultural de los países de la UE y sus posibles problemas”, *Historia Actual Online*, Número 6, 2005, p. 93.

I.1.2.1.- El mandato del TUE y el TFUE de proteger el patrimonio cultural

El Tratado de Lisboa da más importancia que cualquier otro tratado constitutivo al patrimonio cultural, así ya en su preámbulo destaca la importancia de la herencia cultural europea para desarrollar los valores universales de los derechos humanos:

“INSPIRÁNDOSE en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona humana, la democracia, la igualdad, la libertad y el Estado de Derecho.”

El art. 3.3 del Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992 firmado en Maastricht redactado por el apartado 4) del artículo 1 del Tratado de Lisboa de 2007 por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea establece lo siguiente:

“La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.”

Mientras que a nivel competencial el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en su artículo 6 nos desvela qué competencias tiene la UE en materia de cultura:

“Artículo 6. La Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros. Los ámbitos de estas acciones serán, en su finalidad europea: (...) la cultura;”

Por lo tanto, se trata de competencias de apoyo, coordinación y complementación de la acción de los EEMM en cultura. Tanto el principio rector del art. 3.3 TUE, como la capacidad competencial del art. 6 TFUE se desarrolla en el art. 167 del TFUE:

“1. La Unión contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común.

2. La acción de la Unión favorecerá la cooperación entre Estados miembros y, si fuere necesario, apoyará y completará la acción de éstos en los siguientes ámbitos:

la mejora del conocimiento y la difusión de la cultura y la historia de los pueblos europeos, la conservación y protección del patrimonio cultural de importancia europea, los intercambios culturales no comerciales, la creación artística y literaria, incluido el sector audiovisual.

3. La Unión y los EEMM fomentarán la cooperación con los terceros países y con las OOII competentes en el ámbito de la cultura, especialmente con el Consejo de Europa.

4. La Unión tendrá en cuenta los aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposiciones del presente Tratado, en particular a fin de respetar y fomentar la diversidad de sus culturas.

5. Para contribuir a la consecución de los objetivos del presente artículo: el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité de las Regiones, adoptarán medidas de fomento, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros, el Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión, recomendaciones.”

Dichos preceptos mencionados ya nos indican que la UE tiene algunas posibilidades de incidir en la protección del patrimonio cultural a pesar de sus pobres competencias en la materia. Así, Parlamento Europeo y Consejo deben adoptar medidas de fomento no armonizadoras, y el Consejo también llevará a cabo recomendaciones.

También cabe mencionar que el Tratado de Niza del 2000 incluyó la Carta de derechos fundamentales de la UE, que en su art. 22 nos dice que “La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística”, en el mismo sentido que el art. 3.3 TUE.

I.1.2.2.- Las competencias comunitarias en patrimonio cultural

Como sabemos, la UE dispone básicamente de tres grandes clases de competencias:

1) Competencias exclusivas de la UE: donde solo la UE puede legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes (art. 2.5 TFUE). Es el caso, por ejemplo, de la política comercial común (art. 3.1 TFUE).

2) Competencias compartidas o concurrentes entre UE y EEMM: en la que tanto UE como EEMM pueden legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, si bien los EEMM ejercen la competencia en la medida que la UE no haya ejercido la suya (art. 2.2 TFUE). Es donde se da el principio de subsidiariedad⁸. Es el caso de las competencias en mercado interior (art. 4.2 TFUE) que tiene consecuencias en patrimonio cultural, pues las limitaciones a exportaciones de bienes culturales forma parte de esta competencia y ha permitido a la UE legislar en la materia.

3) Competencias de apoyo, coordinación y complemento: en estos casos la UE solo apoya, coordina y complementa las competencias exclusivas de los EEMM, por lo que no puede sustituir sus competencias (art. 2.5 TFUE). Es el caso de la cultura, por lo que la submateria del patrimonio cultural está unida a este tipo de competencia mínima de la UE, a excepción del tráfico de bienes culturales como hemos visto antes.

En ejercicio de estas competencias, se han desarrollado distintas políticas y acciones comunitarias de preservación o difusión del patrimonio cultural.⁹

⁸ Art. 5.3 TUE: “En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.”

⁹ En base a la competencia compartida en mercado común se ha llegado a legislar:

1- Reglamento (CEE) n° 3911/92 del Consejo, de 9 de diciembre de 1992, relativo a la exportación de bienes culturales: La finalidad del reglamento “es garantizar un control uniforme de las exportaciones de bienes culturales. Se aplica a determinados bienes culturales que pertenecen a una de las categorías que figuran en el anexo del reglamento”. Se establece a estos efectos el sistema de licencia de exportación de bienes culturales válida para toda la CEE, así como se establece un marco de cooperación administrativa con los EEMM.

2- Directiva 2014/60/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro: dicha norma y la anterior no se basan tanto en sus competencias culturales, como en otra donde sí tiene una competencia con más incidencia: el mercado común. Tal y como reconocen los considerandos 2 y 3 de la Directiva, el fundamento se encuentra en el art. 36 TFUE donde se establece que las prohibiciones de restricciones al comercio entre EEMM no se aplican a materias como la protección del patrimonio cultural, siempre que dichas restricciones no sean arbitrarias o una restricción encubierta del comercio entre EEMM. Los bienes culturales a los que se les aplica la Directiva son los que se establezcan por cada Estado Miembro según su propia normativa (arts. 1 y 2) con lo que se evita una injerencia indebida de la UE para determinar dichos bienes (podría afectar al principio de subsidiariedad entrar a regular esta cuestión) y la finalidad de la Directiva es que si dichos bienes son exportados ilegalmente a otro EM puedan ser restituidos al país de origen, estableciendo mecanismos de cooperación y restitución para dicho fin. La Directiva deroga otra de 1993 con una finalidad similar (Directiva 93/7/CEE) (art. 20), motivo por el que la Directiva solo se aplica a los bienes exportados ilegalmente de un EM a partir del 1 de enero de 1993 (art. 14).

Dicha directiva ha sido incorporada en nuestro ordenamiento jurídico español gracias a la “Ley 1/2017, de 18 de abril, sobre restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio español o

de otro Estado miembro de la Unión Europea”, que a la vez deroga la antigua Ley 36/1994 (que incorporaba la Directiva comunitaria 93/7/CEE).

Mientras que en materia de cultura, la competencia de apoyo le ha impedido legislar a la UE, pero ha podido llevar a cabo decisiones, recomendaciones, políticas de fomento, etc:

1- Decisión (UE) 2017/864 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017, relativa a un Año Europeo del Patrimonio Cultural (2018) (DO L 131 de 20.5.2017, p. 1) : mediante esta Decisión comunitaria, se establece el año 2018 como año europeo del patrimonio cultural, con el objetivo principal de “fomentar el intercambio y la valoración del patrimonio cultural de Europa como recurso compartido, sensibilizar acerca de la historia y los valores comunes y reforzar un sentimiento de pertenencia a un espacio europeo común” (art. 1). Dicho objetivo principal se desarrolla en el art. 2: “Los objetivos generales del Año Europeo serán fomentar y apoyar la labor realizada por la Unión, los Estados miembros y las autoridades regionales y locales, en colaboración con el sector del patrimonio cultural y con la sociedad civil en sentido amplio, para proteger, salvaguardar, reutilizar, realzar, valorar y promover el patrimonio cultural de Europa.”

En particular, el Año Europeo debe: a) contribuir a promover el papel del patrimonio cultural de Europa como elemento fundamental de la diversidad cultural y del diálogo intercultural.

b) potenciar la contribución del patrimonio cultural europeo a la sociedad y a la economía merced a su potencial económico directo e indirecto, que comprende la capacidad para apoyar a los sectores culturales y creativos, y fomentar el desarrollo y el turismo sostenibles, mejorar la cohesión social y generar empleo; c) contribuir a promover el patrimonio cultural como elemento importante de las relaciones entre la Unión y terceros países.

Para llevar a cabo este año cultural, la UE dispuso de un presupuesto de 8 millones de euros y un sistema de coordinación a nivel nacional correspondiente a un coordinador nacional por cada EM y una coordinación a nivel comunitario que lleva la Comisión con los coordinadores nacionales (arts. 4 y 5).

2- Declaración de Roma del 25 de marzo de 2017 de los dirigentes de veintisiete Estados miembros y del Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea: así, los firmantes de la declaración se comprometen a seguir trabajando entre otros objetivos para una Europa social, cosa que implica, entre otras cosas, “una Unión que conserve nuestro patrimonio cultural y promueva la diversidad cultural”.

3- Conclusiones del Consejo Europeo del 14 de diciembre de 2017: se insta a los EEMM, al Consejo y a la Comisión a que, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, impulsen los trabajos en la materia con el fin de aprovechar la oportunidad que brinda el Año Europeo del Patrimonio Cultural de 2018 para aumentar la sensibilización respecto de la importancia económica y social de la cultura y del patrimonio cultural.

4- Conclusiones del Consejo sobre la necesidad de poner de relieve el patrimonio cultural en las políticas de la UE (2018/C 196/05) (DOUE de 8/6/18) : igual que en el caso anterior, dichas conclusiones se trata de un documento que no es ninguna norma jurídica ni tiene ningún efecto jurídico, simplemente establecen compromisos o posiciones políticas y no están previstas en los tratados . En el presente caso se trata del tipo de conclusiones del Consejo que exhortan a los EEMM y a otras instituciones comunitarias a adoptar medidas concretas o a actuar de una forma determinada sin poderlos obligar a ello. Es el caso habitual de casos en que la UE tiene competencias para respaldar, coordinar y complementar, como por ejemplo, la sanidad o la cultura, como es el caso.

Aquí el Consejo exhorta a los EEMM a que reconozcan el papel del patrimonio cultural en los programas sectoriales nacionales cofinanciados por la UE para preservar su valor e importancia, así como a seguir cooperando para introducir el patrimonio cultural en otras políticas de la UE.

5- Agenda Europea para la Cultura: aprobada por la Comisión europea el 22 de mayo de 2018, sucede a la Agenda Europea para la Cultura del 2007. Dicho instrumento define el marco estratégico para la actuación de la Unión en el sector cultural. A pesar de tener unos objetivos estratégicos muy genéricos, hay dos que implican de algún modo al patrimonio cultural: el aprovechamiento del poder de la cultura para la cohesión social y el bienestar; y el refuerzo de las relaciones culturales internacionales. Dicha Agenda se lleva a la práctica gracias a un Plan de trabajo en cultura 2019-2022, que entre sus prioridades hay una que afecta al patrimonio cultural: la sostenibilidad en el patrimonio cultural.

Dicha prioridad se lleva a cabo mediante las distintas actuaciones: gobernanza participativa, adaptación al cambio climático, principios de calidad para las intervenciones en el patrimonio cultural, financiación alternativa para el patrimonio cultural, cohesión social, arquitectura y entorno construido de alta calidad para todos, comprender las audiencias digitales, generación de jóvenes creativos y, finalmente, ciudadanía, valores y democracia.

I.1.2.3.- Interacción entre la actuación de la UE y su afectación en la Administración de los Estados Miembros

La interacción entre la actuación de la UE y las administraciones de los EEMM variará en función de las competencias de que se trate, en el caso de la competencia de apoyo en la cultura, la afectación será mínima, pues la UE no puede sustituir la competencia del Estado Miembro, y se limita a dar ese apoyo y coordinación, respetando siempre la normativa del Estado Miembro. Así, en las Jornadas europeas del patrimonio la UE se limita a dar un apoyo presupuestario y a establecer la Comisión como coordinadora de los EEMM en la organización de las Jornadas, poniendo de acuerdo los coordinadores nacionales.¹⁰

En materia de mercado común, y por lo tanto la regulación en exportación de bienes culturales, dicha interacción es distinta, puesto que respetando el principio de subsidiariedad la UE ha sido capaz de legislar mediante un reglamento y una directiva que ha llevado a armonizar parte de las regulaciones de los EEMM en la materia. Habiendo sus ordenamientos jurídicos internos de adaptarse a esta nueva normativa (principio de primacía del derecho comunitario).

Más allá del tema competencial normativa, no hay que olvidar que el peso de la ejecución administrativa de ambas competencias recae principalmente en las administraciones internas de los EEMM de acuerdo con su normativa interna, si bien éstos pueden contar con el apoyo administrativo de la UE para aplicar el derecho comunitario, según el art. 197 TFUE, pero como hemos visto el derecho comunitario en la materia es más bien escaso.

En el caso de España hay que recordar que, de acuerdo con los arts. 148 y 149 CE, el peso de la protección del patrimonio cultural es competencia exclusiva de las CCAA quienes ejecutarán administrativamente su normativa. Si bien el Estado también tiene competencias exclusivas en patrimonio cultural, pero solo en la protección del patrimonio

6- Jornadas Europeas del Patrimonio: trata de una iniciativa del Consejo de Europa con la colaboración de la UE (concretamente de la Comisión Europea) y con la participación de 50 países que han signado el Convenio Cultural Europeo del Consejo de Europa. Se celebra en su formato actual desde 1999, en el que un fin de semana al año (normalmente en septiembre) se abren las puertas a distintos monumentos o museos con el fin de favorecer el acceso a la cultura de la ciudadanía a la vez que se trata de sensibilizarla sobre su preservación.

¹⁰ CALVO CATALÀ, Bernat, *Las competencias (...) op. cit.*, p. 9.

cultural del Estado y en la lucha contra la exportación y expoliación (art. 149.1.28 CE) y en coordinación de las CCAA en la materia cultural (art. 149.2 CE).

I.1.3.- Competencias estatales

I.1.3.1.- El mandato constitucional de protección del patrimonio cultural (art. 46 CE)

Creo importante detenernos en los grandes rasgos de protección y competencia constitucional sobre el patrimonio cultural. Así, es explícito el artículo 46 de la Constitución española de 1978 al establecer el principio rector de la política social y económica de protección del patrimonio cultural al establecer que:

“Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio.”

Este es un mandato que en ciertos aspectos recuerda al antiguo artículo 45 de la Constitución republicana de 1931 a todas las administraciones públicas y sector público, que en el caso concreto del artículo 46 establece un fin de interés general (la primera parte del precepto) y termina con un concreto mandato al legislador (el de penalizar los atentados al patrimonio).

Igual que el resto de "principios rectores de la política social y económica" del Capítulo III del Título I de la Constitución, tienen, de acuerdo con el art. 53.3 CE que informar “la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos” y “sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que lo desarrollen”. Así, como nos recuerda el FJ 5º de la STC 36/1991, de 14 de febrero: “los principios reconocidos en el Capítulo Tercero del Título Primero, aunque deben orientar la acción de los poderes públicos, no generan por sí derechos judicialmente actuables” y por lo tanto dichos principios rectores, tal y como nos indica NIETO

GARRIDO¹¹, no concurren de las características de aplicabilidad y justiciabilidad inmediata que sí gozan los derechos constitucionales. En conclusión, se trata de un principio teleológico, una expectativa de derecho y una obligación de los poderes públicos más que un derecho subjetivo.

Dicho principio hay que ponerlo en estrecha conexión con otro principio rector, el del artículo 44.1 de la Constitución, que constituye un principio todavía más genérico y elemental directamente enfocado al ciudadano como beneficiario del mismo:

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

FUENTES I GASÓ nos expone como

“el artículo 44 CE preconiza el derecho de todos los ciudadanos al acceso a la cultura, exigiendo para su concreción efectiva dos requisitos fundamentales, como son la propia existencia de un patrimonio cultural, y la puesta en valor del mismo. Por este motivo, el derecho de acceso a la cultura adquiere significado cuando se conecta con el principio consagrado en el artículo 46, en el que se atribuye a los poderes públicos la misión de garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualesquiera que sean su régimen jurídico y su titularidad”.¹²

Así, como afirman CASTRO LÓPEZ y ÁVILA RODRÍGUEZ, “la integración del término cultural ensancha indudablemente el concepto de lo protegido para dar cabida a lo que ahora se denomina como cultura inmaterial”¹³.

¹¹ NIETO GARRIDO, Eva, “Artículo 44”, en CASAS BAAMONDE, Emilia (directora), *Comentarios a la Constitución Española. Tomo I*, Ministerio de Justicia, 2018, p. 1361.

¹² FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “La protección jurídica del patrimonio cultural en la era *Smart City*”, en *Camino de Santiago y patrimonio cultural. Una visión jurídica integradora*, Barcelona, 2019, pp. 195-242.

¹³ CASTRO LÓPEZ, María del Pilar y ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María, *La salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial: una aproximación a la reciente Ley 10/2015*. Revista sobre Patrimonio Cultural: Regulación, Propiedad Intelectual e Industrial, 2015, 5-6.

No se puede olvidar que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, dichos principios gozan de cierta protección, puesto que de acuerdo con su Sentencia 80/1982, de 20 de diciembre "el valor normativo inmediato de los artículos 39 a 52 de la Constitución ha de ser modulado en los términos del artículo 53.3 de la Norma Fundamental", dicho artículo de la Constitución "impide considerarlos normas sin contenido, obligando a los poderes públicos a tenerlos presentes en la interpretación tanto de las restantes normas constitucionales como de las leyes" (SSTC 19/1982, de 5 de mayo y 14/1992, de 10 de febrero, entre otras).

De acuerdo con JIMÉNEZ CAMPO¹⁴, dichos principios rectores de los arts. 39 a 52 CE constituyen un mandato de actuación, ponderación y regulación para el legislador, mientras que para la Administración y los órganos judiciales estos principios solo actúan directamente como criterios de interpretación de las normas dictadas por el legislador. El mismo autor distingue entre los principios rectores que son meros mandatos programáticos, de los mandatos para legislar. En el art. 46 CE se ve claramente dicha distinción, pues la primera parte es programática, mientras que hay al final de todo un mandato para legislar los delitos contra el patrimonio.

Dichos principios rectores implican verdaderos mandatos vinculantes de actuación a los poderes públicos con eficacia objetiva, pues el tenor literal del artículo 53.3 CE habla de "reconocimiento, el respeto y la protección" de los principios. Al respecto, las SSTC 14/1992 de 10 de febrero (FJ 11) y 134/2017 de 16 de noviembre (FJ 5) mencionan que "al margen de su mayor o menor generalidad de contenido, enuncian proposiciones vinculantes en términos que se desprenden inequívocamente de los arts. 9 y 53 CE".

Autores como ÁLVAREZ ÁLVAREZ¹⁵ o GARCÍA DE ENTERRÍA coinciden en considerar estos principios rectores, no como meras recomendaciones o manifestaciones de buena voluntad, sino como preceptos de obligado cumplimiento que en su interpretación y aplicación cuentan con el apoyo de los Tratados Internacionales, principios constitucionales y la realidad social de nuestro tiempo.

Sobre la consideración doctrinal del art. 46 CE, según PÉREZ LUÑO¹⁶ hay tres notas esenciales en el art. 46 CE: su carácter de cláusula general (sin detallar), su dinamismo

¹⁴ JIMÉNEZ CAMPO, J., *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Madrid, 1999, pp. 127 y ss.

¹⁵ ÁLVAREZ ÁLVAREZ, José Luís, *Estudios sobre el Patrimonio Histórico Español y la Ley de 25 de junio de 1985*, Ed. Civitas, 1989, p. 54.

¹⁶ PEREZ LUÑO, A., *Derechos Humanos. Estado de Derecho y Constitución*, Madrid, 1984, pp. 486 y ss.

(es decir, la apuesta por enriquecer y promocionar el patrimonio cultural) y el carácter democratizador de la cultura¹⁷ para hacerla accesible a toda la ciudadanía (es decir, le da una función social, con lo que hay una subordinación de la propiedad privada al interés general).

GARCÍA-ESCUADERO y PENDAS GARCÍA¹⁸ coinciden en el criterio de cláusula general, que ellos denominan “principio de globalidad”, así como denotan la característica del “principio de acción positiva de los poderes públicos” pues obliga a los poderes públicos a adoptar una acción proactiva en la defensa del patrimonio y la promoción del patrimonio. Finalmente denotan el “principio de integración de la materia en el conjunto de la Constitución cultural” que ha supuesto la culminación de la protección del patrimonio histórico dentro de la Constitución, aunque sea solo como principio rector de la política social.

Para PORRAS NADALES¹⁹ el art. 46 CE forma parte de los derechos de Tercera Generación (o Derechos de Prestación), préstamo de la doctrina italiana, como ROLLA²⁰, que considera que “con el tránsito desde las cosas de interés artístico o histórico a los bienes culturales cambia la visión del régimen de propiedad y la relación que se instaura entre las situaciones de pertenencia y la función social de tales bienes”.

Mientras que para TORRES DEL MORAL²¹, dicho principio rector del art. 46 se liga al del art. 44 CE, y propone un decálogo de medidas de fomento de la cultura basada en la participación ciudadana, el conocimiento de la cultura y el disfrute de los bienes culturales. En definitiva se posiciona a favor de la consideración doctrinal de una “Constitución Cultural” dentro de nuestra Constitución de 1978.

¹⁷ Este carácter democratizador de la cultura ya viene referido en el preámbulo de la LPHE: “En consecuencia, y como objetivo último, la Ley no busca sino el acceso a los bienes que constituyen nuestro Patrimonio Histórico. Todas las medidas de protección y fomento que la Ley establece sólo cobran sentido si, al final, conducen a que un número cada vez mayor de ciudadanos pueda contemplar y disfrutar las obras que son herencia de la capacidad colectiva de un pueblo. Porque en un Estado democrático estos bienes deben estar adecuadamente puestos al servicio de la colectividad en el convencimiento de que con su disfrute se facilita el acceso a la cultura y que ésta, en definitiva, es camino seguro hacia la libertad de los pueblos.”

¹⁸ GARCÍA-ESCUADERO, Piedad y PENDAS GARCÍA, Benigno, *El Nuevo Régimen Jurídico del Patrimonio Histórico Español*, Ministerio de Cultura, Madrid, 1986, pp. 58-64.

¹⁹ PORRAS NADALES, Antonio Joaquín, “Derechos e intereses. Problemas de Tercera Generación”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10, 1991, pp. 219-232.

²⁰ ROLLA, Giancarlo, “Bienes culturales y Constitución”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 2, p. 164.

²¹ TORRES DEL MORAL, Antonio, “Comentario al artículo 46 de la Constitución”, en *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (dir.), vol. IV, editorial Edersa, Madrid, pp. 1983-1989.

Por otro lado, GARCÍA FERNÁNDEZ²² propone que el modelo organizativo de la Constitución cultural supone como características de los bienes culturales que están constitucionalmente protegidas por el Estado, que prevalece el interés público sobre estos bienes incluso a pesar de ser de propiedad privada, que se sustituyen técnicas administrativas de mera policía administrativa por otras más proactivas, que se amplía el concepto de Patrimonio Histórico, y finalmente que los poderes públicos deben considerar el servicio a la cultura como esencial y por lo tanto ser promotores de la cultura.

Como señala PIZZORUSSO, pero también en nuestro país GARCÍA-ESCUADERO y PENDAS GARCÍA²³, la Constitución cultural se integra por un conjunto de reglas generales que tienden a crear una situación ambiental que facilite el ejercicio de derechos y libertades individuales, con el fundamento de una opción por un modelo determinado de cultura y por la relación profunda entre cultura y libertad. Así, en un Estado social, la cultura es el fundamento para preservar la libertad individual en la compleja sociedad actual dominada por la tecnología y las organizaciones de intereses, y la libertad es a su vez un supuesto para toda creación cultural.

El derecho a la cultura y la protección del patrimonio cultural en las constituciones europeas son un invento reciente que según los autores mencionados deriva del hecho de que es una evolución del constitucionalismo en el que se supera la tutela meramente de derechos y libertades individuales que permiten una tutela judicial en caso de contravención de los mismos, y se pasa a unos derechos más genéricos como mandatos de la Constitución a los poderes públicos, que es lo que serían los principios rectores de la política social en el caso español. Se trataría de derechos instrumentales para poder disfrutar en fin, del resto de derechos reconocidos en la Constitución²⁴.

De hecho, la primera constitución en establecer un mandato a los poderes públicos para promover la cultura y salvaguardar el patrimonio fue la Constitución Italiana de 1947 (art. 9), como parte de los principios fundamentales constitucionales, su materialización se ha concretado con los Estatutos regionales. Posteriormente la Constitución griega de 1975 (art. 24) establece la obligación del Estado de proteger el ambiente natural y cultural,

²² GARCÍA FERNÁNDEZ J., *Presupuestos jurídico-constitucionales de la legislación sobre Patrimonio Histórico*, en Revista de Derecho Político, núms. 27-28, UNED, 1988, pp. 190-191.

²³ GARCÍA-ESCUADERO, Piedad y PENDAS GARCÍA, Benigno, *op. cit.*, p. 54.

²⁴ GARCÍA-ESCUADERO, Piedad y PENDAS GARCÍA, Benigno, *op. cit.*, p. 55.

debiendo adoptar medidas especiales para conservarlo, mandando al Estado la protección del patrimonio remitiéndose a la ley para concretar las medidas de protección. Posteriormente la Constitución portuguesa de 1976 (art. 76) se limita a mandar al Estado a preservar y defender el patrimonio. Luego ya vendría la Constitución Española de 1978 y su famoso artículo 46. Fueron, por lo tanto, constituciones modernas del siglo XX las que introdujeron estos principios rectores de protección del patrimonio cultural, todos ellos países del sur de Europa “occidental” que debido a que salieron de dictaduras fueron creando sus constituciones democráticas con esos principios rectores, donde es sabido que el patrimonio cultural es fundamental en todos estos países.

MASOT TEJEDOR²⁵ ha observado en la jurisprudencia del Tribunal Supremo un principio “pro patrimonio histórico” basado en el principio rector del artículo 46 CE que, entre otras cosas, permite hacer una interpretación extensiva del concepto de Bien de Interés Cultural, especialmente en los tiempos en los que no había todavía leyes autonómicas del patrimonio cultural que protegieran una segunda categoría de bien inmueble con valor cultural inferior al BIC. Así, podemos destacar la STS de 13 de abril de 1981²⁶, en su considerando:

“el derecho social a la cultura, que trasciende incluso de los límites nacionales para ser objeto de creciente regulación internacional y que en el campo espiritual viene ya inserto en el patrimonio colectivo de la humanidad, presenta unas tan acusadas cualidades de esencialidad e importancia que hace inexcusable aplicar su legislación protectora, representada fundamentalmente en el caso de autos por la Ley de 13 de mayo de 1933, modificada por la de 22 de diciembre de 1955, el Reglamento de 16 de abril de 1936 y el Decreto de 22 de julio de 1958, en el sentido más favorable a los fines de conservación de los bienes culturales”

Así como la STS de 8 de mayo de 1985, Sala de lo Contencioso-Administrativo, en un sentido todavía más explícito:

“Las atribuciones de los organismos protectores del patrimonio histórico-artístico obedecen a la exigencia de defender el derecho social a la cultura, y ello obliga a

²⁵ MASOT TEJEDOR, Josep, “Evolució del concepte de patrimoni històric” *op. cit.*, pp. 72-75.

²⁶ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (ponente: Díaz Eimil, Eugenia).

interpretar la legislación protectora de dicho patrimonio en el sentido más favorable a la conservación del mismo, en virtud de lo expresamente dispuesto en el art. 46 CE, y otorga cobertura legal para impedir o demoler las obras que pudiera producir a dicho patrimonio daños y perjuicios irreparables, y en consecuencia aquellos organismos pueden, separándose incluso, si ello fuera necesario, de las normas urbanísticas y de las licencias que se hubieran otorgado por otros organismos, adoptar o imponer las limitaciones que discrecionalmente estimen necesarias para tal fin, aunque tal potestad, como todas, no sea absoluta, sino limitada en los términos resultantes de los arts. 9 y 103 CE, de forma que su ejercicio haya de insertarse en el conjunto del ordenamiento español”²⁷.

O la STS de 3 de octubre de 1986, Sala de lo Contencioso-Administrativo, y en el mismo sentido, la STSJ de las Baleares de 28 de mayo de 1998²⁸ (FJ 5º):

“Entrando ya a examinar las cuestiones suscitadas en la presente litis, ante todo, no podemos ignorar la reiterada, doctrina de nuestro Tribunal Supremo, manifestada entre otras en la sentencia de 3 de octubre de 1.986, según la cual las atribuciones de los organismos protectores del Patrimonio Histórico Artístico obedecen a la defensa del derecho social a la cultura que obliga a aplicar la legislación protectora de dicho Patrimonio en el sentido más favorable a la conservación del mismo, en virtud de lo expresamente dispuesta en el artículo 46 de la Constitución Española , y les otorga cobertura legal para impedir las obras que pudieran producir daños o perjuicios irreparables, aunque hubieren sido autorizadas por la Administración competente en dicha materias. Y en este sentido resulta clara la competencia de los órganos autores de las resoluciones impugnadas, siempre y cuando: aquellas obras puedan afectar al patrimonio histórico o se encuentren dentro del espacio de actuación de los mismos.”

²⁷ Cfr. STS de 3 de octubre de 1986, Sala de lo Contencioso-Administrativo y STS de 19 de enero de 1978.

²⁸ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Roj: STSJ BAL 462/1998 - ECLI:ES:TSJBAL:1998:462; ponente: Jesús Ignacio Algora Hernando).

En el estudio de este principio pro protección del patrimonio cultural han contribuido DE LA MORENA Y DE LA MORENA²⁹ con el siguiente resumen de la doctrina del Tribunal Supremo:

“El Tribunal Supremo, una vez promulgada la Constitución, se erige en valedor principal de los valores culturales mandados proteger por la misma razón por la que incluye el goce estético inherente a tales valores en el concepto más amplio de «bienestar social» y llega, incluso, a articular tal goce como uno de los derechos de configuración legal a los que se refiere el art. 53.3 de la Constitución y a ejercer, por lo tanto, «de acuerdo con lo que dispongan las leyes que (en el marco de la misma) los desarrollen». Correlativamente, y para la debida protección de tales valores y derechos el Tribunal va a considerar «implícitas» el conjunto de las potestades necesarias para hacerlos valer. Entre las sentencias que tan importante doctrina interpretativa recogen y proclaman podemos citar las de 3 de octubre de 1986 (Ar. 5287), 30 de abril de 1987 (Ar. 5429), 8 de mayo de 1987 (Ar. 3569), 14 de julio de 1988 (Ar. 6421), 25 de noviembre de 1988 (Ar. 9871), 12 de marzo de 1992 (4327) y 6 de abril de 1992 (Ar. 5427), cuya doctrina pasamos a resumir:

- 1) Las atribuciones de los Organismos protectores del Patrimonio Histórico Artístico obedecen a la exigencia de defender el «derecho social a la cultura», y ello obliga a interpretar y aplicar la legislación protectora de dicho Patrimonio en el sentido más favorable a la conservación del mismo, en virtud de lo expresamente establecido en el art. 46 CE.
- 2) De la exigencia de tal protección, impuesta a todos los Poderes Públicos y particularmente a la Administración en cada caso competente para prestarla, deriva, a su vez, la cobertura legal necesaria para impedir o demoler las obras que pudieran producir a dicho Patrimonio daños y perjuicios irreparables.
- 3) Como consecuencia de tal cobertura o apoderamiento legal, expreso o implícito, la Administración en cada caso competente podrá, «separándose, incluso, si ello fuere necesario, de las normas urbanísticas y de las licencias que ya se hubieren otorgado por otros Organismos, adoptar e imponer las limitaciones que discrecionalmente estimen necesarias para hacer efectiva tal protección.

²⁹ DE LA MORENA Y DE LA MORENA, Luis, “El urbanismo sectorial en la ley y en la jurisprudencia, con especial referencia al urbanismo monumental (III)”, en “El Consultor de los Ayuntamientos”, Nº 22, Sección Comentarios de jurisprudencia, Quincena del 30 Nov. al 14 Dic. 2001, Ref. 3734/2001, p. 3736.

4) Tal potestad o apoderamiento para adoptar e imponer limitaciones no es, sin embargo, una potestad «absoluta», por cuanto se halla, también, sujeta a las limitaciones y justificaciones constitucionales resultantes de la aplicación combinada de los arts. 9, 103 y 106.1 de la propia Constitución.

5) Tales limitaciones constitucionales ya aparecían proclamadas por el propio Tribunal Supremo desde antes, incluso, de promulgarse la propia Constitución, al exigir que toda limitación de derechos tuviera que ser razonable, congruente con los fines perseguidos, proporcionada a los perjuicios que se pretendan evitar y, en consecuencia, lo menos limitativa posible de los derechos particulares afectados por tal exigencia de protección. Véanse en este sentido, la STS de 19 de enero de 1978 (anterior, por tanto, a la Constitución y precursora de ella) y todas las posteriores a su promulgación acabadas de citar.”

Este principio se puede ver complementado por el principio de no regresión Enel ámbito del patrimonio cultural que SORO MATEO ha identificado en cierta jurisprudencia por asimilación con el ámbito ambiental:

“como complemento al principio de progresión, el principio de no regresión en el ámbito del derecho ambiental, que supone la prohibición del retroceso en la protección ambiental como consecuencia de la actual lucha de intereses y que tiene su última justificación en la irreversibilidad del daño ambiental y en el derecho de las generaciones actuales y futuras a disfrutar de un medio ambiente adecuado, debe también inspirar la actuación de los poderes públicos en el ámbito de la protección del patrimonio cultural y erigirse como uno de sus principios vid., en relación con ello, la STS (Sala de lo Contencioso-administrativo), de 3 de febrero de 2009). Aunque todavía resulta muy incipiente su formulación a nivel normativo y jurisprudencial, la doctrina ya ha dado la voz de alerta sobre la importancia de este principio en materia ambiental. Y como manifestación del principio de no regresión del derecho del patrimonio cultural ya encontramos la interpretación que nuestros Tribunales llevan a cabo del derecho social a la cultura reconocido al más alto nivel por el art. 46 de la CE, el cual «presenta unas tan acusadas cualidades de esencialidad e importancia que hacen inexcusable aplicar la legislación protectora ... en el sentido más favorable a los fines de conservación de los bienes culturales a que se

refiere. Así lo sostuvo hace años nuestro Alto Tribunal, en SsTS (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 13 de abril de 1981 y de 6 de abril de 1992. (...) A nivel interno, el principio de no regresión puede ser deducido del art. 46 de la CE y sobre todo del TRLS de 2008, que impone a las diversas políticas públicas «relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación o uso del suelo» la obligación de proceder a la utilización del mismo «conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible»; por tanto, el principio de no regresión debe actuar como límite, dadas las consecuencias irreversibles de la eventual desprotección, e implica, exige e impone un plus de motivación razonada, pormenorizada y particularizada de aquellas actuaciones administrativas que impliquen la desprotección de todo o parte de los bienes culturales»³⁰

A dicha interpretación a favor de la protección del patrimonio cultural ayuda el programa de la Agenda 2030 de Naciones Unidas y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible. Así, de acuerdo con la UNESCO, la cultura ejerce un papel esencial en el logro del ODS 11 (Objetivo de Desarrollo Sostenible de la ONU), la finalidad del cual es “conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. La cuarta meta de este ODS exige “redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo”.

Respecto de los indicadores de los ODS, miden el progreso de los ODS y sus objetivos derivados. Están disponibles en cada nación comprometida con la Agenda 2030, aunque no siempre están actualizados o bien, no hay registros existentes. Para el Objetivo 11 se utilizan 15 indicadores³¹ de los cuales nos interesa concretamente uno:

“11.4.1 Total de gastos (públicos y privados) per cápita destinados a la preservación, protección y conservación de todo el patrimonio cultural y natural, desglosado por tipo de patrimonio (cultural, natural, mixto y reconocido por el Centro del Patrimonio Mundial), nivel de gobierno (nacional, regional y local o municipal), tipo de gastos (gastos de funcionamiento o inversiones) y tipo de

³⁰ SORO MATEO, Blanca, “La desclasificación de bienes culturales. Pérdida de valores, error o desviación de poder”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 41-42, 2013, pp. 249-251.

³¹ https://es.wikipedia.org/wiki/Objetivo_de_Desarrollo_Sostenible_11#cite_note-a-2

financiación privada (donaciones en especie, financiación procedente del sector privado sin fines de lucro y patrocinio): “Gasto total (público y privado) per cápita gastado en la preservación, protección y conservación de todo el patrimonio cultural y natural”.³²

Vemos, pero, como el indicador se limita al gasto público, un indicador indispensable pero insuficiente, pues también creo hubiera sido interesante tener en cuenta la calidad de la normativa regulatoria del patrimonio así como las catalogaciones efectivas realizadas por las administraciones y finalmente algún indicador referente a cómo dichas administraciones hacen cumplir efectivamente esa protección (requerimientos, sanciones, etc).

Dicho ODS puede haber influido notablemente en la creación del artículo 3.c de la nueva “Ley 8/2023, de 30 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid” que prevé como uno de los principios de actuación de los poderes públicos en ejecución de la ley del patrimonio cultural:

“La consideración del patrimonio cultural como elemento necesario para crear ciudades y municipios sostenibles, en los que el desarrollo sea compatible con el respeto al pasado y al medio ambiente.”

Sobre la amplitud del patrimonio histórico español, la STC 17/1991 establece que existe:

"un estatuto peculiar de unos determinados bienes que, por estar dotados de singulares características, resultan portadores de unos valores que les hacen acreedores de una especial consideración y protección, en cuanto dichos valores, y hasta los mismos bienes, son patrimonio cultural de todos los españoles e incluso de la comunidad internacional por constituir una aportación histórica a la cultura universal". A esto se puede añadir por la Sentencia del TC 122/2014, que "la función social última de los bienes que son portadores de valores singulares de carácter histórico, artístico o cultural, y en especial de los que por ser los más relevantes de entre ellos son declarados formalmente bienes de interés cultural, es

³² <https://sdg-tracker.org/cities>

asegurar que dichos valores puedan ser conocidos y disfrutados por todas las personas".

También hay que tener en cuenta que el mandato y principio del art. 46 CE se debe interpretar junto a otros principios rectores, principalmente el del artículo 44 CE, que es su fundamento más inmediato, al establecer que “los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura”. Y se conecta también con el mandato de los arts. 48³³ y 50³⁴ CE de facilitar el acceso de los jóvenes y la gente de la tercera edad a la cultura. Estos mandatos implican, de acuerdo con RODRÍGUEZ DE SANTIAGO³⁵, por un lado, el deber de los poderes públicos de promover el acceso ciudadano a la cultura, pero también la prohibición implícita de que los poderes públicos puedan llevar a cabo acciones contrarias a este acceso (STC 19/1982, de 5 de mayo, FJ 6). El mismo TC ha reconocido que el mandato del acceso a la cultura se puede llevar a cabo con el fomento público de iniciativas privadas y a través de la intervención directa administrativa en la organización de actividades culturales (STC 157/1985, de 15 de noviembre, FJ 4, STC 49/1984, de 5 de abril y STC 84/1983, de 24 de octubre).

El art. 46 CE viene forzosamente precedido por otro mandato constitucional, éste externo a los principios rectores del Cap. III del Título I, que es el mandato del art. 9.2 CE al establecer que corresponde a los poderes públicos “remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

El hecho de que todos estos principios rectores mencionados vayan dirigidos siempre al conjunto de “poderes públicos” nos ayudan a entender que la cultura sea considerada, de acuerdo con el art. 149.2 CE y la jurisprudencia del TC, una competencia concurrente donde Estado y CCAA pueden asumir plenas competencias en la materia.

³³ “Artículo 48: Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.”

³⁴ “Artículo 50: Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.”

³⁵ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, *La administración del Estado social*, Marcial Pons, Madrid, 2007

El principio rector del art. 46 CE, igual que el resto del capítulo III del Título Primero, no son un derecho subjetivo de los ciudadanos y por lo tanto no pueden ser directamente alegados por estos ante tribunales ordinarios frente a su incumplimiento, ni se pueden exigir en recurso de amparo ante el TC, si bien en caso de que se desarrollen legalmente, sí que se puede exigir ante este último (por quienes están legitimados a impugnar leyes) si la ley vulnera el principio rector, pues le afecta lo que se llama el “principio de rigidez constitucional”. Así, de acuerdo con la STC 80/1982, de 20 de diciembre, se establece que "el valor normativo inmediato de los artículos 39 a 52 de la Constitución ha de ser modulado en los términos del artículo 53.3 de la Norma Fundamental", y de acuerdo con las SSTC 19/1982, de 5 de mayo y 14/1992, de 10 de febrero, el art. 53.3 CE "impide considerarlos (a los principios rectores) normas sin contenido, obligando a los poderes públicos a tenerlos presentes en la interpretación tanto de las restantes normas constitucionales como de las leyes" .

En definitiva, el mandato genérico del artículo 46 CE de proteger el patrimonio cultural a todos los poderes públicos ha llevado a implicar, como es natural, también a los poderes locales, motivo por el cual el artículo 25.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local establece como competencia propia de los municipios la protección y gestión del Patrimonio histórico. Este título genérico competencial debe de ser concretado mediante funciones específicas de los municipios, funciones que se ven trasladadas en la legislación sectorial sobre patrimonio cultural, como la LPHE y la legislación autonómica del patrimonio histórico.

I.1.3.2.- La distribución competencial en materia del patrimonio cultural en España: la competencia concurrente

Hay que tocar el siempre escabroso ámbito competencial Estado-Comunidad Autónoma, que en el supuesto del patrimonio cultural (y la cultura en general) tiene solución sui generis en el reparto constitucional de competencias de los artículos 148 y 149 CE, puesto que frente a las principales tipologías competenciales exclusivas y compartidas, hay este *tertium genus* de la conocida como competencia concurrente, donde en virtud del artículo 149.2 CE los dos entes territoriales (estatal y autonómico) concurren con plenas

competencias en la misma materia (la cultura), si bien cada una en su ámbito específico, evitando las duplicidades.³⁶

Según SALAS HERNÁNDEZ, las competencias concurrentes son

“aquellas potestades de distinto tipo, atribuidas a dos o más sujetos diversos, que se proyectan sobre una misma parcela o sector de una materia o fase de su procedimiento pero de modo no simultáneo”.³⁷

Mientras que para ABAD LICERAS,

“La competencia compartida del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de cultura, es un principio que calificado como «competencia concurrente» (recuérdese la interesante interpretación ofrecida por Bensusán Martín respecto a los términos «competencia compartida y «competencia concurrente»), se halla recogido en el Fundamento Jurídico Tercero de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 31 de enero de 1991 (que toma como referencia las Sentencias del Tribunal Constitucional 49/1984, 157/1985 y 106/1987), y que, en opinión de Álvarez y Álvarez se ha traducido en la existencia de una serie de transferencias competenciales desde el Estado a las Comunidades Autónomas y en la promulgación por algunas de éstas de diversas normas en materia de patrimonio histórico que, han aumentado la preocupación y la sensibilidad por el patrimonio propio de aquellas, «aunque algunas veces se haya caído en cantonalismos o excesos rayanos en el aldeanismo»³⁸.³⁹

Así pues, de acuerdo con la STC 49/1984 existe en la competencia de cultura una concurrencia de objetivos "ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales

³⁶ CALVO CATALÀ, Bernat, *Análisis competencial de una materia sui generis: el patrimonio cultural*, Trabajo Final de asignatura Master, MIDAP URV-UZ, Tarragona, 2021 (no publicado), p. 3.

³⁷ SALAS HERNÁNDEZ, Javier, “Estatutos de Autonomía, leyes básicas y leyes de armonización”, *Revista de Administración Pública*, números 100-102, La Ley, p. 447.

³⁸ ÁLVAREZ ÁLVAREZ, José Luis, “El Patrimonio Cultural: de dónde venimos, dónde estamos, a dónde vamos”, en *Revista Patrimonio Cultural y Derecho*, número 1, 1997, p. 22.

³⁹ ABAD LICERAS, José María, “La Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de patrimonio cultural histórico-artístico: soluciones doctrinales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 19, Núm. 55, Madrid, Enero-Abril 1999, p. 174.

propios del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente". Por lo tanto, no hay una incompatibilidad entre las competencias autonómicas y el deber del Estado de facilitar la comunicación entre autonomías en materia cultural y también en lo relativo a la labor cultural como un deber y atribución esencial.

Destaca también el artículo 149.1.28 CE, el cual, atribuye una competencia exclusiva del Estado en la

"Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación: museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas".⁴⁰

Para la distribución competencial en materia cultural resultan importantes las SSTC 17/1991, de 31 de enero, 6/2012, de 18 de enero y 122/2014, de 17 de julio. Es especialmente importante la primera, pues es la que reconoce que las Comunidades Autónomas que asuman en sus estatutos de autonomía la competencia cultural gozan de competencias generales, si bien dentro de un marco de las competencias estatales. Para GARCÍA RUBIO,

"el Tribunal constitucional en su STC 17/1991 de 31 de enero ha forzado una interpretación de la ley 16/1985, de 25 de junio de patrimonio histórico español en la que la mayor parte de las competencias (declaración de B.I.C.) corresponden a las Comunidades Autónomas y que el título del artículo 149.1.28^a de la Constitución atribuido al estado le corresponde para competencias de lucha contra la expoliación y la exportación. Pudiendo las referidas Comunidades Autónomas establecer sistemas alternativos o complementarios de protección.

En virtud de ese marco competencial las diferentes Comunidades Autónomas y el estado han ido aprobando las correspondientes leyes, a las que hay que unir las determinaciones de la Unión Europea tras el nuevo artículo 151 del Tratado y los

⁴⁰ Esta competencia exclusiva del Estado se ha respetado mediante remisión expresa de algunas leyes autonómicas en patrimonio cultural, como el art. 24 de la Ley 9/1993 del Patrimonio Cultural Catalán cuando dispone que "la exportación o expedición de los bienes integrantes del patrimonio cultural catalán se rigen por la legislación del Estado o de la Comunidad Europea".

diversos documentos del Consejo de Europa, cuyo papel impulsor del patrimonio cultural ha sido expresamente destacado por el referido artículo 151 TUE en su apartado 3º.”⁴¹

Este sistema de distribución competencial tan excepcional ha llevado a que haya una ley española del patrimonio histórico a veces similar a las leyes autonómicas en esta materia, ya que ambas tienen en el fondo “competencias plenas” para regular la materia, si bien una en lo referente al patrimonio cultural del Estado, y las otras referentes al resto del patrimonio cultural (dentro del ámbito territorial de su comunidad autónoma).

Así, por ejemplo, la LPHE regula la figura máxima de protección de Bien de Interés Cultural para bienes de titularidad estatal, mientras que las CCAA regulan en sus leyes la figura del Bien de Interés Cultural (o nombre equivalente) para cualquier otro bien de relevancia declarado como tal sitio en su territorio.

Esta compleja distribución competencial en materia cultural, según BARRERO RODRÍGUEZ⁴²

“ha propiciado el desplazamiento de preceptos importantes de la LPHE de 1985 por el ordenamiento autonómico en una operación sobre cuya constitucionalidad se pueden plantear serias dudas. A ello ha de sumarse una acción legislativa de las Comunidades Autónomas en las que cada una de ellas no siempre vela por la adecuada unidad del ordenamiento que origina. Se ofrecen, por el contrario, muestras palmarias de descoordinación creando serios problemas de selección de la norma jurídica a aplicar”.

COLOM PASTOR⁴³ distingue tres grupos de interpretaciones sobre las competencias estatales en materia de patrimonio cultural:

⁴¹ GARCÍA RUBIO, Fernando, “El papel de los Ayuntamientos en la Conservación del patrimonio cultural. Estado de la cuestión”, en GARCÍA RUBIO, Fernando (coord.), *Régimen jurídico de los centros históricos*, Dykinson, Madrid, 2008, p. 89.

⁴² BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *La ordenación urbanística de los conjuntos históricos*, Iustel, Madrid, 2006, p.330

⁴³ COLOM PASTOR, Josep, “*La distribució de competències entre les diferents instàncies*” en *Comentaris a la Llei del Patrimoni Històric de les Illes Balears*, Institut d’Estudis Autònoms, Palma de Mallorca, 2003, pp. 21-30.

1) La que defiende que el Estado solo goza de las competencias del artículo 149.1.28 CE, siendo el resto competencias autonómicas. Dicha posición la defiende cierta doctrina como Curull Martínez o Erkoreka Gervasio, así como PNB y CiU en el debate parlamentario sobre la LPHE (y que motivó los recursos ante el Tribunal Constitucional por las comunidades vasca, catalana y gallega) así como el Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalitat de Catalunya 100/1985, de 29 de julio (que insiste en que “el artículo 149.2 CE no pretende dar al Estado más títulos competenciales que los ya reconocidos expresamente en el mismo artículo 149.1 y 3 CE”).

2) La que defiende que el Estado goza de las competencias del art. 149.1.28 CE junto con otros títulos como los del apartado 1,3,8,9,10,18 o 23 y que le permiten al Estado dictar una ley general sobre la materia. Dicha posición la defiende alguna doctrina como Muñoz Machado, García de Enterría, Alegre Ávila y Pérez de Mariñán y de la Serna, y que fue la posición que cristalizó en la LPHE⁴⁴ y ratificada por la famosa sentencia del TC 17/1991 de 31 de enero.

Dicha sentencia no declaró ninguno de los preceptos de la LPHE como inconstitucionales, confirmando dicha visión de ley general en materia del patrimonio histórico, con una visión amplia del mismo, concepto amplio del espolio del patrimonio, reservando al Estado ciertas funciones ejecutivas, etc. La sentencia básicamente se basó en los títulos competenciales 149.1.28 y 149.2 CE para hacer una sentencia interpretativa discutible para confirmar el sistema de competencia concurrente entre Estado y CCAA en materia de cultura. El TC remata la afirmación de la ley con otros títulos competenciales

⁴⁴ Basta leer el artículo 2 LPHE para demostrarlo:

“1. Sin perjuicio de las competencias que correspondan a los demás poderes públicos, son deberes y atribuciones esenciales de la Administración del Estado, de conformidad con lo establecido en los artículos 46 y 44, 149.1.1. y 149.2 de la Constitución, garantizar la conservación del Patrimonio Histórico Español, así como promover el enriquecimiento del mismo y fomentar y tutelar el acceso de todos los ciudadanos a los bienes comprendidos en él. Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1, 28 de la Constitución, la Administración del Estado protegerá dichos bienes frente a la exportación ilícita y la expoliación.

2. En relación al Patrimonio Histórico Español, la Administración del Estado adoptará las medidas necesarias para facilitar su colaboración con los restantes poderes públicos y la de éstos entre sí, así como para recabar y proporcionar cuanta información fuera precisa a los fines señalados en el párrafo anterior.

3. A la Administración del Estado compete igualmente la difusión internacional del conocimiento de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español, la recuperación de tales bienes cuando hubiesen sido ilícitamente exportados y el intercambio, respecto a los mismos, de información cultural, técnica y científica con los demás Estados y con los Organismos internacionales, de conformidad con lo establecido en el artículo 149.1, número 3, de la Constitución. Las demás Administraciones competentes colaborarán a estos efectos con la Administración del Estado.”

secundarios del Estado en materia cultural, como las de relaciones internacionales, legislación mercantil, civil y penal y en legislación administrativa. Lo que en palabras de COLOM PASTOR permite al TC llegar a conclusiones tales como que las competencias de difusión internacional del patrimonio del artículo 2.3 LPHE pueden ser ejercidas tanto por Estado como CCAA siempre que no se comprometa la soberanía nacional ni generar responsabilidad del Estado ante terceros (FJ 6); o que el concepto legal de espoliación del artículo 4 LPHE no debe quedar limitado al concepto gramatical del término, y por lo tanto no solo tratan de evitar el deterioro o destrucción del patrimonio sino también a evitar la provocación arbitraria o irracional del cumplimiento normal de los valores culturales a proteger (FJ 7). Asimismo el TC autoriza a que el Estado declare los BIC referentes al patrimonio histórico español adscritos a los servicios públicos de la AGE o del Patrimonio Nacional, mientras las CCAA pueden declarar BIC a los bienes más relevantes situados en su territorio (FJ 10).

La STSJC de 24 de julio de 1999⁴⁵, hace -en referencia al caso del Azud de Xerta, sobre una instalación eléctrica de una concesionaria estatal- en los FFJJ 8º y 9º una interpretación amplia, en el que el Estado no solo tiene competencias en patrimonio histórico en bienes de gestión directa de los servicios, sino también en los de gestión indirecta:

“la referencia que hace el Tribunal Constitucional a la gestión del servicio” es de forma generalizada, sin referirse en ningún momento a las formas de gestión del servicio, es decir con independencia de si la gestión es directa o indirecta.”⁴⁶

⁴⁵ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (Roj: STSJ CAT 7337/1999 - ECLI:ES:TSJCAT:1999:7337; ponente: Juan Fernando Horcajada Moya).

⁴⁶ Texto completo: “Como señala STC 17/91, de la redacción del art. 6.b) de la Ley 16/1985, tan sólo cabe deducir que tendrán competencia en la ejecución de la Ley en general (y no sólo para la defensa o protección) respecto de un bien ya adscrito a un servicio público estatal, los órganos también estatales encargados de la gestión del servicio, lo cual no es más que una consecuencia de la plenitud de ejercicio de la competencia de dichos órganos, que si la tienen exclusiva para la gestión del servicio, deberán extenderla también al régimen de uso y gestión de los bienes afectos al mismo y necesarios para ello su prestación, lo contrario condicionaría dicho ejercicio y sería perturbador para la gestión del servicio mismo. El precepto, pues, en sí no vulnera el orden competencial en la materia, porque no nace de esta disposición un derecho del Estado a invadir competencias autonómicas más allá de lo que supone la estricta gestión de un bien de necesaria utilización y afectado a un servicio de su titularidad. La cuestión, que esta Ley no aborda, se planteará en su caso, en un momento previo, o sea en el de la decisión de adscribir el bien al servicio y habrá de resolverse entonces conforme al régimen jurídico que rija el modo de afectación de cada cosa en concreto y por los cauces adecuados en cuanto a los procedimientos establecidos para ello.

NOVENO.- Como acertadamente razona la actora en su escrito de conclusiones, la referencia que hace el Tribunal Constitucional a la gestión del servicio” es de forma generalizada, sin referirse en ningún momento a las formas de gestión del servicio, es decir con independencia de si la gestión es directa o indirecta.

Lo cual es lógico, puesto que tanto en la gestión directa como en la gestión indirecta los órganos de la Administración titular del servicio están capacitados de dictar todas las disposiciones necesarias para su

El hecho de que el TC haya permitido que mediante la LPHE se regule el patrimonio histórico de forma general en base a un título competencial limitado como el artículo 149.2 CE ha sido criticado por cierta doctrina –ver COLOM PASTOR⁴⁷- que ha visto como de algún modo se vaciaba el contenido real de algunos títulos competenciales específicos autonómicos como los del fomento cultural del art. 148.1.17 CE.

3) Una tercera postura intermedia entre las dos primeras, pero más próxima a la primera defiende que el Estado no puede hacer una ley general sobre el patrimonio histórico en virtud del artículo 149.2 CE pero sí disfruta de ciertas competencias de fomento o servicio público no solo en base a títulos genéricos de cultura sino algunos de específicos. Dicha postura ha sido acogida por una doctrina minoritaria, como Carrasco, Nualard y Vaquer Caballería, y de algún modo fue acogida por la STC 109/1996, de 13 de junio que en su FJ 4º venía a matizar la anterior STC 17/1991 y llega a afirmar que “la competencia sobre cultura del artículo 149.2 no constituye un título que se superpone sin más a los demás títulos específicos”.

1.1.3.2.1.- Explicación general de la competencia concurrente

De acuerdo con la STC 11/1986 (FJ 3º) se reconoce el papel de las competencias concurrentes del art. 149.2 CE en la cultura al establecer sobre ésta que es una:

“materia en la que, sin perjuicio de las competencias asumidas por cada Comunidad en su Estatuto, el Estado conserva otras suyas porque considera «el servicio de la cultura como deber y atribución esencial» suyo (arts. 149.2 C.E. y STC 49/1984, de 5 de abril, fundamento jurídico 6.º) de tal manera que el Estado y tal o cual Comunidad pueden ejercer competencias sobre cultura con independencia el uno

dirección, control y vigilancia. En este punto, es de interés recordar cómo el art. 156.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en relación a las concesiones de servicio público, establece que en estas concesiones la actividad de que se trata queda asumida por la Administración respectiva como propia de la misma” especificándose en el propio art. 156.3 que “en todo caso, la Administración conservará los poderes de policía necesarios para asegurar la buena marcha de los servicios de que se trate.”

⁴⁷ COLOM PASTOR, Josep, “*La distribució de competències entre les diferents instàncies*”, en *Comentaris a la Llei del Patrimoni Històric de les Illes Balears*, Institut d’Estudis Autonòmics, Palma de Mallorca, 2003, pp. 27-28.

de la otra, aunque de modo concurrente en la persecución de unos mismos objetivos genéricos o, al menos, de objetivos culturales compatibles entre sí.”

La STC 49/1984, de 5 de abril fue la primera en tratar el significado de las competencias concurrentes al analizar el título sobre el fomento de la cultura en un recurso de inconstitucionalidad del Gobierno del a Generalitat de Cataluña contra la disposición adicional segunda y los arts. 1 y 7 de la Ley 1/1982, de 24 de febrero, por la que se regulaban las salas especiales de exhibición cinematográfica, la Filmoteca Española y las tarifas de las tasas por licencia de doblaje. Dicha sentencia estableció en su FJ 6 que la cultura compete no solo a Estado y CCAA sino a cualquier comunidad, puesto que allí donde hay comunidad hay una manifestación cultural. Dicha sentencia establece en relación con el art. 149.2 CE que el Estado tiene un área de preferente atención para preservar el patrimonio cultural común, y lo que corresponda a tratamientos generales o lo que no pudiera lograrse mediante otras instancias.

La misma sentencia califica que

“una reflexión sobre la vida cultural lleva a la conclusión de que la cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las comunidades autónomas”.

Así, como hemos indicado, el FJ 6º de la STC 49/1984, de 5 de abril nos describe la competencia concurrente en materia cultural:

“Por de pronto, pecaría de superficial todo intento de construir sobre la idea de competencia en materia de cultura, concretada al art. 148.1.17, una competencia omnímoda y excluyente. La lectura de otros textos de la C.E. (sobre todo el art. 149.2, pero también los que en la lista de este título se refieren a materias culturales) y una reflexión sobre la vida cultural, lleva a la conclusión de que la cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, y aún podríamos añadir de otras comunidades, pues allí donde vive una comunidad hay una manifestación cultural respecto de la cual las estructuras públicas representativas pueden ostentar competencias, dentro de lo que entendido en un sentido no necesariamente técnico-administrativo puede comprenderse dentro de «fomento de la cultura». Esta es la razón a que obedece el art. 149.2 de la C.E.

en el que, después de reconocer la competencia autonómica afirma una competencia estatal, poniendo el acento en el servicio de la cultura como deber y atribución esencial. Hay, en fin, una competencia estatal y una competencia autonómica, en el sentido de que más que un reparto competencial vertical, lo que se produce es una concurrencia de competencias ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente. Que en materia cultural es destacada la acción autonómica es algo inherente a la Comunidad (art. 2 de la C.E.). Que a su vez al Estado compete también una competencia que tendrá, ante todo, un área de preferente atención en la preservación del patrimonio cultural común, pero también en aquello que precise de tratamientos generales o que hagan menester esa acción pública cuando los bienes culturales pudieran no lograrse desde otras instancias, es algo que está en la línea de la proclamación que se hace en el indicado precepto constitucional.”

Mientras que la STC de 10 de abril de 1997 nos recuerda que la concurrencia de competencias entre Estado y CCAA se halla “ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales”.

Como nos indica ALEGRE ÁVILA⁴⁸, también encontramos otras SSTC que reiteran el carácter de competencia concurrente aplicado también al cine como la STC 157/1985, de 15 de noviembre (FJ 4) y la STC 106/1987, de 25 de junio (FJ 2), o luego para el patrimonio cultural en la importantísima STC 17/1991, de 31 de enero (FJ 2). Cabe destacar del FJ 2º de la STC 106/1987:

“ha afirmado este Tribunal en relación con el art. 149.2 de la Constitución que la cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, afirmando la existencia en principio de una concurrencia no excluyente del Estado y de la Comunidad Autónoma para la preservación y estímulo de los valores culturales”

En conclusión de este apartado, los mandatos constitucionales de los principios rectores de la política económica y social de los arts. 44, 46, 48 y 50 referente al fomento de la

⁴⁸ ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel, “Artículo 46”, en CASAS BAAMONDE, Emilia (dir.), *Comentarios a la Constitución Española. Tomo I*, Ministerio de Justicia, 2018, p. 1442.

cultura por el conjunto de los poderes públicos ha llevado a un reparto competencial sui generis.

Así, las CCAA pueden asumir como competencias propias plenas a través de sus Estatutos de autonomía, las siguientes materias:

- Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma (148.1.15 CE).
- Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma (art. 148.1.16 CE)⁴⁹.
- Fomento de cultura (art. 148.1.17 CE).
- Cláusula residual para el resto de materias no especificadas a favor del Estado (art. 149.3 CE).

Mientras el Estado se reserva para sí competencias exclusivas en las siguientes materias culturales:

- La defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación⁵⁰; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por las Comunidades Autónomas (art. 149.1.28 CE).

⁴⁹ Respecto al alcance de esta competencia autonómica, Alegre Ávila en su obra “Evolución y régimen jurídico del patrimonio histórico, tomo II”, ha teorizado que en las comunidades autónomas de régimen general solamente pueden aspirar a proteger ese patrimonio “monumental” de interés autonómico, pero que las CCAA de régimen especial como es Cataluña dicho precepto puede interpretarse de forma extensiva para proteger todo patrimonio histórico, artístico, etnológico, científico, etc.

Por otro lado, la autora Alonso Ibáñez en su obra “El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural” es mucho más generosa con el Estado al considerar que las CCAA solo pueden legislar sin contradecir la LPHE estatal, limitando el papel autonómico a legislar respetando la legislación estatal y a tener competencias ejecutivas de la ley estatal y la autonómica. Eso lo justifica en base a que forma parte del bloque de constitucionalidad, en la competencia transversal de garantizar las condiciones básicas para ejercer en igualdad los derechos y deberes constitucionales del art. 149.1.1 CE y por la competencia exclusiva del Estado en la lucha contra la exportación y expoliación del PHE.

⁵⁰ Hay que mencionar aquí que el concepto de expolio del que es competencia exclusiva del Estado no se refiere al expolio arqueológico, sino a la declaración formal de expolio que hace el Estado en caso de riesgo de destrucción de un bien del PHE. Así se hizo una sola vez, con la amenaza de destrucción parcial del BIC del barrio histórico marinero del Cabañal en Valencia. Hubo amagos del Ministerio de Cultura de hacer declaración de expolio en casos de la reforma del mercado de Santander, del pecio de Mazarrón (septiembre de 2019, han estado cerca de quitar las competencias a la comunidad de Murcia) o con la rehabilitación del castillo de Lorca para convertirlo en parador nacional.

Así, se dispone por el artículo 4 LPHE:

“A los efectos de la presente Ley se entiende por expoliación toda acción u omisión que ponga en peligro de pérdida o destrucción todos o algunos de los valores de los bienes que integran el Patrimonio Histórico Español o perturbe el cumplimiento de su función social. En tales casos, la Administración del Estado, con independencia de las competencias que correspondan a las Comunidades Autónomas, en cualquier momento podrá interesar del Departamento competente del Consejo de Gobierno de la Comunidad

La competencia estatal en fomento de la cultura se contiene también en el art. 149.2 CE, tal y como veremos a continuación.

Como veremos a lo largo de este apartado, y nos indica la STC 109/1996 (en su FJ 5º), la competencia concurrente en cultura en virtud del art. 149.2 CE no habilita al Estado a

Autónoma correspondiente la adopción con urgencia de las medidas conducentes a evitar la expoliación. Si se desatendiere el requerimiento, la Administración del Estado dispondrá lo necesario para la recuperación y protección, tanto legal como técnica, del bien expoliado.”

El artículo 57bis del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español regula el procedimiento para solicitar al Estado la intervención en caso de riesgo de expolio del patrimonio histórico español, que alguna doctrina como OLLERS VIVES la ha calificado de exorbitante y parecido a las previsiones del artículo 155 de la Constitución:

“Artículo 57 bis

1. Toda denuncia o información que el Ministerio de Cultura reciba acerca de un bien que reúna las circunstancias señaladas en el artículo 4 de la Ley 16/1985 puede ser trasladada urgentemente a cualesquiera de las instituciones consultivas de la Administración General del Estado sobre Patrimonio Histórico Español.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 5 de este artículo, obtenida información suficiente para entender que un bien está siendo expoliado o se encuentra en peligro de serlo, el Ministerio de Cultura, de oficio o a propuesta de cualquier persona física o jurídica, y oída la Comunidad Autónoma, puede declarar por Orden ministerial la situación en que se encuentra el bien citado y las medidas conducentes a evitar la expoliación.

3. a) La ejecución de las medidas declaradas en la Orden Ministerial corresponde al titular del bien o, subsidiariamente, a la Administración competente, a la que se requerirá a tales efectos.

b) Cuando las medidas debieran ser adoptadas por el titular, en caso de incumplimiento de éste serán puestas en práctica por la Administración competente a costa de aquél.

c) Cuando la Administración competente desatendiera el requerimiento a que se refiere el apartado 3.a) del presente artículo, la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Cultura y con la colaboración de los demás departamentos que sea precisa, puede ejecutar por sí misma las medidas declaradas, incluso cautelarmente.

4. a) Si la expoliación no pudiera presumiblemente evitarse entretanto se dicta la Orden ministerial, el Ministro de Cultura podrá interesar del órgano competente de la Comunidad Autónoma la adopción con urgencia de las medidas conducentes a evitar la expoliación, expresando plazo concreto.

b) Desatendido el requerimiento, el Ministro de Cultura podrá ejecutar las medidas urgentes con la colaboración de los entes públicos competentes. De todo ello se dará cuenta a la Comisión de la Comunidad Europea.

5. a) El procedimiento anteriormente expuesto está sometido a los principios administrativos de celeridad y eficacia, debiendo analizarse en cada caso concreto si de la intervención de la Administración General del Estado se deducen o pueden deducirse consecuencias positivas inmediatas y efectivas para la real protección del bien.

b) La intervención de la Administración General del Estado no se producirá cuando la Comunidad Autónoma haya adoptado o esté adoptando las medidas de protección previstas en la Ley 16/1985 o en su propia legislación, y el Ministerio de Cultura estime que son adecuadas y suficientes para la recuperación del bien.”

llevar a cabo cualquier intervención en materia cultural del ámbito competencial autonómico, solo le permite actuar sin menoscabo de esas competencias.

BENSUSÁN MARTÍN⁵¹ diferencia las competencias concurrentes de las compartidas, pues en las concurrentes dos entes tienen capacidad legislativa indistinta en la misma materia, y cuando un ente legisla en la materia excluye el otro ente (dentro de la concurrencia, en lo que regula un ente hay exclusividad y exclusión), mientras que en las competencias compartidas la actividad no es substitutiva sino complementaria, donde el Estado fija los principios mientras que las CCAA las desarrollan.

Nos señala ABAD LICERAS⁵² que el marco competencial constitucional en cultura es impreciso, y la importante STC 17/1991 y demás jurisprudencia no ha ayudado a esclarecerlo, por lo que entiende que doctrinalmente se debe resolver en favor de la teoría de ALEGRE ÁVILA o de ALONSO IBÁÑEZ para entender el alcance de la competencia concurrente en patrimonio cultural.

En todo caso, ABAD LICERAS insiste en el hecho de que la competencia concurrente implica que cada bien cultural tiene una naturaleza jurídica ambivalente, pues es parte del patrimonio cultural de la Comunidad Autónoma, y a la vez del patrimonio histórico español. Dicho autor entiende que la STC 17/1991 nos deja el sistema de distribución competencial siguiente en patrimonio histórico en base a la concurrencia:

En relación al Estado, la prelación de la legislación autonómica no priva al Estado de competencias en el patrimonio histórico, pues la ley estatal es aplicable sobre los bienes de titularidad estatal o adscritos a un Servicio público gestionado por el Estado y sobre los bienes del Patrimonio Nacional. También se aplica en la defensa contra la exportación y expoliación en base a la competencia exclusiva del art. 149.1.28 CE (es una intervención excepcional cuando las demás administraciones no intervienen). Finalmente la ley estatal es directamente aplicable cuando el Estado precise señalar principios generales de naturaleza institucional para conseguir una definición unitaria en la materia (en base al título transversal del Estado del art. 149.1.1 CE, si bien con carácter muy indeterminado, pero reconocido por la STC 17/1991) y finalmente cuando el Estatuto de autonomía no

⁵¹ BENSUSÁN MARTÍN, María P, *La protección urbanística de los inmuebles históricos*, Ed. Comares, 1996, pp. 129-135.

⁵² ABAD LICERAS, José María, “La Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de patrimonio cultural histórico-artístico: soluciones doctrinales”, *op. cit.*, pp.172-184

ha asumido competencias en patrimonio cultural (art. 149.3 CE). La ley estatal también se aplica, pero supletoriamente, cuando no existe norma autonómica general aplicable (respecto bienes que no sean de titularidad estatal).

I.1.3.2.2.- Competencias concurrentes y sus implicaciones en la actividad subvencional

Una de las derivaciones del principio rector de protección del patrimonio cultural (art. 46 CE) y de la competencia concurrente en cultura (art. 149.2 CE) es el “servicio a la cultura como deber y atribución esencial del Estado y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas” que menciona el mismo art. 149.2. De acuerdo con ALEGRE ÁVILA⁵³ este servicio a la cultura se puede mostrar de muchas diversas formas: desde los registros e inventarios que menciona la LPHE (STC 17/1991, FJ 12), pero también la fórmula de fomento de la subvención. El tema de las subvenciones en cultura ha sido tratado en la STC 13/1992⁵⁴.

La sentencia acaba diferenciando entre las subvenciones de fomento y las de dotación de entes públicos que suelen contener las leyes generales de presupuesto del Estado para cubrir los déficits, y en el que estas últimas sí que el Estado tiene competencias, pero en base al título competencial del art. 149.1.14 sobre hacienda general.

⁵³ ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel, “Artículo 46”, *op. cit.*, p. 1501.

⁵⁴ Donde el FJ 6º el tribunal plantea: “bajo qué forma, condiciones y requisitos el Estado puede consignar en sus Presupuestos Generales de cada año recursos financieros destinados a ámbitos de actuación cuya competencia material ha sido asumida por las Comunidades Autónomas. Pues si -como resulta de la doctrina de este Tribunal- el poder de gastar no constituye un título atributivo de competencias, de modo que el ejercicio de competencias estatales anejo al gasto o a la subvención sólo se justifica en los casos en que, por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención la Constitución o los Estatutos de Autonomía hayan reservado al Estado la titularidad de las competencias, es claro que el Estado, mediante el ejercicio del poder legislativo presupuestario, no dispone de un poder general para subvenciones (gasto público) entendido como poder libre o desvinculado del orden competencial. El poder de gasto o subvencional es siempre un poder instrumental que se ejerce "dentro", y no "al margen", del orden de competencias y de los límites que la Constitución establece y entre ellos el del respeto a la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas que reconocen y garantizan los arts. 2, 137 y 156 C.E. No puede, por tanto, el Estado, usando su poder de gasto en materia de subvenciones, condicionar o mediatizar el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus propias competencias (su autonomía política y financiera) de modo tal que convierta, de hecho, su poder de gastar en un poder para regular la materia al margen del reparto competencial establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía.”

Continúa la sentencia, en su FJ 7º sobre el tema de la subvención insiste sobre que las subvenciones-dotación presupuestadas en los PGE no pueden convertir en compartida una competencia que era exclusiva de las CCAA⁵⁵.

Dicha jurisprudencia constitucional sobre las competencias para subvencionar en cultura de acuerdo con el art. 149.2 CE ha tenido su eco en submaterias concretas como libros, cinematografía o museos⁵⁶.

También en materia de subvenciones a museos cabe destacar la STC 16/1996 de 1 de febrero, sobre un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Catalunya contra la LPGE de 1990, o la STC 109/1996, que desarrolla y concreta la potestad del Estado para subvencionar en una materia concurrente como la cultura donde coexiste con una competencia autonómica (en este caso concreto, los museos). Así el TC entiende que en museos de titularidad no estatal la competencia es claramente

⁵⁵ Pero precisa la sentencia: “La financiación mediante las Leyes de Presupuestos Generales de acciones de fomento en materias atribuidas a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas no significa, claro está, la imposibilidad para el Estado de fijar siquiera el destino o finalidad de política económica o social a que deben dedicarse esos fondos presupuestarios, pues de otro modo se produciría una restricción constitucionalmente inaceptable en el ejercicio soberano de la función legislativa presupuestaria (arts. 66.2 y 134.1 C.E.). Pero esa afectación ha de ser global o genérica, en función de materias o sectores de la actividad económica o social, de manera que la especificación presupuestaria de los créditos sea la mínima imprescindible para acomodarse a las exigencias del principio de legalidad presupuestaria y deje el margen necesario de actuación para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer su competencia exclusiva en la materia "desarrollando en el sector subvencionado una política propia orientada a la satisfacción de sus intereses peculiares, dentro de las orientaciones de programación y coordinación que el Estado disponga para el sector como componente del sistema económico general" (STC 201/1988, fundamento jurídico 2º). Siendo evidente que el Estado no puede condicionar las subvenciones o determinar su finalidad más allá del alcance de los títulos en que ampare su intervención.

En aquellas materias en que el Estado ostente algún título competencial y en la medida de su competencia podrá ejercitarla mediante acciones de fomento o subvenciones fijando normativamente las condiciones de su empleo por las Comunidades Autónomas (...).

Ello no significa, claro está, despojar al Estado para toda intervención en aquellas materias en que los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas competencias exclusivas, pues el Estado puede ostentar competencias concurrentes por virtud de títulos reconocidos en el art. 149 C.E. y en los Estatutos de Autonomía para desarrollar o establecer políticas económicas o sociales de ordenación sectorial o de servicios o su actuación se enmarque en las facultades estatales de dirección y coordinación de la política económica en cuanto las subvenciones de que en cada caso se trate puedan constituir elemento esencial de la misma."

⁵⁶ Respecto a esta última, la STC 12/1992 nos dice en su FJ 12º D)a): “Según reiterada doctrina de este Tribunal (SSTC 84/1983, 49/1984, 153/1985, y 17/1991), del art. 149.2 CE deriva la concurrencia de distintos Poderes Públicos en el fomento de la cultura, por lo que al Estado le compete una función de apoyo en este campo, no excluyente de la que puedan realizar las Comunidades Autónomas. En concreto, el Estado tiene competencia para apoyar económicamente los museos que integran el sistema español de museos y que son de la titularidad de las Corporaciones Locales o sean gestionados por estas. Nada hay que oponer, pues, desde el punto de vista del orden constitucional de competencias a esta partida presupuestaria, sin que sea consistente el argumento en contrario de que la gestión del único museo de titularidad estatal existente en Cataluña, al decir de la Generalidad, haya sido transferida a esta última, dado que la partida presupuestaria no se refiere y no tiene por qué referirse a ese museo.”

autonómica, si bien en virtud del art. 149.2 CE el Estado puede llevar a cabo ciertas actividades en estos museos no estatales, pero con limitaciones, pues el art. 149.2 CE no es un título competencial universal que se superponga sobre los demás títulos competenciales autonómicos concretos (FJ 4º). La sentencia, sigue diciendo, que el Estado puede prever presupuestariamente subvenciones para museos no estatales (con especificaciones solo globales y genéricas sobre su destino), si bien no puede incurrir en competencias de gestión sobre las mismas (FJ 5º).

I.1.3.2.3.- Competencias concurrentes y patrimonio cultural inmaterial

Finalmente, por lo que hace referencia a las competencias estatales en patrimonio cultural inmaterial cabe destacar la famosa STC 177/2016, de 20 de octubre, en la que el Estado impugna la Ley 28/2010 que modifica el TR de la Ley de protección de animales catalana de 2008 por prohibir las corridas de toros en Cataluña. La sentencia declara inconstitucionales ciertos preceptos de la modificación legal al entender que el Parlamento catalán no puede dejar sin competencias al Estado en materia de espectáculos taurinos en Cataluña en base a sus competencias culturales autonómicas, precisamente porque en base a los arts. 46 y 149.2 CE el Estado también dispone de competencias en la materia en las CCAA. Considera que la Generalitat puede regular ciertos aspectos del espectáculo taurino como prohibir la entrada a menores de 14 años, prohibir la construcción de nuevos cosos o establecer medidas de bienestar animal en el toreo, pero lo que no puede hacer es una prohibición absoluta del toreo en Cataluña puesto que esto dejaría al Estado sin ninguna posibilidad de intervenir competencialmente (FJ 7º).

I.1.3.3.- Legislación estatal: la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español

Pasaron más de seis años desde la promulgación de la Constitución de 1978 hasta que no se aprobó la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (LPHE), la ley estatal que debía regular y desarrollar las competencias exclusivas del Estado en materia de patrimonio cultural. Todavía vigente, prácticamente no ha sido reformada, y la única vez fue en 2015 por la Ley del Patrimonio Cultural Inmaterial con la finalidad de

incorporar en su objeto de protección esta concepción novedosa y más amplia de patrimonio cultural.

La norma legal que desarrolla principalmente el mandato del art. 46 CE es la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio histórico español⁵⁷ (LPHE). Así, de su preámbulo se deducen los siguientes objetivos de la ley, de los que nos interesan cuatro:

- 1) Desarrollar el principio rector del art. 46 CE.

- 2) Hacer efectiva la nueva distribución competencial del art. 149.1 y 2 CE desde la vertiente competencial estatal. A estos efectos es clave el art. 6 LPHE pues la parte principal de competencias se reconoce a favor de las CCAA, y se arroga para el Estado las competencias para intervenir en caso de exportación ilícita o expolio del PHE, así como en caso de patrimonio adscrito a servicios del Estado o el Patrimonio Nacional (así, la STC 17/1991 en su FJ 10º confirmó que el Estado solo puede declarar BIC en estos casos, en el resto lo hará siempre la Comunidad Autónoma). Nótese que nada se dice en dicha sentencia respecto de la catalogación urbanística, pues queda al margen de la protección de la legislación sectorial del patrimonio cultural, por lo que un bien del Patrimonio nacional como el Valle de los Caídos, puede no estar protegida a nivel de la Administración General del Estado (no es BIC) pero en cambio tiene una protección urbanística integral de acuerdo con el catálogo urbanístico del patrimonio del municipio de San Lorenzo del Escorial, mientras que el Palacio de la Almudaina, también parte del Patrimonio nacional, fue declarada BIC por el Estado y a la vez goza de protección en el catálogo del patrimonio urbanístico de Palma de Mallorca (hecho por otro lado coherente pues los bienes de protección sectorial debieran estar siempre integrados en los catálogos urbanísticos por la vinculación de tal declaración sobre el planeamiento urbanístico). Por otro lado, lógicamente, ninguno de estos dos bienes inmuebles goza de ninguna protección cultural autonómica por el reparto competencial que hemos comentado.

⁵⁷ Norma a la vez desarrollada parcialmente por el Real Decreto 111/1986, de 10 de enero.

Así, la STC 122/2014, de 15 de julio, que resuelve la impugnación de la Ley 3/2013 de Patrimonio Histórico de Madrid, en síntesis ayuda a delimitar la cuestión competencial en el sentido de que el TC puede pronunciarse para determinar las submaterias que corresponden de forma plena al Estado interpretando directamente los arts. 149.1.28 y 149.2 CE, sin necesidad de que la LPHE atribuya explícitamente la competencia al estado, pues aquí no estamos ante una competencia básica estatal sino ante una competencia exclusiva del Estado en unas submaterias concretas. Concretamente determina, en su artículo 2 LPHE las funciones esenciales de la Administración General del Estado en materia de patrimonio histórico:

“Sin perjuicio de las competencias que correspondan a los demás poderes públicos, son deberes y atribuciones esenciales de la Administración del Estado, de conformidad con lo establecido en los artículos 46 y 44, 149.1.1. y 149.2 de la Constitución, garantizar la conservación del Patrimonio Histórico Español, así como promover el enriquecimiento del mismo y fomentar y tutelar el acceso de todos los ciudadanos a los bienes comprendidos en él. Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1, 28 de la Constitución, la Administración del Estado protegerá dichos bienes frente a la exportación ilícita y la expoliación.”

Además de adoptar medidas para facilitar la colaboración con los poderes públicos en materia del Patrimonio Histórico Español (PHE) y difundir a nivel internacional el conocimiento del PHE así como la recuperación de ese patrimonio ilícitamente exportado y el intercambio de información sobre ese patrimonio con los demás Estados y organizaciones internacionales, con la colaboración de las demás administraciones.

3) Servir de “código del patrimonio cultural” al aunar la dispersa y a veces inconexa normativa vigente preconstitucional existente, que en muchos casos era ya obsoleta por su antigüedad.

4) Como fin último, favorecer el acceso al patrimonio cultural español como fundamento para una sociedad libre (esto iría muy ligado al art. 44 CE).

La LPHE es una ley que se aprobó con un consenso excepcional, y que ha gozado de larga y buena salud, después de 35 años ha sido reformada de forma muy puntual, además muchas leyes autonómicas se han basado en esta ley, e incluso la han mejorado. Pero aun así, a mi modo de entender la LPHE no es formalmente una ley básica, si bien algunos autores consideran que sí, como GONZÁLEZ-BARANDIARÁN Y DE MULLER⁵⁸. A mi modo de ver, la competencia concurrente implica una competencia plena, lo que cerraría la puerta a que la LPHE pueda ser considerada una competencia básica, pues ni el art. 149.1.28 ni el art. 149.2 CE no lo prevé así.

La LPHE tiene dos virtudes:

1) Su “generalidad” por integrar en su regulación todos los bienes del PHE (no solo los muebles o inmuebles, también el arqueológico, etnográfico, museos, archivos o documental), así se abandona la ley parcheada de abordar la regulación por ley según el tipo distinto de bien del patrimonio. No existía hasta entonces una ley estatal y menos autonómica que regulara con carácter general el patrimonio histórico⁵⁹.

2) Ha venido a abarcar nuevos bienes integrantes del PHE, por primer vez se prima el bien histórico frente al concepto artístico, integrante la doctrina italiana del bien cultural que no solo contempla el bien artístico a proteger, sino cualquier bien dotado de civilización (por ser representativo de la historia o cultura de un país), así se abre la puerta a integrar la protección de muchos más bienes que castillos u obras de arte (como muros de murallas mal conservadas, pues a pesar de que no tenga un valor cultural de contemplación, lo tiene por su historia).

Dicha ley, tal y como dicta en su exposición de motivos “(...) consagra una nueva definición de Patrimonio Histórico y amplía notablemente su extensión. (...). Busca, en suma, asegurar la protección y fomentar la cultura material debida a la acción del hombre en sentido amplio, y concibe aquella como un conjunto de bienes

⁵⁸ GONZÁLEZ-BARANDIARÁN Y DE MULLER, Carlos, *Seminario ‘Protección jurídica del Patrimonio Cultural Español’*, Ministerio de Cultura, Madrid, 2019.

⁵⁹ Esta virtud también es valorada por GARCÍA-ESCUADERO y PENDAS GARCÍA, ver: GARCÍA-ESCUADERO, Piedad y PENDAS GARCÍA, Benigno, *op. cit.*, pp. 79-81.

que en sí mismos han de ser apreciados, sin establecer limitaciones derivadas de su propiedad, uso, antigüedad o valor económico.”

Para FARIÑA TOJO⁶⁰, el mayor mérito de la LPHE está en que sistematiza en una sola norma todo el cuerpo normativo del régimen jurídico del patrimonio histórico español, clarifica el anterior caos legislativo y clarifica la terminología y precisión jurídica.

A continuación expongo una tabla resumen de la LPHE para poder hacer más comprensivo y esquemático su contenido:

| |
|---|
| Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español |
| Objeto de protección |
| <p>Son objeto de la Ley la protección, acrecentamiento y transmisión a las generaciones futuras del Patrimonio Histórico Español.</p> <p>Integran el Patrimonio Histórico Español los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico. También forman parte del mismo el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico y antropológico. Asimismo, forman parte del Patrimonio Histórico Español los bienes que integren el Patrimonio Cultural Inmaterial, de conformidad con lo que establezca su legislación especial. (art. 1)</p> |
| Categorías de protección |
| <p>La LPHE regula en tres niveles de protección:</p> <p>1- Bien integrante del patrimonio histórico español: bienes con relevancia para España por su historicidad o valor de civilización. Se incluyen en un registro concreto y se les aplica la LPHE.</p> |

⁶⁰ FARIÑA TOJO, José, “La protección de nuestras ciudades históricas. Un análisis de su evolución”, *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 155, julio-agosto, 1997, p. 100.

2- Bien incluido en el inventario general: solo para bienes muebles con una importancia no tan grande como BIC pero que merecen protección efectiva.

3- Bien de Interés Cultural: bienes con un valor superior, tanto muebles como inmuebles, con una relevancia especial. Pueden formar parte de un inmueble los bienes muebles que se consideren parte esencial de aquél (art. 27). Tiene un nivel de protección superior.

Procedimiento de declaración, catalogación o protección

1- Bien integrante del patrimonio histórico español (art. 1.2 LPHE): es una declaración genérica que hace la Ley, por lo que no hay un procedimiento concreto para declararlo como tal.

2- Bien incluido en el inventario general (solo bienes muebles) (arts. 26 LPHE y 30 RD 111/1986):

- 1) Solicitud a instancia de interesado o de oficio
- 2) Notificación interesados e inscripción preventiva en el Inventario
- 3) Instrucción según LPAC
- 4) resolución del Ministerio de Cultura (máximo en 4 meses, sino silencio positivo según LPAC)
- 5) ntificación interesados

3- Bien de Interés Cultural (arts. 9 a 13 LPHE y 11 a 20 RD 111/1986):

- 1) solicitud incoación por cualquier persona o de oficio
- 2) Acuerdo de incoación
- 3) Publicación BOE, notificación a persona solicitante, inscripción preventiva en Registro general de BIC y efectos provisionales de BIC sobre el bien
- 4) Informe favorable de órgano asesor art. 3.2 (si en 3 meses no resuelve se entiende favorable)

- 5) (caso bienes inmuebles: trámite información pública y audiencia Ayuntamiento interesado)
- 6) Propuesta de resolución del Ministro de Cultura
- 7) Resolución por Real Decreto declarando el BIC o denegando (plazo máximo 20 meses, sino caducidad si se ha denunciado mora)
- 8) Publicación BOE, notificación interesados e inscripción en Registro general estatal de BIC

La declaración de bien del inventario general o de BIC también será hecho en su caso por las CCAA conforme a su normativa (arts. 11.2 y 29.2 RD 111/1986)

Limitaciones de intervención sobre bienes protegidos

1) Bien integrante del patrimonio histórico español:

- Órgano competente autonómico o estatal puede ordenar suspender demolición o cambio de uso de bien PHE no declarado BIC por máximo 6 meses en que administración urbanística deberá aprobar inicialmente plan especial de protección u otra medida de protección urbanística (art. 25)
- Prohibición transmisión bienes muebles PHE de la administración, salvo entre ellas y otras excepciones (art. 28.2)

2) Bien incluido en el inventario general (solo bienes muebles):

- Deber de propietarios y poseedores a permitir su inspección, estudio y a cederlo para exposiciones temporales, así como a comunicar a la AGE toda transmisión del bien para su anotación en el Inventario General (art. 26.6)

3) Bien de Interés Cultural:

- Prohibición de separación de su entorno en inmueble BIC, con excepciones (art. 18)
- Prohibición de obra en monumento BIC sin autorización órgano competente (art. 19), en caso de sitio histórico o zona arqueológica BIC, además de autorización se puede requerir hacer prospecciones o excavaciones arqueológicas (art. 22). Dicha autorización de PHE es la primera y es fundamental, sino la obra se convierte en ilegal

y Ayuntamiento o administración competente en PHE podrá ordenar deshacer la obra (art. 23)

- En caso de conjuntos, zonas arqueológicas o sitios históricos BIC, obligación del municipio de aprobar Plan urbanístico especial sobre zona protegida (art. 20)

- Prohibición demolición inmueble BIC por declaración de ruina sin haber finalizado expediente de ruina y con informe favorable de dos instituciones asesoras en PHE del art. 3 (art. 24)

-Bienes muebles de la Iglesia declarados BIC o Inventario no pueden transmitirse ni cederse excepto a entes públicos o eclesiásticos (art. 28)

Limitaciones exportaciones

- Obligación de autorización de la AGE para exportar al extranjero cualquier bien del PHE con más de 100 años de antigüedad o cualquier bien inscrito en el Inventario General. Prohibición de exportación de BIC y aquellos que la AGE declare inexportables por ser parte del PHE mientras se incoa declaración de protección especial (art. 5).

Cabe la exportación temporal de BIC muebles (art. 31).

En caso de bien mueble exportado ilegalmente, si el Estado lo recupera le pertenecerá (art. 29).

La autorización de exportación está sujeta a tasa cuyo producto se afectará a la adquisición del PHE (art. 30).

- Posibilidad de que el Estado permute bienes muebles del PHE de su propiedad con los de otros Estados para recuperar bienes del PHE de igual o más valor (art. 34).

- Deber de la AGE de intervenir ante casos de expoliación del PHE, apercibiendo al gobierno autonómico donde se dé el caso, o subsidiariamente de forma directa (art. 4).

Acción de fomento

-Acceso preferente al crédito oficial en obras de conservación o excavaciones en BIC (art. 67).

-1% cultural: el Estado debe reservar por ley el 1% del presupuesto de obra pública estatal para destinarla a obras de conservación o enriquecimiento del PHE (art. 68)

-Bonificaciones fiscales tanto de IBI como Impuesto sobre el Patrimonio, y a nivel local según determinen ordenanzas fiscales, bonificaciones sobre distintos impuestos sobre los BIC inmuebles (art. 69).

-Deducciones de IRPF por adquisición o conservación de BIC (art. 70).

- Posibilidad de pago de deudas tributarias mediante la entrega de bienes del PHE inscritos en el Registro general de BIC o el Inventario General (art. 73).

Colaboración administrativa

- El propio entramado competencial concurrente en patrimonio cultural obliga al art. 6 a considerar organismos competentes para ejecutar la LPHE los que determine la Comunidad Autónoma con competencias exclusivas en la materia, así como los de la AGE en caso de exportación o expoliación del PHE o en caso de bienes adscritos a servicios estatales o del Patrimonio Nacional (art. 6).

- Deber de los Ayuntamientos de cooperar con los organismos competentes del art. 6 para cumplir con la LPHE en la conservación y custodia del PHE en su municipio (art. 7).

- También cabe mencionar como novedad la colaboración ciudadana en el cumplimiento de la LPHE como la acción pública para exigir ante administraciones y tribunales el cumplimiento de la ley o el deber de comunicar a la administración competente cualquier peligro de deterioro o destrucción sobre el PHE (art. 8).

Régimen sancionador

La LPHE es innovadora frente las anteriores leyes al establecer una regulación sistemática de infracciones y sanciones en la materia de la ley en su título IX. Como nota peculiar, las sanciones como regla general son de tanto al cuádruplo del daño al PHE (si fuera evaluable, sino hay cuantías fijas de multa) y todas las infracciones de la ley prescriben a los 5 años (salvo cuatro que prescriben a los 10 años).

Regulación orgánica

La LPHE a duras penas trata cuestiones orgánicas, limitándose a indicar en el art. 3.2 las instituciones consultivas en materia de PHE, que tan importantes son para temas como las exportaciones, valoraciones del PHE, etc. La LPHE confía la cuestión orgánica a su reglamento de desarrollo, el RD 111/86. El reglamento regula principalmente dos de estas instituciones:

1) Consejo del Patrimonio Histórico: adscrito al Ministerio de Cultura, que tiene como finalidad esencial facilitar la comunicación y el intercambio de programas de actuación e información relativos al Patrimonio Histórico Español entre las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas. Tiene un Presidente y vocales (uno por cada Comunidad Autónoma), y funciona en Pleno y comisiones.

Tiene como funciones conocer de los programas de actuación del PHE, aprobar Planes nacionales de información del PHE, proponer campañas formativas y divulgativas del PHE, informar medidas para cumplir compromisos internacionales en PHE, informar sobre destino de bienes recuperados de exportación ilegal, informar demás temas que le someta el Presidente u otras funciones atribuidas normativamente (arts. 2 a 6 RD 111/1986).

2) Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del PHE: adscrita a la Dirección General de Bellas Artes, funciona en Pleno o secciones. Debido a su carácter técnico, está formado por 18 vocales nombrados por el Ministro de Cultura de entre expertos en los campos de actuación de la Junta y 4 vocales nombrados por el Ministro de Economía. Tiene funciones de dictaminar solicitudes de exportación de bienes del PHE, valorar bienes del PHE exportados ilegalmente o para entrega de deuda tributaria

| |
|---|
| o que el Ministerio pretenda adquirir para instituciones culturales (arts. 7 a 9 RD 111/1986) |
|---|

| |
|-----------------------------|
| Desarrollo normativo |
|-----------------------------|

| |
|--|
| <p>La LPHE, igual que la Ley republicana de 1933, confía su desarrollo en un reglamento general, que en el presente caso es el “Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español” y que regula cuestiones orgánicas, concreta el procedimiento de declaraciones de protección especial del PHE, procedimientos de exportación o enajenación, tutela en caso de expoliación o las medidas de fomento.</p> |
|--|

Lo cierto es, pero, que según alguna doctrina como ALMANSA-SÁNCHEZ⁶¹, dicha ley ya nació anticuada en su momento, especialmente debido a que el mundo del patrimonio, y de la arqueología especialmente, evolucionó rápidamente, y dichas innovaciones necesarias vinieron reguladas en parte en la legislación autonómica que se aprobó después de la estatal. Aun así, estaba claro que era precisa una reforma de la LPHE, pero no había consenso en si hacer modificaciones parciales o hacer una gran reforma legal. Parece que se ha optado por una modificación parcial que según ALMANSA-SÁNCHEZ va destinada a dotar de mayor seguridad jurídica la ley, destacando, a falta de las modificaciones que se lleven a cabo en las Cortes: inclusión del concepto de patrimonio industrial, cinematográfico y subacuático, o el paisaje cultural; regulación mínima de protección de los BIC (para evitar problemas como la ley del patrimonio madrileña de 2013); inclusión de la categoría de patrimonio “Mundial” para incluir los bienes del patrimonio Mundial por la UNESCO como categoría autónoma⁶²; incluye dificultades para exportar bienes culturales y fomento fiscal para su conservación en España; y la previsión de la refundición de la LPHE y la Ley del Patrimonio Cultural Inmaterial antes de 2023. Novedades a criterio de Almansa insuficiente por limitarse principalmente a recoger la Convención de protección del patrimonio subacuático y poco más. Se critica

⁶¹ <https://theconversation.com/a-donde-nos-lleva-la-nueva-ley-de-patrimonio-historico-163742>

⁶² Referente a la aplicación de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial de la UNESCO ver MELGOSA ARCOS, Francisco Javier, “La aplicación de la Convención sobre el Patrimonio Mundial”, en GARCÍA RUBIO, Fernando (coord.), *Régimen jurídico de los centros históricos*, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 161-178.

la poca participación de colectivos patrimonialistas para elaborar el anteproyecto y se dejan las esperanzas en esa refundición con la LPCI para que haya un cambio de calado. Tampoco ha gustado el nuevo anteproyecto al gobierno andaluz comandado por el Partido Popular y Ciudadanos, que han presentado 20 alegaciones por considerarla recentralizadora y querer crear una especie de “ley básica”, que afecta a la autonomía local y de las CCAA, especialmente son críticos con la nueva categoría de patrimonio mundial por entender que socaban sus competencias. También critican que aumenta la burocracia y se desprotege el arte rupestre al salir de la ley.⁶³ De momento, la propuesta ha quedado aparcada.

Uno de los aspectos más debatidos de la LPHE fue, sin duda, la articulación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a juicio de GARCÍA-ESCUADERO y PENDAS GARCÍA⁶⁴ se interpretan las competencias en un sentido favorable al Estado sin desconocer el ámbito competencial autonómico, por lo que concluyen que se ajusta a la Constitución, hecho que la STC 17/1991 en buena manera les dará la razón. Los autores defienden que la ley no pretende crear una legislación básica ni de armonización sobre la legislación autonómica, pues tampoco podría constitucionalmente en esta materia. Los autores solo critican el carácter demasiado prolijo de ciertos preceptos, que bien podría haber remitido a un reglamento.

A la práctica la legislación autonómica ha devenido de mucha mayor importancia en el día a día del patrimonio histórico en cualquier sitio del Estado, debido a la distribución competencial realizada por la Constitución y su interpretación por el Tribunal Constitucional, pero no debemos perder de vista la función coordinadora en cultura del Estado del artículo 149.2 CE. En palabras de ABAD LICERAS,

“El carácter prevalente de la legislación autonómica sobre la estatal, no priva a este último de competencias en materia de patrimonio histórico (aunque no ostente el carácter prevalente de otras épocas)”.⁶⁵

⁶³ <https://www.vozpopuli.com/espana/andalucia/andalucia-ley-patrimonio-historico.html>

⁶⁴ GARCÍA-ESCUADERO, Piedad y PENDAS GARCÍA, Benigno, *op. cit.*, p. 86.

⁶⁵ ABAD LICERAS, José María, “La Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de patrimonio cultural histórico-artístico: soluciones doctrinales”, *op. cit.*, p. 179.

Así, para ÁLVAREZ Y ÁLVAREZ⁶⁶, independientemente de su papel como propietario de gran parte de los bienes culturales del país, sigue teniendo importancia como intérprete del interés nacional en la conservación del patrimonio histórico.

I.1.4.- Competencias autonómicas

Cataluña, como comunidad autónoma que mejor representa las aspiraciones de aprovechar al máximo las cotas de poder autonómico debido a razones políticas de sus gobiernos autonómicos nos va a servir como ejemplo. Ya en el Estatuto autonómico de 1932 preveía competencias en materia de bellas artes y conservación de monumentos, además de conseguir el traspaso de servicios en distintas competencias en bellas artes y conservación de monumentos del Estado mediante Decreto de 30 de noviembre de 1933. En 1934 el Parlamento catalán aprobó su propia Ley del patrimonio histórico, dicha ley ha sido alabada por la doctrina moderna, como GIFREU I FONT, quien resume su contenido más importante de la siguiente manera:

“contenía una visión moderna del patrimonio, remarcando su interés científico y no solo histórico, reducía la antigüedad de los bienes a 50 años, disponía la formación de un inventario, establecía los derechos y deberes de los propietarios –por ejemplo, la obligación de notificar la posesión de bienes históricos con el fin de elaborar un Registro y un Censo de Protectores– y regulaba la visita pública de los bienes en cuanto derecho subjetivo de la ciudadanía.”⁶⁷

Mientras que MARCH ROIG destaca aspectos positivos en general de la legislación en materia de patrimonio cultural en la Cataluña republicana:

“Las leyes salidas del Parlamento catalán en materia de museos, archivos, bibliotecas y patrimonio, las que tendrían que haber servido para institucionalizar pública-mente la cultura en Cataluña si el inicio de la Guerra Civil no lo hubiera impedido revelan: primero, que fueron largamente y conscientemente planificadas;

⁶⁶ ÁLVAREZ y ÁLVAREZ, José Luís, *Sociedad, Estado y Patrimonio Cultural*, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1992, p. 32.

⁶⁷ GIFREU I FONT, Judit, “Régimen jurídico de la protección y fomento del Patrimonio Cultural en Cataluña: estado de la cuestión”, *Patrimonio Cultural y derecho*, núm. 22, 2018, p. 256.

segundo, que son un reflejo de los intereses, la profesionalidad y la experiencia de los miembros de la Ponencia que contribuyeron a elaborarlas, los cuales, además, priorizando el objetivo de poder lograr un proyecto que respondiera de una manera efectiva a las necesidades y aspiraciones de Cataluña en materia cultural, por encima de cualquier otro, supieron incorporar los pareceres de aquellas instituciones y organismos que anteriormente se habían encargado de proteger el patrimonio histórico, científico y artístico catalán”.⁶⁸

Luego, en su Estatuto de Autonomía de 1979 se reservaba la competencia exclusiva en cultura pero también en “Patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico y científico, sin perjuicio de lo que dispone el número 28 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución” (art. 9 apartados 4 y 5, respectivamente). Si bien, tal y como nos indica CARRASCO NUALART⁶⁹ el Tribunal Constitucional dio poca relevancia a ese título ante conflictos competenciales como los de espectáculos, ocio o industria, donde se prefirió justificarse en base a otros títulos competenciales. Luego el Estatuto de 2006, en su artículo 127.1 regula las competencias exclusivas en cultura de la Generalitat, concretamente en patrimonio cultural, museos y archivos, y se le añaden como novedad las actividades artísticas y culturales (incluye la materia del libro y el cine) y también en fomento de la cultura (incluiría teatro, música, audiovisual, literatura, danza, circo y proyección internacional de la cultura catalana). El Tribunal Constitucional en su sentencia 31/2010 confirma que la Generalitat puede regular competencias exclusivas en las materias del art. 127.1 si bien no

“enerva las competencias concurrentes del Estado en base al art. 149.2 de la Constitución (así como en proyección internacional de la cultura, sin perjuicio de la competencia estatal en relaciones internacionales, algo que ya había declarado el TC en su sentencia 17/1991). Mientras que la referencia del artículo 127.3 EAC a que «En las actuaciones que el Estado realice en Cataluña en materia de inversión en bienes y equipamientos culturales se requiere el acuerdo previo con la Generalitat» el Tribunal Constitucional concluye que dicho acuerdo previo no es

⁶⁸ MARCH ROIG, Eva, “*La Generalitat republicana: algunes precisions sobre la seva actuació en matèria de museus i patrimoni*”, *Rubrica Contemporànea*, Vol. 3, núm. 5, 2014, pp. 130.

⁶⁹ CARRASCO NUALART, Manuel, “Competencias en materia de cultura”, *Revista catalana de dret públic - Especial Sentencia sobre el Estatuto*, Barcelona, 2010, pp. 322-327.

una condición para ejercer las competencias estatales en cultura y basta con que se intente tal acuerdo, en base a la referencia del art. 149.2 CE a que el Estado debe actuar “de acuerdo con las Comunidades Autónomas”⁷⁰.

Uno de los autores que mejor resume la relación de la competencia concurrente del artículo 149.2 CE con las competencias autonómicas en cultura es CARRASCO NUALART⁷¹, que nos dice lo siguiente:

“(…) según el TC la competencia estatal del artículo 149.2 CE no se debe entender circunscrita al ejercicio de funciones de fomento y de prestación de servicios públicos sino que incluye potestades legislativas. Así lo declaró la STC 17/1991, según la cual la competencia legislativa del Estado sobre patrimonio cultural no es sólo la que deriva del artículo 149.1.28 CE (defensa contra la exportación y la expoliación) sino que es más amplia, ya que, de acuerdo con la doctrina fijada en la STC 49/1984, el artículo 149.2 CE permite al Estado legislar sobre la preservación del patrimonio cultural común y también sobre los aspectos que precisen tratamientos generales o que reclamen una definición unitaria. Con esta interpretación, el artículo 149.2 permite al Estado dictar, en el ámbito de la cultura, algo que se parece mucho a una legislación básica. Pero si en el terreno legislativo las competencias de la Generalitat se han convertido en prácticamente compartidas, en cambio no se puede hablar de una concurrencia competencial plena entre el Estado y la Generalitat en materia de cultura, ya que, tal como reconoce la propia STC 17/1991, eso dejaría sin contenido las competencias específicas reconocidas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Si, por ejemplo, el Estatuto atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva sobre los museos no estatales, sería absurdo interpretar que el Estado y la Generalitat tienen idénticas competencias sobre estos museos. No: sobre las materias que el Estatuto atribuye a la competencia exclusiva de la Generalitat, las potestades normativas y ejecutivas corresponden a esta, sin perjuicio de que el Estado, sobre la base del artículo 149.2 CE, pueda incidir en aquello «que precise tratamientos generales» o cuando se

⁷⁰ CARRASCO NUALART, Manuel, *op. cit.*, pp. 323-325.

⁷¹ CARRASCO NUALART, Manuel, *op. cit.*, p. 323.

requiera la intervención estatal porque «los bienes culturales pudieran no lograrse desde otras instancias» (STC 49/1984).

Por lo tanto, a pesar del soniquete de la competencia concurrente sobre cultura, lo cierto es que las competencias que los Estatutos atribuyen a las Comunidades Autónomas tienen unos efectos limitadores de las potestades estatales.”

I.1.4.1.- La legislación autonómica catalana: la Ley 9/1993 del Patrimonio Cultural Catalán

En base a los títulos competenciales estatutarios de 1979 se aprobó la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del patrimonio cultural catalán (LPCC). Dicha ley es la segunda autonómica específica de la materia, después de la vasca de 1990 y por lo tanto forma parte de esa primera generación de leyes sectoriales de patrimonio cultural autonómicas. Los principales objetivos de dicha ley son:

- 1) Desarrollar legalmente la competencia exclusiva autonómica en patrimonio cultural.
- 2) Establecer un concepto amplio del patrimonio cultural catalán que incluya el patrimonio inmueble, el mueble y el inmaterial, afectando a bienes de titularidad pública y privada.
- 3) Regular distintos niveles de protección jurídica del patrimonio: desde el máximo, que es el Bien Cultural de Interés Nacional (equivalente al BIC estatal), los bienes catalogados (con un papel importante de los municipios) y el resto de bienes integrantes del patrimonio cultural catalán.
- 4) Establecer medidas de fomento y difusión del patrimonio cultural catalán.

A lo largo de este trabajo se irán desgranando distintos preceptos de esta Ley, que es fundamental en el conjunto del trabajo pues es el que da los principales instrumentos de protección del patrimonio cultural a los entes locales en Cataluña.

Es de destacar que para poder ejecutar la mencionada ley, la Generalitat ya contaba, además de con títulos competenciales estatutarios, con ciertos servicios traspasados del Estado en materia de patrimonio cultural, donde destacaría los Reales Decretos 159/1981, de 9 de enero, y 510/2000, de 14 de abril, que concretan los servicios e instituciones y los medios personales y materiales que son objeto de traspaso en materia de patrimonio arquitectónico, edificación y vivienda.

Para RICART I MARTÍ y GÓMEZ BUENDÍA la LPCC es:

“una ley marco que precisa los aspectos fundamentales del régimen jurídico aplicable y que prevé el desarrollo sectorial de cada tipo de bien cultural. (...) La ley también otorga a la administración local de Cataluña, de acuerdo con la legislación local, atribuciones importantes dentro de la esfera de sus competencias. (...) La LPCC fue, en el momento de su promulgación una ley moderna e innovadora, y el hecho que todavía siga vigente demuestra que otorga instrumentos eficaces para proteger, conservar y acrecentar el patrimonio cultural catalán. Eso no obstante, se echa de menos que imponga obligaciones de conservación a la administración pública, autonómica o local, y que el incumplimiento de estas obligaciones comporte consecuencias, también a la misma administración.”⁷²

También de esta ley, al igual que ocurre con las demás leyes autonómicas y la estatal en materia del patrimonio cultural, se reconoce un papel activo de la sociedad civil para hacer cumplir la LPCC, concretamente en el artículo 5 de la ley, que reconoce la acción pública a toda persona física y jurídica, no solo para hacer cumplir la ley en el ámbito administrativo, sino indirectamente también en el judicial (si bien ya veremos que en el ámbito sancionador el papel es muy limitado, siendo poco más que un denunciante):

“1. Todas las personas físicas y jurídicas están legitimadas para exigir el cumplimiento de la legislación de patrimonio cultural ante las Administraciones

⁷² RICART I MARTÍ, Encarnació y GÓMEZ BUENDÍA, Carmen, “El patrimonio cultural local”, en GIFREU I FONT, Judith, y FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (Dir.), *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Associació Catalana de Municipis, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 1448-1449.

públicas de Cataluña. La legitimación para recurrir ante los Tribunales de Justicia se rige por la legislación del Estado y de la Comunidad Europea.

2. Todo aquel que tenga conocimiento de una situación de peligro o de la destrucción consumada o inminente de un bien integrante del patrimonio cultural catalán lo comunicará inmediatamente a la Administración local correspondiente o al Departamento de Cultura.”

Hay que reconocer que otras leyes sectoriales del patrimonio autonómicas son mucho más explícitas reconociendo la legitimidad de la acción pública de cualquier persona ante los tribunales para hacer cumplir la ley.

Finalmente me gustaría destacar el papel de la sociedad civil en el cumplimiento de la legislación sectorial sobre el patrimonio cultural, especialmente de entidades como los centros de estudios que hay alrededor del territorio en Cataluña y que velan activamente para este objetivo⁷³.

I.1.4.2.- La legislación autonómica catalana: otra normativa del patrimonio cultural catalán

También cabe mencionar, si bien no nos centraremos propiamente en este trabajo a estas cuestiones, en la Ley 10/2001, de 13 de julio, de archivos y documentos, cuyo artículo 31 obliga a los municipios de más de 10.000 habitantes, consejos comarcales y diputaciones a tener archivo propio homologable con los requisitos del art. 21.1. A parte de distinta documentación administrativa activa y semi-activa, dichos archivos deben conservar la documentación histórica municipal (art. 32). En los municipios de menos de 10.000 habitantes, el archivo comarcal puede asumir sus funciones.

También existe la Ley 17/1990, de 2 de noviembre, de museos, que regula el patrimonio museográfico de Cataluña, así como la organización de los museos, entrando en un régimen común de los museos, para después regular cuestiones específicas de los museos públicos, y luego con más detalle los museos nacionales, los de interés nacional y los

⁷³ VARIOS AUTORES, *L'ús i l'abús del patrimoni en els territoris de parla catalana*, Institut Ramon Muntaner, Barcelona, 2004, pp. 11-17.

museos locales, comarcales y monográficos. También concreta las competencias de la Generalitat, así como de las comarcas y los municipios en museos⁷⁴.

Además tenemos el Decreto 78/2002, de 5 de marzo, del Reglamento de protección del patrimonio arqueológico y paleontológico, que desarrolla el capítulo IV del título II de la LPCC, que trata del patrimonio arqueológico. Cuando comentemos el patrimonio arqueológico en Cataluña trataremos más directamente sobre esta norma.

Finalmente es destacable la Ley 7/2011, de 27 de julio, de medidas fiscales y financieras, que en sus artículos 71 a 77 crea y regula la Agencia Catalana del Patrimonio Cultural, una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia que empezó a actuar en enero de 2014 y que aprobó sus estatutos el 23 de julio de 2013 mediante Decreto 198/2013⁷⁵. Según el artículo 72.1:

“La Agencia Catalana del Patrimonio Cultural tiene la misión de gestionar, en relación con el medio urbano y natural que lo acoge, el patrimonio cultural de la Generalidad con criterios de integridad, sostenibilidad y eficiencia, y apoyar al departamento competente en materia de cultura en la realización de actividades programadas para ejecutar las políticas establecidas por la unidad competente en materia de patrimonio cultural. A los efectos de lo establecido por la presente ley,

⁷⁴ Artículo 37 De las competencias de las comarcas

Los consejos comarcales ejercerán, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Organizar y gestionar los museos que les hayan sido transferidos en virtud de la Disposición Adicional Quinta y de los creados por iniciativa propia.
- b) Participar en la gestión de los museos comarcales de su territorio, si no tiene la titularidad de los mismos.
- c) Fomentar, apoyar y colaborar con los museos municipales existentes en la demarcación.
- d) Fomentar los museos de titularidad privada de la demarcación y apoyarles, si procede.
- e) Informar sobre la declaración como museo de interés nacional o como sección de museo nacional de los museos radicados en la comarca.

Artículo 38 De las competencias de los municipios

Los Ayuntamientos ejercerán, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Organizar y gestionar los museos que hayan sido transferidos en virtud de la Disposición Adicional Quinta y de los creados por propia iniciativa.
- b) Participar en la gestión de los museos locales de su territorio, si no tiene la titularidad de los mismos.
- c) Fomentar los museos de titularidad privada del municipio y apoyarles, si procede.
- d) Tener representación en los órganos de gobierno de los museos de administración pública radicados en su término municipal.
- e) Informar sobre la creación de nuevos museos de administración pública que no sean de titularidad municipal radicados en su término municipal.
- f) Instituir, reglamentar y mantener los museos municipales.

⁷⁵ <https://dogc.gencat.cat/ca/document-del-dogc/?documentId=641576>

el patrimonio cultural incluye el patrimonio material e inmaterial, mueble e inmueble, documental, bibliográfico y etnológico.”

Además, la Agencia Catalana del Patrimonio Cultural gestiona y dinamiza los equipamientos culturales que se le adscriban por decreto, y ya de acuerdo con el artículo 72.2 toda una serie de museos nacionales de Cataluña.

Sin embargo, esta agencia no tiene entre la mayoría de sus funciones la protección del patrimonio cultural, más bien la gestión del patrimonio cultural en manos de la Generalitat, excepto la función del artículo 72.3.d de la ley, que establece como función:

“d) Prestar servicios de restauración, conservación, rehabilitación, excavación arqueológica, mejora de la calidad y valorización de bienes culturales y de divulgación y de información en materia de patrimonio cultural”.

En virtud de esta función, depende de la Agencia y está adscrito al mismo el Centro de Restauración de Bienes Muebles de Cataluña (que también restaura ciertos elementos de bienes inmuebles, como esculturas, pinturas murales y frescos, etc).

También cabe citar otra normativa de interés en materia de patrimonio cultural en Cataluña:

-Decreto 115/1980, de 23 de junio, de estructuración orgánica del Departamento de Cultura y Medios de Comunicación de la Generalitat de Cataluña;

-Decreto 188/1981, de 10 de julio, de creación del Consejo de Patrimonio Cultural de Cataluña;

-Decreto 30/1984, de 25 de enero, por el cual se establece la obligatoriedad del informe del Departamento de Cultura en materia de catalogación municipal de monumentos;

-Ley 17/1990, de 2 de noviembre, de museos, y su Decreto 35/1992, de 10 de febrero, de despliegue parcial de la Ley 17/1990;

- Ley 2/1993, de 5 de marzo, de fomento y protección de la cultura popular y tradicional y del asociacionismo cultural (que tratamos al referirnos al patrimonio cultural inmaterial);
- Ley 4/1993, de 18 de marzo, del sistema bibliotecario de Cataluña; el Decreto 175/1994, de 28 de junio, sobre el uno por ciento cultural;
- Decreto 73/1995, de 7 de marzo, por el cual se regula la declaración de asociaciones y fundaciones de interés cultural;
- Decreto 76/1996, de 5 de marzo, por el cual se regula el sistema general de gestión de la documentación administrativa y la organización de los archivos de la Generalitat de Cataluña;
- Decreto 392/1996, de 12 de diciembre, por el cual se modifica el Decreto 73/1995, de 7 de marzo, por el cual se regula la declaración de asociaciones y fundaciones de interés cultural;
- Decreto 124/1999, de 4 de mayo, sobre los servicios y el personal del Sistema de Lectura Pública de Cataluña;
- Decreto 267/1999, de 28 de septiembre, sobre régimen administrativo de la cinematografía y el audiovisual;
- Decreto 276/2005, de 27 de diciembre, de las comisiones territoriales del patrimonio cultural.

No podemos olvidar finalmente la actividad de fomento de la Generalitat a favor de la restauración del patrimonio cultural, especialmente mediante la aprobación de bases de subvenciones y las correspondientes convocatorias, dejo aquí algunos ejemplos centrados en el patrimonio cultural inmueble:

- Orden CMC/533/2009, de 23 de noviembre, “por la que se aprueban las bases que deben regir la concesión de subvenciones para la ejecución de obras de restauración y conservación de inmuebles de notable valor cultural”⁷⁶.
- RESOLUCIÓN CLT/603/2017, de 23 de marzo, “por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Administración de la Oficina de Apoyo a la Iniciativa Cultural (OSIC), por el que se aprueban las bases específicas que deben regir la concesión de subvenciones en el ámbito del patrimonio cultural”⁷⁷.

Otra acción, más que de fomento sería de colaboración administrativa, la lleva a cabo asociaciones de municipios como la Associació Catalana de Municipis, de ámbito autonómico catalán y que recientemente, en el mes de febrero de 2023 ha llevado a cabo una interesante iniciativa con la ampliación del nuevo acuerdo marco para la redacción de proyectos y dirección de obra, que en uno de sus nueve grupos, el segundo concretamente, precisamente trata de la “redacción de proyectos de obra para la restauración, conservación e intervención en el patrimonio cultural”⁷⁸, un contrato de servicios que incluye estudios previos, redacción de anteproyectos, redacción de proyecto básico, redacción proyecto ejecutivo, dirección de la obra y dirección ejecutiva de la obra. En definitiva, con este acuerdo marco de contratación, los municipios pueden acogerse a la licitación ya realizada por la asociación de municipios y ahorrarse tener que hacer la licitación con ese propósito.

⁷⁶ Según su artículo primero, tienen como objeto la concesión de subvenciones para contribuir económicamente durante un periodo bianual a la ejecución de obras de consolidación o restauración (proyectos incluidos) en inmuebles situados en Cataluña protegidos en calidad de bienes culturales de interés nacional (BCIN) o bienes culturales de interés local (BCIL), entendiéndose como BCIL los que han sido declarados de acuerdo con el artículo 17 de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del patrimonio cultural catalán, y los que lo son por la disposición adicional 1.1 de la mencionada Ley 9/1993. Si bien quedan excluidos los inmuebles que reciban soporte económico a través del uno por ciento cultural o de inversiones programadas por la Dirección General del Patrimonio Cultural durante el bienio objeto de la convocatoria correspondiente. Son beneficiarios de esa subvención tanto entes locales como sus entes dependientes o también los particulares propietarios de dicho patrimonio.

⁷⁷ Según su artículo primero, el objeto de estas bases es la concesión de subvenciones destinadas a la conservación preventiva y a la conservación/restauración de bienes culturales muebles y de elementos históricos y artísticos integrados en bienes inmuebles que forman parte del patrimonio cultural catalán. Las actuaciones de conservación deben ser de las especialidades de pintura y escultura sobre madera, pintura sobre tela, pintura mural, arte contemporáneo en cualquier formato, escultura sobre piedra, materiales arqueológicos y paleontológicos, materiales inorgánicos, materiales etnológicos, bienes técnicos, tejidos, muebles, documento y obra sobre papel y fotografía. Aquí pueden beneficiarse tanto entes locales como sus entes dependientes o bien personas físicas o jurídicas privadas sin ánimo de lucro.

⁷⁸ <https://www.acm.cat/compres/productes/redaccio-projectes/lots-5-8-restauracio-conservaci%C3%B3-intervencio-patrimoni-cultural>

I.1.5.- Competencias municipales y locales

I.1.5.1.- Competencias municipales

Los mandatos constitucionales ya estudiados de los arts. 9.2, 44, 46, 48 y 50 CE afectan a todos los poderes públicos, y por lo tanto también a los entes locales, quienes deberán llevarlos a cabo de acuerdo con el principio constitucional de autonomía local (arts. 137 y 140 CE y Carta Europea de Autonomía Local) y de acuerdo con las competencias que tengan atribuidas legalmente para la gestión de sus propios intereses (en este caso, de acuerdo con la legislación de régimen local y la sectorial de patrimonio cultural).

El mandato genérico del artículo 46 CE de proteger el patrimonio cultural a todos los poderes públicos ha llevado a implicar a los poderes locales, motivo por el cual el artículo 25.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) establece como competencia propia de los municipios la protección y gestión del Patrimonio histórico. Sin olvidar que en caso de creación, dentro del municipio de una Entidad Municipal Descentralizada, será esa la competente en “La conservación y el mantenimiento de los parques y los jardines y del patrimonio histórico y artístico de su ámbito” (art. 82.1.f TRLMRLC).

Este título genérico competencial debe de ser concretado mediante funciones específicas de los municipios, funciones que se ven trasladadas en la legislación sectorial sobre patrimonio cultural, como la LPHE y la legislación autonómica del patrimonio histórico.

En este régimen de competencias concurrentes, tal como señala GIFREU I FONT,

“también juegan un papel las administraciones locales, con funciones circunscritas básicamente a tareas de gestión administrativa en el ámbito de la cultura, en especial la anudada a la tutela y conservación de bienes inmuebles”.⁷⁹

Para GARCÍA RUBIO⁸⁰,

⁷⁹ GIFREU I FONT, Judit., “Régimen jurídico de la protección (...)” *op. cit.* p. 259.

⁸⁰ GARCÍA RUBIO, Fernando, “El papel de los Ayuntamientos en la Conservación del patrimonio cultural. Estado de la cuestión (1)”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº 12, Sección Colaboraciones, 2004, pp. 2094-2095.

“en la actual configuración competencial de los ayuntamientos sobre el patrimonio cultural se articula sobre tres grandes ejes:

En primer lugar las funciones de policía urbana de carácter fundamentalmente urbanístico en cuanto a la conservación de las edificaciones, la declaración de ruina y la elaboración de los planes especiales de protección de los recintos históricos.

En segundo lugar las funciones propias en calidad de propietarios o de tentadores de bienes considerados de carácter BIC con las responsabilidades y funciones que ella acompaña para el ayuntamiento para la organización de exposiciones, visitas, conservación específica de calles, plazas, jardines y edificios singulares, etc.

Y un tercer eje caracterizado por la incidencia sectorial de títulos competenciales recogidos en el art. 25 de la LRBRL pero con clara incidencia en la conservación del patrimonio cultural, esto es los de tráfico y ordenación urbana, turismo, instalaciones culturales, etc.”

Respecto a esto, hay que recordar lo que dispone el artículo 2 LRBRL:

“1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

2. Las leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los Entes locales en las materias que regulen.”

Es evidente que los entes locales, como administraciones más próximas al ciudadano y con evidentes intereses sobre el territorio, deben tener unas competencias en urbanismo y patrimonio cultural.

Respecto al título competencial municipal en patrimonio histórico de la LBRL, FUENTES I GASÓ nos advierte de que ha habido una restricción de la competencia con la LRSAL:

“la modificación del art. 25 LBRL realizada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) no ha dejado inmune el ámbito histórico cultural. Antes de la reforma, el art. 25.2 en la letra e) otorgaba competencias propias en materia de «patrimonio histórico-artístico» y en la letra m) en materia de «actividades o instalaciones culturales y deportivas». Con la reforma, la referencia al «patrimonio histórico-artístico» se acota a la «protección y gestión del patrimonio histórico», ahora incluida en la letra a), y el contenido de la letra m) ha pasado a ser «promoción de la cultura y equipamientos culturales.»⁸¹

El autor entiende que aparentemente estos cambios no resultan relevantes si bien pueden no ser del todo inocuos. Además, manifiesta que

“en la letra a) se añade ahora la referencia explícita a la “conservación y rehabilitación de la edificación”, una competencia propia que no se contemplaba en el redactado anterior, aunque ya se ejercía en cumplimiento de la legislación urbanística y de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas.”⁸²

A pesar de esta limitación y clarificación de competencias que significa la LRSAL, FUENTES I GASÓ también nos indica que

⁸¹ FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “La protección jurídica del patrimonio cultural en la era Smart City”, en *Camino de Santiago y patrimonio cultural. Una visión jurídica integradora*, Barcelona, 2019, pp. 195-242.

⁸² FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “Patrimonio cultural y smart city: la transformación integral de la Ciudad”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 57, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2021, p. 147.

“el Tribunal Constitucional en varias sentencias relativas a la LRSAL ha declarado que el listado de competencias del art. 25.2 es un *numerus apertus*, con lo que la legislación puede atribuir a los municipios otras competencias”.⁸³

El art. 66.3 del Decreto Legislativo 2/2003 del TR de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, anterior a la LRSAL, pero no inaplicable o incompatible con ella, nos dice igual que la LBRL con su redacción anterior, que los municipios catalanes tienen competencias propias en “patrimonio histórico-artístico”.

Para GARCÍA RUBIO no podemos olvidar cuando hablamos de competencias municipales en patrimonio histórico, de la coordinación con otras materias relacionadas:

“Debemos resaltar fundamentalmente en un plano positivo y de futuro sobre las funciones municipales sobre el patrimonio cultural la absoluta perentoriedad de la coordinación de políticas y funciones de la administración municipal con incidencia en esta materia así por ejemplo no es posible concebir un política de preservación de un caso histórico tal y como se encarga de demostrar M^a Lourdes Campos Romero sin la necesaria coordinación con las políticas y técnicas de movilidad urbana; limitando el acceso a los vehículos, peatonalizando calles, implantando aparcamiento disuasorios, etc...Dichas técnicas son de elemental importancia para evitar el deterioro de las edificaciones históricas o de interés pero también tienen que tener la debida sensibilidad para el mantenimiento de la movilidad para la población residente y el flujo comercial que mantengan la vida de esos cascos evitando su inclusión en zonas marginales y degradadas.

Otro de los elementos sectoriales a tener en cuenta e integrar en los planes municipales de preservación y protección del patrimonio cultural es el referido a las políticas y técnicas turísticas puesto que tal y como señala Miguel Ángel Troitiño Vinuesa⁸⁴ las ciudades históricas son recursos turísticos y dicho turismo implica

⁸³ FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 101, 2015, p. 74

⁸⁴ TROITIÑO VINUESA, Miguel Ángel, "Ciudades Patrimonio de la humanidad: desafío de interpretación, planificación y gestión turística", en *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Tirant lo Blanch. Valencia, 2002, pp. 353-408.

una multifuncionalidad de los centros históricos y la existencia de oportunidades y riesgos económicos y socioculturales del turismo.”⁸⁵

La LPHE, a pesar de que no tiene carácter de legislación básica y por lo tanto no dicta unos mínimos legales que deban respetar todos los poderes públicos, sí que de algún modo desarrolla el principio rector del artículo 46 CE por lo que se ha permitido establecer en un artículo, el 7, un marco muy genérico de funciones de los municipios en materia del patrimonio histórico español⁸⁶:

“Los Ayuntamientos cooperarán con los Organismos competentes para la ejecución de esta Ley en la conservación y custodia del Patrimonio Histórico Español comprendido en su término municipal, adoptando las medidas oportunas para evitar su deterioro, pérdida o destrucción. Notificarán a la Administración competente cualquier amenaza, daño o perturbación de su función social que tales bienes sufran, así como las dificultades y necesidades que tengan para el cuidado de estos bienes. Ejercerán asimismo las demás funciones que tengan expresamente atribuidas en virtud de esta Ley.”

El precepto habla solamente de Ayuntamientos, lo que entendemos que está desfasado, pues debería referirse a los distintos entes locales, pues es claro que muchos municipios, especialmente los pequeños y con menos recursos tendrían dificultad incluso para hacer frente a ese mandato de cooperación por falta de expertos en patrimonio cultural (e incluso de arquitectos municipales).

Como vemos, en primer lugar se refiere a funciones de cooperación para ejecutar la LPHE en relación con el patrimonio histórico español, si bien tienen esa función de conservación

⁸⁵ GARCÍA RUBIO, Fernando, “El papel de los Ayuntamientos en la Conservación del patrimonio cultural. Estado de la cuestión”, en GARCÍA RUBIO, Fernando (coord.), *Régimen jurídico de los centros históricos*, Dykinson, Madrid, 2008, p. 117.

⁸⁶ Hay que mencionar, una antigua línea jurisprudencial a la práctica obsoleta, que autorizaba al Estado a intervenir subsidiariamente en el caso de que el Ayuntamiento omitiera sus deberes de preservar la integridad del patrimonio histórico-artístico, así cabe citar la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 1978, sala de lo contencioso (Ar. 1978/600) y la de 16 de mayo de 1979 que lo confirmó. A pesar de esto, dicha doctrina jurisprudencial hoy en día tiene un alcance muy limitado debido al nuevo reparto competencial de la Constitución donde la Comunidad Autónoma tiene el protagonismo en la tutela del patrimonio cultural, así como el principio constitucional de autonomía local. Además, dicha actuación subsidiaria estaría limitada a las competencias del Estado reguladas en la LPHE, donde no se prevé explícitamente una actuación supletoria del Estado por dejadez de funciones del Ayuntamiento.

y custodia del patrimonio. Dicha cooperación se materializa, según el mismo artículo con la notificación a la administración estatal (o autonómica, en su caso) de cualquier daño o amenaza al bien.

Finalmente hace una remisión a las demás funciones que la LPHE atribuye a los Ayuntamientos/municipios, que resumidamente son las siguientes:

- 1) Derecho de audiencia de los Ayuntamientos en los procedimientos de declaración de BIC en su territorio (art. 9.2);
- 2) Deber de redactar un plan especial urbanístico o equivalente en caso de declaración de ciertas clases de BIC (Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica) en su territorio (art. 20)⁸⁷;
- 3) La autorización de obras directamente de desarrollo de planes urbanísticos aprobados en ciertos BIC (Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica), dando cuenta de las licencias otorgadas a la administración competente en máximo 10 días (artículo 20). Mientras el plan urbanístico no sea aprobado, dicha competencia será de la “administración competente” (entendemos que excepto los escasos casos en los que será el Estado, normalmente será competencia de la Comunidad Autónoma). En caso de licencias ya otorgadas que contravengan la protección del BIC, cierta doctrina⁸⁸ se inclina por considerar que se aplicará el régimen de responsabilidad patrimonial de la administración correspondiente. En todo caso, no se permitirán alineaciones nuevas, alteraciones en la edificabilidad, parcelaciones ni agregaciones.
- 4) El deber del Ayuntamiento de ordenar la demolición o reconstrucción por obras ilegales en los BIC (artículo 23). Esta función está compartida con la administración

⁸⁷ A ojos de GARCÍA-ESCUADERO y PENDAS GARCÍA, dicha previsión es clave en las relaciones entre el patrimonio histórico y el urbanismo, respetando plenamente el principio de autonomía local a la vez que sirve para proteger el patrimonio histórico. Ver GARCÍA-ESCUADERO, Piedad y PENDAS GARCÍA, Benigno, *op. cit.*, pp. 128-129.

⁸⁸ GARCÍA-ESCUADERO, Piedad y PENDAS GARCÍA, Benigno, *op. cit.*, pp. 163-164.

estatal y autonómica y tiene una gran incidencia sobre la esfera de los particulares, y presupone el hecho de hacer obras sin licencia o contrarias a la licencia otorgada⁸⁹;

5) La capacidad expropiatoria subsidiaria de los municipios respecto de los BIC en riesgo o bienes en su zona de protección que perturben su contemplación o lo pongan en riesgo (artículo 37 LPHE). De nuevo es una competencia compartida con la administración estatal y autonómica, quienes tendrán preferencia en su ejercicio⁹⁰;

6) Deber del Ayuntamiento de acatar la orden de suspensión (de la Administración de cultura estatal o autonómica) por máximo de 6 meses de las obras de demolición o cambio de usos de inmuebles no declarados BIC pero que formen parte del patrimonio histórico español y el deber proactivo de optar por proteger el bien mediante aprobación inicial un plan especial (entendemos que mediante su catalogación) o con otras medidas de protección permitidas por la normativa urbanística⁹¹ (art. 25). Todo ello sin perjuicio de la posibilidad del artículo 37 del Ayuntamiento u otra administración competente de impedir el derribo u obra o intervención en un BIC, o incluso en un bien del patrimonio histórico español que no sea BIC (caso en el que se dispondrá de 30 días hábiles para decidir si se continúan las obras o se incoa su declaración como BIC). A estos efectos podemos citar la colaboración de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado con el Ministerio de Cultura para ejecutar las previsiones de los artículo 25 y 37 LPHE, de acuerdo con la Disposición Adicional 1ª del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español⁹².

⁸⁹ GARCÍA-ESCUADERO, Piedad y PENDAS GARCÍA, Benigno, *op. cit.*, p. 129.

⁹⁰ GARCÍA-ESCUADERO, Piedad y PENDAS GARCÍA, Benigno, *op. cit.*, p. 129.

⁹¹ GARCÍA-ESCUADERO y PENDAS GARCÍA han detectado el problema de que este precepto no prevé su aplicación a las poblaciones con interés como conjunto que no sean declarado BIC de conjunto histórico, pues habrá que aplicar el artículo 25 LPHE no sobre el conjunto del pueblo sino inmueble por inmueble. Ver GARCÍA-ESCUADERO, Piedad y PENDAS GARCÍA, Benigno, *op. cit.*, p. 167.

⁹² “DISPOSICIONES ADICIONALES

Primera

1 Las autoridades competentes para la protección del Patrimonio Histórico Español solicitarán por escrito a los Gobernadores civiles su intervención, siempre que necesiten el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 16/1985 y en especial para la ejecución de los actos previstos en los artículos 25 y 37 de la misma, sin perjuicio de las facultades que

7) Exención de los impuestos municipales en los términos que determinen las ordenanzas municipales referentes a obras de conservación, mejora o rehabilitación de un BIC (artículo 69.3).

La Ley 9/1993 del patrimonio cultural da al municipio un papel relevante, no solo a los municipios declarados histórico-artísticos de su art. 6, sino a cualquier municipio⁹³:

1) En el ejercicio de sus competencias los Municipios velarán por la integridad del patrimonio cultural catalán, tanto público como privado, y por la protección, la conservación, el acrecentamiento, la difusión y el fomento de este patrimonio, estimulando la participación de la sociedad, por lo que se dotarán de los medios materiales y personales adecuados (art. 3.1 LPCC).

2) Creación del consejo del patrimonio en municipios históricos artísticos de más de 1.000 habitantes (art. 6.1 LPCC).

3) Competencia del Pleno del Ayuntamiento para declarar Bienes Culturales de Interés Local (BCILs) en municipios de más de 5.000 habitantes (art. 17.2 LPCC).

en materia de policía correspondan en su caso a las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas y de los procedimientos específicos de coordinación dispuestos al efecto.

2. El grupo de investigación para la protección del Patrimonio Histórico Español adscrito al Servicio Central de la Policía Judicial y el Grupo de Patrimonio de la Unidad central operativa del servicio de policía judicial de la Guardia Civil actuarán, dentro de los respectivos ámbitos territoriales de competencia, en colaboración directa con el Ministerio de Cultura y con los órganos de las Comunidades Autónomas encargados de la ejecución de la Ley del Patrimonio Histórico Español en la investigación y persecución de las infracciones que contra ésta se realicen.

El Ministerio de Cultura en colaboración con el de Interior facilitará al personal integrante de estos grupos la formación adecuada en el ámbito de su competencia para el cumplimiento de las funciones que tienen atribuidas. Al efecto, el Ministerio de Cultura prestará el asesoramiento y apoyo docentes en materia de protección del Patrimonio Histórico, sin perjuicio de la competencia de la División de Formación y Perfeccionamiento de la Dirección General de la Policía, y de la Escuela de Investigación Policial de la Guardia Civil.

Asimismo, el Ministerio de Cultura prestará el asesoramiento, apoyo y cooperación necesarios en el desarrollo de los programas de formación básica y perfeccionamiento que elaboren al efecto los órganos encargados de la formación de los miembros de los Cuerpos Nacional de Policía y de la Guardia Civil que realicen funciones de policía judicial, y participará en los cursos que se organicen e impartan en sus centros, a fin de facilitar a los funcionarios asistentes los conocimientos precisos para la protección del Patrimonio Histórico Español.”

⁹³ Sin perjuicio de las competencias de los Consejos Comarcales, sobre todo por lo referido a municipios pequeños.

- 4) Ejercicio subsidiario del derecho de tanteo en caso de venta onerosa de un Bien Cultural de Interés Nacional (BCIN) inmueble en su ámbito territorial y derecho de tanteo directo en caso de venta de BCIL (art. 22 LPCC).
- 5) Participación en patronatos de la Generalitat para gestionar sus monumentos (art. 62.3 LPCC).
- 6) Competencias en expropiación para instalar museos, archivos y bibliotecas (art. 64.2 LPCC).
- 7) Competencias en expropiación de BCIN en riesgo de ruina por falta de conservación de su propietario (art. 67.4 LPCC).
- 8) Competencia sancionadora en ciertas infracciones que afectan a BCIL en su ámbito respectivo siempre que sea en municipios de más de 5.000 habitantes (art. 75 LPCC).

Se echa de menos un tratamiento unitario de competencias municipales en la materia, como hacen otras leyes⁹⁴ ya que la LPCC dispersa dichas intervenciones en pinceladas en distintos artículos, interviniendo los entes locales en cuestiones muy puntuales. Más allá del acierto de la forma y peso de las competencias municipales en la LPCC, hay que mencionar los cuatro principales problemas que tienen los entes locales para ejercer sus competencias y gestionar su patrimonio cultural según SÁNCHEZ LUQUE⁹⁵: infradotación financiera de los municipios; falta de profesionales de los entes locales especializados en patrimonio cultural (raramente un municipio tiene técnicos de patrimonio cultural, y los técnicos de cultura normalmente no tienen un perfil de estas características, mientras que en el ámbito de territorio, también es complicado encontrar arquitectos especializados en esta materia); la falta de objetivos claros de los municipios

⁹⁴ Como hace, por ejemplo el artículo 159, sobre competencias de entes locales en educación, en la Ley 12/2009, del 10 de julio, de educación de Cataluña. Otras leyes autonómicas en materia de patrimonio histórico también dedican un artículo entero a las competencias municipales en patrimonio histórico, como el artículo 93 LPHIB en las Islas Baleares.

⁹⁵ SÁNCHEZ LUQUE, María, *La gestión municipal del Patrimonio Cultural urbano en España*, Tesis Doctoral, Departamento de Historia del Arte. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Málaga, 2005, pp. 42-52.

al gestionar su patrimonio cultural; y la falta de sensibilización en patrimonio cultural de las políticas municipales.

Tampoco podemos olvidar, como nos recuerda RICART I MARTÍ y GÓMEZ BUENDÍA que los entes locales pueden disponer de su propio patrimonio histórico-artístico que se regula por el Decreto 336/1988, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del patrimonio de los entes locales, para las autoras resulta relevante:

“la precisión según la cual estos bienes se integran en el patrimonio del ente local como “patrimonio separado”, y que, respecto a estos bienes, serán de aplicación la legislación específica y, subsidiariamente, las normas que regulan los bienes de servicio público. El Reglamento, en el art. 17, prevé la obligación de establecer, en una ficha específica del inventario, los inmuebles y los bienes muebles culturales o de valor históricoartístico sobre los cuales los ayuntamientos tengan la propiedad u otro derecho real (...).”⁹⁶

A pesar de este cierto grado de autonomía de los entes locales para catalogar y gestionar el patrimonio cultural, con pocas CCAA que se asemejen a tal grado, hay doctrina que ha criticado que la autonomía municipal en la materia sea de segundo orden. Así lo argumentan HERNÁNDEZ HERRERO y MIRET MESTRE⁹⁷:

“Desde los diferentes sectores se ha puesto de manifiesto que los ayuntamientos de Cataluña esperaban con mucho interés esta ley para que fueran bien definidas sus competencias en materia de protección del patrimonio, y se ha destacado como un éxito el hecho de que fuera aceptada, con reservas, su mayoría de edad y que hayan con-seguido ‘un cierto grado’ de competencia en la protección legal o específica de su patrimonio (BCIL). Pero también se ha reprochado a la Administración autonómica que estos bienes sobre los cuales los municipios tienen competencia plena son ‘de segunda categoría’ y la necesidad, marcada en la ley, de informe

⁹⁶ RICART I MARTÍ, Encarnació y GÓMEZ BUENDÍA, Carmen, “El patrimonio cultural local”, en GIFREU I FONT, Judith, y FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (Dirs.), *op. cit.*, p. 1451.

⁹⁷ HERNÁNDEZ HERRERO, Gemma y MIRET MESTRE, Magí, “La protecció del patrimoni arqueològic des de l’administració local”, *Revista d’Arqueologia de Ponent*, núm. 9, 1999, p. 340.

favorable (...) de la Generalitat para dejar sin efecto la protección otorgada a los bienes mediante su declaración como BCIL”

Cabe mencionar también otras competencias municipales referentes al patrimonio cultural fuera de la LPCC, como la de destinar el producto del patrimonio municipal de suelo y vivienda a la conservación del patrimonio arquitectónico, En primer lugar tenemos el artículo 52.1 TRLS de 2015, que admite la posibilidad de destinar el producto económico de este patrimonio municipal a proteger o mejorar espacios naturales o bienes inmuebles del patrimonio cultural:

“1. Los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo anterior, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, salvo lo dispuesto en el artículo 18.2 a). Podrán ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos, de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural, o de carácter socio-económico para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana.”

La exigencia de una autorización legal para poder destinar el patrimonio del suelo a la protección del patrimonio cultural y natural se ha confirmado en Cataluña en el artículo 224.2.e del RLUC:

“224.2 Los recursos económicos que integran el patrimonio municipal de suelo y de vivienda de acuerdo con el artículo 223.2 de este Reglamento se tienen que destinar:

(...)

e) A la ejecución de operaciones de iniciativa pública de conservación, rehabilitación o mejora del patrimonio arquitectónico, de remodelación urbana, o de conservación y mejora del medio rural y natural.”

Sin olvidar la obligación de inventariar a parte el patrimonio histórico artístico del mismo municipio y de que dichos bienes se rijan primordialmente por la legislación sectorial en patrimonio cultural (LPCC en definitiva) y la tutela municipal sobre bienes de interés histórico artístico privados en el municipio (algo que se hizo antes de la LPCC y que quizás sería más lógico regular en esta ley que en un Decreto sobre patrimonio de los entes locales), según los artículos 17 y 18 del Decreto 336/1988, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del patrimonio de los entes locales:

“Artículo 17

Constituyen el patrimonio histórico-artístico de los entes locales: los inmuebles y los objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnológico, científico o técnico; el patrimonio documental y bibliográfico; los yacimientos o zonas arqueológicas; los parajes naturales; y los jardines y parques que tienen valor artístico, histórico o antropológico. Se integran en el patrimonio del ente local como patrimonio separado y se rigen por su legislación específica y, subsidiariamente, por las normas reguladoras de los bienes de servicio público.

Artículo 18

18.1. Los entes locales que tengan en el territorio de su jurisdicción bienes de interés histórico-artístico que no les pertenezcan deben procurar, mediante convenios, compatibilizar la titularidad económica privada del bien y su interés cultural.

18.2. Se debe promover la tutela específica del bien para que éste pueda ser objeto de disfrute colectivo, sin perjuicio de su titularidad económica.

18.3. Se deben respetar, en todo caso, las atribuciones conferidas a otras administraciones públicas de acuerdo con la legislación específica sobre patrimonio histórico-artístico.”

Complementando lo ya dicho, el art. 81 del “Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local” dispone que en caso de enajenación o gravamen de

edificios u objetos histórico-artísticos, se precisa informe previo del órgano competente estatal o autonómico de acuerdo con la legislación sectorial del patrimonio, normalmente iremos a la LPCC o ley sectorial autonómica del patrimonio cultural, excepto en caso de BIC de titularidad o afectos a un servicio público estatal, caso en el que iremos a la LPHE.

Por otro lado, en lo que se refiere a la protección del patrimonio natural, nada se dice en el artículo 25.2 LBRL, pues el apartado b) ha ceñido la antigua competencia en “medio ambiente” a “medio ambiente urbano” desde Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, y entre los ejemplos de lo que implica medio ambiente urbana no figura el patrimonio natural. Eso no significa que por ley o reglamento no lo puedan atribuir competencias, pues veremos algunos decretos de la Generalitat que permiten a los entes locales declarar árboles y arboledas de interés local o comarcal, hecho que entendemos plausible ya que la mayoría de la doctrina como NAVARRO RODRÍGUEZ⁹⁸ o FUENTES I GASÓ⁹⁹ entienden que el contenido competencial del artículo 25 es de mínimos, ampliable.

I.1.5.2.- La asistencia de los entes supramunicipales en defensa del patrimonio cultural

A continuación paso a exponer brevemente los principales títulos competenciales de los entes territoriales locales supramunicipales para asistir en patrimonio cultural, y algún ejemplo concreto de dichos servicios de asistencia. En el caso de las comarcas se ha elegido la comparación entre el régimen jurídico de Cataluña y Aragón por ser las dos comunidades autónomas que más han apostado por este ente local territorial supramunicipal.

I.1.5.2.1.- Diputaciones Provinciales

⁹⁸ NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar, “Las competencias medioambientales de los entes locales tras la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 46, febrero 2018, pp. 88 y 89.

⁹⁹ FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 101, 2015, p. 74

GARCÍA-ESCUADERO y PENDAS GARCÍA¹⁰⁰ remarcan el nulo papel que la LPHE reserva a las Provincias, pues incluso el deber de cooperación de su artículo 7 se reserva a los Ayuntamientos, no obstante, el artículo 22 establece el deber de colaboración entre Estado y demás poderes públicos y de éstos entre sí, lo que naturalmente vincula a las Diputaciones Provinciales. Tampoco la LPCC ha otorgado ningún papel a las Diputaciones Provinciales en la tutela del patrimonio cultural, hecho que no nos extraña debido a la tradicional desconfianza del legislador catalán con la figura de la Provincia. No obstante la legislación de régimen local del Estado sí ha otorgado a las Provincias unas funciones genéricas de asistencia a los municipios que le pueden dar, por la puerta de atrás, ciertas funciones de cooperación con los municipios en la tutela del patrimonio, en base a las competencias propias de los municipios en patrimonio cultural.

Destacaría en primer lugar la competencia propia de las Diputaciones provinciales del art. 36.1 LBRL en “asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión”. Según el apartado 2 del mismo artículo, a estos efectos la Diputación “Aprueba anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los Municipios de la Provincia”.

Esto ha permitido llevar a cabo experiencias interesantes, como el Servicio del Patrimonio Arquitectónico Local (SPAL) de la Diputación de Barcelona¹⁰¹, que ofrece servicios de actuaciones en el patrimonio arquitectónico (intervención en monumentos y planificación e intervención en monumentos), protección del patrimonio arquitectónico (ayudas para redactar planes urbanísticos referentes al patrimonio o expedientes de protección del patrimonio), investigación histórico-arqueológica, o actuaciones de difusión y de formación (a técnicos municipales).

El SPAL es interesante por la puesta en marcha de un servicio provincial a favor de los municipios en materia del patrimonio arquitectónico local, si bien está infradotado de recursos para llegar a atender todas las necesidades, así, por ejemplo, anualmente realizan alrededor de tres planes especiales de catálogo del patrimonio aproximadamente dentro

¹⁰⁰ GARCÍA-ESCUADERO, Piedad y PENDAS GARCÍA, Benigno, *op. cit.*, p. 86.

¹⁰¹ Fundado el 9 de junio de 1914 como “*Servei de Catalogació i Conservació de Monuments*” por la Diputación y bajo los auspicios del *Institut d'Estudis Catalans*.

del marco del catálogo de servicios a los municipios que ofrece la Diputación, una cifra realmente baja para atender todos los municipios que requieren de este servicio.

Fuera del patrimonio arquitectónico, la Diputación de Barcelona ofrece un servicio más amplio en patrimonio cultural a través de la Oficina del Patrimonio Cultural, que se dedica a la cooperación y promoción del patrimonio cultural con distintos objetivos¹⁰² relacionados con la protección del patrimonio local.

La oficina se organiza a través de un conjunto de redes sectoriales que ofrecen los servicios a los municipios: *Xarxa d'Arxius Municipals*, *Xarxa de Museus Locals*, *Programa d'Estudis del Patrimoni Cultural*.¹⁰³

I.1.5.2.2.- Consejos Comarcales

En comunidades autónomas como Cataluña o Aragón, las comarcas han tomado relevancia como ente local territorial de apoyo a los municipios. En Cataluña se encuentran reguladas en el Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de la organización comarcal de Cataluña (TRLOCC). Dicha ley no otorga un rango de competencias sectoriales sobre materias concretas a la comarca, sino que se limita a atribuir unas competencias genéricas en “cooperación, asesoramiento y coordinación de los ayuntamientos”, así como “las que le deleguen o le encarguen de gestionar la Administración de la Generalidad, la diputación correspondiente, los municipios, las mancomunidades y las comunidades de municipios, y las organizaciones asociativas de entes locales” (art. 25.1 TRLOCC).

Por lo que se refiere a las funciones de asistencia y cooperación a los municipios, las comarcas pueden entre otras cosas: “Prestar asistencia técnica, jurídica y económica a los municipios”, así como “cooperar económicamente en la realización de las obras, los servicios o las actividades de los municipios” (art. 28.1 TRLOCC).

¹⁰² Potenciar políticas culturales sobre el patrimonio cultural local; establecer un sistema territorial de protección, estudio, conservación y difusión del patrimonio cultural; mejorar la oferta de servicios municipales relacionados con el patrimonio cultural; facilitar instrumentos para gestionar el patrimonio cultural; fomentar la difusión de la información sobre el patrimonio cultural; profesionalizar la gestión de equipamientos y programas de actuación sobre el patrimonio cultural local; y aprovechar las nuevas tecnologías aplicadas al patrimonio cultural.

¹⁰³ <https://www.diba.cat/es/web/opc>

Atendiendo a que los municipios tienen competencias en protección el patrimonio histórico y urbanismo (art. 25.2.a LBRL), esto abre un universo de posibilidades en cada Consejo Comarcal para prestar asistencia a los municipios (sobre todo los que tienen menos recursos) de lo más variado: prestar arquitectos para ayudar a ejercer las funciones de inspección y control de legalidad urbanística, prestar personal administrativo para ayudar a tramitar expedientes sancionadores, etc.

Por otro lado, la LPCC sí que concreta algunas competencias determinadas en materia de patrimonio cultural¹⁰⁴, si bien circunscrito a los municipios pequeños:

- 1) En el ejercicio de sus competencias los Consejos Comarcales velarán por la integridad del patrimonio cultural catalán, tanto público como privado, y por la protección, la conservación, el acrecentamiento, la difusión y el fomento de este patrimonio, estimulando la participación de la sociedad¹⁰⁵, por lo que se dotarán de los medios materiales y personales adecuados (art. 3.1 LPCC).
- 2) Creación del consejo del patrimonio en municipios históricos artísticos de menos de 1.000 habitantes (art. 6.1 LPCC).
- 3) Competencia del Pleno del Consejo Comarcal para declarar BCIL en municipios de menos de 5.000 habitantes (art. 17.2 LPCC).

¹⁰⁴ En materia de museos, como hemos visto, la legislación de museos le otorga unas competencias propias a los Consejos Comarcales.

¹⁰⁵ En este sentido cabe destacar la iniciativa del *Consell Comarcal del Maresme* en su tarea de dar voz a la ciudadanía a través de un órgano creado *ex profeso*, el Consell de Cultura comarcal del Maresme, un órgano sectorial participativo de ámbito comarcal que ha creado distintos grupos de trabajo para dar voz y participación a la ciudadanía, especialmente a las personas especializadas en distintos ámbitos de la cultura, entre los que existe un grupo de trabajo abierto sobre el patrimonio cultural. Su objetivo es definir e implementar políticas culturales de ámbito comarcal (a pesar de las pocas competencias en el ámbito comarcal), para dar voz a la sociedad en el ámbito cultural en condiciones de igualdad, el fomento del asociacionismo y participación, promoción de la complementariedad entre las administraciones y el sector cultural, debatir sobre las políticas culturales del Consejo Comarcal, asistir y aconsejar al Consejo Comarcal en cultura, generar un debate en ámbito comarcal sobre cultura, etc. Se regula por un reglamento aprobado el 30 de noviembre de 2015, si bien no se puso en marcha hasta el 2022, y se basa en su colaboración con los municipios de la comarca y con la sociedad civil, estructurándose en un plenario que se reúne por lo menos una vez al año y que también tiene grupos de trabajo más ejecutivos sobre distintos aspectos de la cultura, que han hecho un retorno con propuestas e inquietudes que se elevan al plenario que determina las prioridades a cumplir.

Fuente: <https://www.ccmarsme.cat/cultura/consell-de-cultura-del-marsme/>

- 4) Ejercicio subsidiario del derecho de tanteo en caso de venta onerosa de BCIN inmueble en su ámbito territorial y derecho de tanteo directo en caso de venta de BCIL (art. 22 LPCC).
- 5) Participación en patronatos de la Generalitat para gestionar sus monumentos (art. 62.3 LPCC).
- 6) Competencias en expropiación para instalar museos, archivos y bibliotecas (art. 64.2 LPCC).
- 7) Competencias en expropiación de BCIN en riesgo de ruina por falta de conservación de su propietario (art. 67.4 LPCC).
- 8) Competencia sancionadora en ciertas infracciones que afectan a BCIL en su ámbito respectivo siempre que sea en municipios de menos de 5.000 habitantes (art. 75 LPCC).

Si comparamos con la otra comunidad autónoma que ha apostado claramente por las comarcas, Aragón, vemos que el “Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón” prevé en su artículo 9 competencias propias de las comarcas muy relacionadas con la protección del patrimonio histórico, en concreto: ordenación del territorio y urbanismo, cultura y patrimonio cultural y tradiciones populares.

Dichas competencias en patrimonio cultural de las comarcas¹⁰⁶ se concretan en el artículo 19 y destaca por su ámbito amplio y extensivo competencial y por su concreción¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Precepto que parece dar cumplimiento del mandato para darles competencias en esta materia según el artículo 87 de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés.

¹⁰⁷ “Artículo 19 Patrimonio cultural y tradiciones populares

1. En lo relativo a patrimonio cultural, corresponde a las comarcas:

a) La promoción, planificación, coordinación y fomento de las actuaciones que garanticen la protección, conservación, acrecentamiento y difusión del Patrimonio Cultural Aragonés. En el ejercicio de esta competencia, la comarca velará por el retorno de aquellos de sus bienes patrimoniales que se hallen fuera del territorio de la Comunidad Autónoma.

En consecuencia, creo mucho más adecuado el régimen jurídico competencial de las comarcas aragonesas frente a las catalanas en la materia de la asistencia a municipios en protección del patrimonio cultural.

I.1.6.- Conclusiones preliminares

Respecto a las competencias comunitarias en patrimonio cultural hemos podido ver a grandes rasgos cómo históricamente la CEE y luego la UE habían prestado poca atención a la cuestión del patrimonio cultural, hasta el Tratado de Lisboa de 2007, pues la UE ha apreciado cada vez más el concepto de patrimonio cultural común europeo. A pesar de que la cultura sea considerada como una competencia de apoyo y coordinación de los EEMM esto no ha impedido que lleve a cabo distintas actuaciones, como la Agenda Europea para la Cultura, o las Jornadas Europeas del Patrimonio de forma conjunta con otra organización internacional, el Consejo de Europa. En todo caso se trata del impulso de actuaciones determinadas de carácter no normativo, como políticas o programas destinados a la protección y difusión del patrimonio cultural europeo. En cambio las competencias compartidas con los EEMM en mercado común han permitido a la UE ir

b) La colaboración en la ejecución de programas de otras Administraciones públicas relativos a las finalidades mencionadas en el párrafo anterior, incluso con intervenciones directas en la restauración de los bienes del Patrimonio Cultural Aragonés.

c) La colaboración con los municipios en la redacción de los planes especiales de protección de los conjuntos de interés cultural que se declaren.

d) La colaboración con los municipios en los procedimientos de declaración de ruina de bienes incluidos en el Patrimonio Cultural Aragonés.

e) La ejecución de cuantas actuaciones incidan, directa o indirectamente, en el conocimiento, conservación y difusión del Patrimonio Cultural Aragonés.

2. Como manifestaciones particulares de las competencias reseñadas en el apartado anterior, las comarcas ejercerán en relación a las tradiciones populares:

a) La promoción de las labores de estudio, documentación, investigación y recogida de información sobre los bienes, costumbres y tradiciones que integran el patrimonio etnográfico, con atención especial a la recogida exhaustiva de los bienes etnográficos inmateriales en soportes que garanticen su transmisión a generaciones futuras.

b) La coordinación de las políticas sobre el patrimonio etnográfico con las políticas públicas que se lleven a cabo en la comarca y, en especial, con las políticas educativa, medioambiental, de turismo y de ordenación del territorio.”

más allá y legislar las restricciones a la exportación y tráfico de bienes culturales en la UE, siempre respetando el principio de subsidiariedad.

A nivel estatal, el acceso a la cultura es un mandato reiterado en la Constitución para todos los poderes públicos, ya el art. 9.2 lo establece de forma muy genérica, y el mandato se va concretando como principio rector de la política económica y social muy especialmente en el art. 44 CE para la cultura en general y en el art. 46 para proteger el patrimonio histórico en concreto, mientras que los arts. 48 y 50 lo prevén específicamente para jóvenes y gente de la tercera edad. Como en todos estos casos el mandato es para el conjunto de “poderes públicos”, esto se ha traducido competencialmente, en base al art. 149.2 CE, en un tipo de competencia sui generis llamado “competencia concurrente” donde Estado y CCAA tienen competencias plenas en materia cultural, si bien cada una en su ámbito. Al Estado le corresponde gestionar, por ejemplo, museos estatales, pero también coordinar el ámbito cultural con el conjunto de CCAA. Eso ha llegado a permitir al Estado a tener competencia para subvencionar instituciones culturales no estatales y otras facultades que en otros ámbitos de competencia exclusiva de las CCAA sería impensable, pues así lo ha ido desarrollando jurisprudencialmente el Tribunal Constitucional. El art. 149.2 CE ha permitido al Estado legislar en cuestiones como preservar el patrimonio cultural común y sobre los aspectos que precisen tratamientos generales o que reclamen una definición unitaria, tal y como apunta GIFREU¹⁰⁸.

El TC por Sentencia 17/1991 autoriza a que el Estado declare los BIC referentes al patrimonio histórico español adscritos a los servicios públicos de la AGE o del Patrimonio Nacional, mientras las CCAA pueden declarar BIC los bienes más relevantes situados en su territorio¹⁰⁹. Esa interpretación se ha ampliado por la STSJC de 24 de julio de 1999 también a los bienes del Estado afectados por la gestión indirecta de servicios de su titularidad.

Estas competencias exclusivas del Estado en patrimonio cultural se han materializado en la LPHE de 1985 (ley actualmente con intención de ser modificada), mientras que los

¹⁰⁸ GIFREU I FONT, Judit, “Régimen jurídico de la protección y fomento del Patrimonio Cultural en Cataluña: estado de la cuestión”, *op. cit.*, p. 244.

¹⁰⁹ Referente a esa regla general de prevalencia de la declaración de BIC autonómico por sobre el carácter residual de declaración por el Estado puede consultarse la STS de 21 de febrero de 1992, sala de lo contencioso (Ar. 1997) sobre el el Edificio del antiguo Convento de San Andrés, sito en la Plaza de Santo Domingo de Mérida.

títulos competenciales exclusivos autonómicos se han materializado en cada estatuto de autonomía y luego en cada ley autonómica sobre patrimonio cultural, en el caso catalán en la Ley 9/1993. En consecuencia, no hay competencias compartidas ni una legislación estatal básica desarrollada por ley autonómica. Ambas leyes desarrollan competencias exclusivas, unas estatales y otras autonómicas, si bien todas versan genéricamente sobre patrimonio cultural. A pesar de esto, el desarrollo de la legislación autonómica, la práctica institucional y la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991 sobre la LPHE han terminado dando el peso competencial de la gestión y protección del patrimonio cultural a las Comunidades Autónomas.

A pesar de que autores como ALONSO IBÁÑEZ¹¹⁰ han defendido a nivel competencial en cultura un sistema de cooperación orgánica y funcional entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la práctica ha sido más problemática al delimitar el ámbito competencial cuando se ha tratado de aplicarlo en supuestos concretos reales, tal y como apunta COSCULLUELA MONTANER¹¹¹.

Hay que tener en cuenta, como entiende ABAD LICERAS¹¹² o PÉREZ DE ARMIÑÁN¹¹³, que independientemente de quien sea el propietario, qué legislación cultural sea aplicable y en qué comunidad autónoma radique el bien cultural, este será a su vez parte del patrimonio histórico de la comunidad autónoma, y a la vez formará parte del Patrimonio Histórico Español, hecho que parece desprenderse también del FJ 4º de la STC 103/1988 de 8 de junio.

La misma LPHE establece como organismos competentes para aplicar la ley las Comunidades Autónomas y el Estado, indistintamente (artículo 6), mientras que le da a los Ayuntamientos un papel de simple cooperador (artículo 7), dando una respuesta parcial al reto de dar solución a la nueva configuración de Estado compuesto de las autonomías que propugna la Constitución española de 1978.

¹¹⁰ ALONSO IBÁÑEZ, María Rosario, *El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural*, Editorial Civitas, Madrid, 1992, pp. 64-65; y 96 y ss.

¹¹¹ COSCULLUELA MONTANER, Luis, “La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas”, *eRevista de Administración Pública*, núm. 89, 1979.

¹¹² ABAD LICERAS, José María, “La Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de patrimonio cultural histórico-artístico: soluciones doctrinales”, *op. cit.*, p. 176.

¹¹³ PÉREZ DE ARMIÑÁN Y DE LA SERNA, Alfredo, “Una década de aplicación de la Ley del Patrimonio Histórico Español”, *Revista Patrimonio Cultural y Derecho*, número 1, 1997, p. 36.

Tal y como defienden GARCÍA-ESCUADERO y PENDAS GARCÍA¹¹⁴, la LPHE ha sabido acoger la doctrina más moderna en materia de patrimonio histórico en el sentido de aceptar la naturaleza bifronte de la propiedad del patrimonio histórico, deslindando la propiedad de fruición privada de la función social de la propiedad del patrimonio histórico, que implica ciertas cargas (y también objeto de fomento como desgravaciones fiscales y subvenciones o acceso al crédito) sobre la propiedad debido a su interés público. Además, la ley ha tenido el acierto de superar la equivalencia de patrimonio histórico como obra de arte, con una concepción más amplia que ha llegado incluso a la consideración del patrimonio etnográfico. Finalmente, otro acierto ha sido empezar a establecer conexiones entre el patrimonio histórico y el urbanismo, con tal de poder integrar el patrimonio histórico dentro del ambiente urbano, sin cuya protección integral carece de sentido la protección meramente conservativa.

Mientras que en Cataluña, la LPCC de 1993 obliga a la Generalitat, Consejos Comarcales y Ayuntamientos a colaborar entre ellas dentro de sus respectivos marcos competenciales y a velar por la integridad del patrimonio cultural catalán y su protección (artículo 3), reservando a la Generalitat la capacidad para declarar BCIN y a Ayuntamientos y Consejos Comarcales la de declarar BCIL.

En referencia a las competencias municipales, el mandato del art. 46 CE también ha sido asumido por el legislador estatal y autonómico a la hora de dar competencias municipales propias en gestión y protección del patrimonio cultural (art. 25.2 LBRL y concretado sobre todo en las leyes sectoriales de patrimonio cultural). Algunas leyes sectoriales autonómicas del patrimonio cultural han previsto figuras concretas de protección jurídica de bienes de interés cultural (como los Bienes Culturales de Interés Local en Cataluña) con ciertas potestades sancionadoras y de inspección, a pesar de esto, el grueso de competencias municipales en protección del patrimonio cultural siguen siendo parte del ámbito urbanístico, con la elaboración de catálogos del patrimonio contenidos en planes urbanísticos generales o especiales, órdenes de ejecución urbanísticas para salvaguardar el patrimonio protegido, prohibición de declaración de ruina de bienes catalogados, etc.

¹¹⁴ GARCÍA-ESCUADERO, Piedad y PENDAS GARCÍA, Benigno, *op. cit.*, pp. 229-230.

También puede asumir competencias delegadas por el Estado o la Comunidad Autónoma en gestión de equipamientos culturales, siempre con las limitaciones y requisitos del artículo 27 LBRL.

Respecto de la asistencia de los entes supramunicipales en defensa del patrimonio cultural, en el conjunto del Estado existen las Diputaciones provinciales, que tienen una función de apoyo a los municipios, y a pesar de no tener reconocidas unas competencias específicas en patrimonio cultural, pueden prestar apoyo en esta materia, es el caso de la Oficina del Patrimonio Cultural o el Servicio del Patrimonio Arquitectónico Local de la Diputación de Barcelona.

A nivel catalán y aragonés destaca la regulación de otra administración supramunicipal, la comarca, que en el caso aragonés tiene atribuida por ley competencias explícitas en protección del patrimonio cultural, mientras que en el caso de Cataluña la LPCC atribuye a los Consejos Comarcales competencias muy puntuales en patrimonio cultural respecto a los municipios más pequeños.

En definitiva, en palabras de ALZAGA VILLAAMIL, al interpretar el principio del artículo 46 CE:

“la protección del patrimonio histórico, artístico y cultural incumbe, en principio y en general, a todas las Administraciones Públicas (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales), con independencia del ejercicio en concreto de cada competencia.”¹¹⁵

¹¹⁵ ALZAGA VILLAAMIL, Óscar, *La Constitución Española de 1978 (Comentario Sistemático)*, Madrid, 1978.

I.2.- Competencias en urbanismo y ordenación del territorio

1.2.1.- Introducción

De acuerdo con el *Diccionari de Dret Administratiu*¹¹⁶, se conceptúa el urbanismo como el “conjunto de instrumentos y de técnicas de ordenación del territorio y de su transformación física, mediante los procesos de edificación y de urbanización del suelo”, mientras que su instrumento predilecto, el plan urbanismo se define como el “Plan que tiene por objeto la ordenación sistemática, total o parcial, de una ciudad o de un núcleo o conjunto de cascos urbanos, con previsión de su crecimiento futuro”. A nivel jurisprudencial, la STC de 14 de diciembre de 2017¹¹⁷ nos indica que

"El urbanismo, entendido como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico" [SSTC 61/1997 FJ 6 a) (EDJ 1997/860); y 170/2012, de 4 de octubre, FJ 12 (EDJ 2012/227794)], lo que permite

¹¹⁶ VIVES LEAL, Núria y SOTERAS GUIXÀ, Joana (Dir.), *Diccionari de Dret Administratiu*, Departament de Justícia Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2013, pp. 148-149.

¹¹⁷ STC 143/2017, EDJ 2017/513236.

a las Comunidades Autónomas "fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad, y servirse para ello de las técnicas jurídicas que consideren más adecuadas" (STC 164/2001 , FJ 4. (EDJ 2001/14932). Así pues, el urbanismo se traduce en las potestades de planeamiento, gestión o ejecución de instrumentos planificadores y en la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas [SSTC 61/1997, FJ 6 a) (EDJ 1997/860); 170/2012, FJ 12 (EDJ 2012/227794), y 141/2014 , FJ 5 A) (EDJ 2014/153641)].”

Para GIFREU I FONT, nos da una definición del urbanismo en parte gracias al contenido legal que se le da a esa actividad, pues el urbanismo sería

“el conjunto de políticas y técnicas que se orientan a la creación y la transformación de los asentamientos humanos en el territorio. La normativa urbanística vigente en Cataluña, el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo, aprobado por DLeg 1/2010, de 3 de agosto (TRLU/2010), define esta actividad como una función pública, como un conjunto de potestades que abastan la ordenación, la transformación, la conservación y el control del uso del suelo, del subsuelo y del vuelo, cuya urbanización y cuya edificación, y la regulación del uso, de la conservación y de la rehabilitación de las obras, los edificios y las instalaciones (art. 1.2).”¹¹⁸

La STC 61/1997, de 20 de marzo (EDJ 1997/860), establece (FJ 6º a) que:

"El contenido que acaba de enunciarse se traduce en la fijación de lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo".

¹¹⁸ GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística a Catalunya*, Associació Catalana de Municipis, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2012, p. 35.

En resumidas cuentas, de acuerdo con el voto particular de la STSJ de Madrid de 14 de enero de 2001¹¹⁹ en referencia a la anterior sentencia nos dice que dicha doctrina resume que:

"el mandato de ordenación integral de los desarrollos urbanísticos, concretado en la doble función de definición de la estructura general y localización de los espacios libres, equipamientos e infraestructuras necesarias, se incardina con naturalidad dentro de las competencias ejercidas por el Parlamento de Cantabria con la aprobación de la Ley del plan de ordenación del litoral pues sirve a la fijación de los usos del suelo y al equilibrio entre las distintas partes del territorio -lo que nos sitúa en el ámbito de la ordenación del territorio-, al tiempo que proporciona al planificador urbanístico municipal, sin limitar desproporcionadamente su libertad de configuración del desarrollo urbanístico, técnicas e instrumentos que reputa idóneos para ese desarrollo -vertiente que nos conduce a la competencia sobre urbanismo".

Si nos fijamos en el concepto concreto del derecho urbanístico, para GIFREU I FONT, se conforma por dos niveles normativos, la legislación urbanística básica y el planeamiento urbanístico, y se puede definir al derecho urbanístico como una rama del derecho administrativo, debido a la implicación de los poderes públicos en la materia y como el

“conjunto de normas que, directamente o a través del planeamiento, aspiran a conseguir un triple objetivo:

- a) La definición de políticas de suelo y vivienda y los instrumentos para ponerlos en práctica (...).
- b) El establecimiento del régimen jurídico de la propiedad del suelo (...).
- c) La ejecución de la ordenación urbana mediante los procesos de urbanización y de edificación (...).”¹²⁰

¹¹⁹ Sala de lo Contencioso-Administrativo (sentencia núm. 10/2021, rec. 1236/2019).

¹²⁰ GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística a Catalunya*, op. cit, pp. 36-37.

Mientras que para CARCELLER FERNÁNDEZ¹²¹, la legislación urbanística es un conjunto de normas jurídicas que, por sí mismas o a través del planeamiento que regulan, establecen el régimen urbanístico de la propiedad del suelo y la ordenación urbana y regulan la actividad administrativa encaminada al uso del suelo, la urbanización y la edificación.

Finalmente, para ESTÉVEZ GOYTRE, el Derecho Urbanístico es

“aquella parte del Derecho Administrativo que tiene por objeto la regulación del régimen jurídico aplicable a las distintas clases de suelo, haciendo compatible el derecho a la edificación con el cumplimiento de una serie de cargas establecidas en beneficio de la comunidad directamente por la legislación urbanística aplicable o, en su virtud, por el planeamiento urbanístico.

Esta compatibilidad deriva del artículo 33.2 de la Constitución, que condiciona el contenido de la propiedad privada a su función social. (...)

El contenido del Derecho Urbanístico es, por tanto, el establecimiento de una serie de normas por parte de las Comunidades Autónomas que, en todo caso, deberán respetar la legislación estatal derivada de los títulos competenciales que se recogen en el artículo 149 de la Constitución, y, en virtud de dichas normas, por el planeamiento urbanístico, reguladoras del contenido del derecho de propiedad del suelo en función de su clasificación urbanística, así como de las técnicas que hagan compatible la obtención de los aprovechamientos derivados del planeamiento con la justa distribución de los beneficios y cargas entre los propietarios afectados por una actuación urbanística y la participación de la comunidad en los beneficios que ella comporte.”¹²²

En base a eso, el autor sistematiza el contenido del Derecho urbanístico en el planeamiento urbanístico, la gestión urbanística, así como la disciplina urbanística.

¹²¹ CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio, *Introducción al Derecho Urbanístico*, Editorial Tecnos, Madrid, 1993, p. 17.

¹²² ESTÉVEZ GOYTRE, Ricardo, *Manual de Derecho Urbanístico. Doctrina, legislación y jurisprudencia*, Ed. Comares, Granada, 2010, pp. 11-12.

Mientras que más discutida ha sido la finalidad del urbanismo. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ lo enlaza con los principios rectores constitucionales (especialmente el del artículo 47 CE) al decir que:

“En el caso de urbanismo, las instituciones públicas y los instrumentos con que cuentan deben estar siempre al servicio objetivo del interés general de forma y manera que las plusvalías que genera el proceso urbanizador repercutan en la comunidad y, además, que se consolide y mejore, en la medida de lo posible, el derecho a una vivienda digna y adecuada como reclama nuestra constitución.”¹²³

Para GIFREU I FONT¹²⁴, el régimen urbanístico catalán se diseña en base al reconocimiento constitucional de la función social que desarrolla la propiedad (art. 5.1 TRLUC) y se dispone de técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para conseguir el objetivo de determinar dónde se desarrollan los asentamientos humanos (STC 61/1991 de 20 de marzo, FJ 5º), objetivo que se desarrolla en unos principios generales recogidos en el Título Preliminar del TRLUC y del RLUC. Estos principios generales son, según la autora:

- a) Principio de desarrollo urbanístico sostenible (art. 3 TRLUC): implica el reconocimiento de que el suelo es un recurso limitado, cuya utilización no puede quedar al arbitrio de intereses particulares, y que el diseño de las políticas urbanísticas deben atender a valores de justicia social y de mejora ambiental no condicionadas por poderes económicos. Así como el derecho de disfrutar del suelo y el deber de conservarlo, en tanto que a los poderes públicos se les reserva el mandato de protegerlo (STC 102/1995, de 26 de junio).
- b) Participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la actuación urbanística de los entes públicos y de los particulares (arts. 4.2.b, TRLS, art. 4 TRLUC, art. 2.d RLUC y art. 47 CE).

¹²³ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, “El marco constitucional del urbanismo en España”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 32, junio 2008, p. 178.

¹²⁴ GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística a Catalunya*, op. cit, pp. 38-52.

- c) Inexistencia del derecho a exigir indemnización por la ordenación urbanística (art. 4.1 TRLS, arts. 6 y 115 TRLUC i art. 2.c RLUC)

- d) Principio de reparto equitativo de beneficios y cargas: implica que los propietarios deben repartirse, de forma equitativa y en proporción a sus aportaciones, los beneficios (como el suelo con aprovechamiento urbanístico) y las cargas (costes y cesiones del suelo) derivadas de la operación urbanística (arts. 7 TRLUC i 2.d RLUC) a través de las técnicas de reparcelación de fincas, entre otras.

- e) Publicidad de los procedimientos de planeamiento y gestión urbanísticas (arts. 8, 103 y 104 TRLUC y 15 a 20 y 26 RLUC).

- f) Participación de la ciudadanía en los procedimientos de planeamiento y gestión urbanística (art. 8 TRLUC y arts. 15 y 21 a 25 RLUC).

- g) Directrices para la formulación y ejecución del planeamiento urbanístico (art. 9.1 TRLUC). Entre ellas destaca la directriz de preservación de los valores paisajísticos de interés especial, el suelo de alto valor agrícola, el patrimonio cultural y la identidad de los municipios, pues el planeamiento debe incorporar las prescripciones necesarias para que las construcciones e instalaciones se adapten al ambiente donde se sitúen y no comporten un demérito para los edificios o restos arqueológicos, artísticos, históricos o tradicionales existentes en el entorno.

- h) Reglas de interpretación del planeamiento urbanístico (art. 10 TRLUC): en caso de duda se debe interpretar el criterio de menor edificabilidad, mayor dotación de espacios públicos y mayor protección ambiental.

- i) Nulidad de las reservas de dispensación (art. 11 TRLUC y SSTs de 15 de febrero y 18 de julio de 2006)

- j) Ejercicio de la acción pública (arts. 12, 207, 210 i 227 TRLUC).

- k) Principios de jerarquía y coherencia del planeamiento (arts. 13 TRLUC y 4 RLUC).

I.2.1.1.- Evolución histórica de la legislación urbanística española

Las primeras normas urbanísticas modernas en España aparecen a mediados del siglo XIX de forma muy puntual para regular el ensanche y reforma interior de grandes ciudades. No es hasta la dictadura de Primo de Rivera que se crea el Estatuto Municipal de 1924, que da por primera vez competencias urbanísticas municipales, estableciendo un primer régimen urbanístico.

El 1956 se crea la primera ley urbanística integral, que aporta muchas novedades (estatalización del urbanismo y la consiguiente asunción del Estado como agente urbanizador y promotor, limitación de la autonomía local en la materia, criterio del urbanismo total con los planes urbanísticos como piezas fundamentales del sistema, etc¹²⁵), si bien con problemas de aplicación que se resuelven con la reforma del 75 y los reglamentos que la desarrollan. Estas leyes se tratan al siguiente punto del tema.

El PSOE promulga la primera Ley del Suelo de 1990 –que después se convertirá en Texto Refundido de 1992–, que establece por primera vez los plazos para urbanizar y edificar, además que potencia los patrimonios de suelo e intensifica la participación administrativa en el urbanismo. Por otro lado, es la primera ley que tiene en cuenta el reparto competencial de la CE del 78 que permite competencias exclusivas en urbanismo a las CCAA, y deroga parcialmente la Ley de 1975 y sus reglamentos.

Con la llegada al poder del PP, se promulga una ley de liberalización del suelo el 97 que elimina la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado para poner más suelo en oferta y con la intención de abaratar el coste de la vivienda. Esto se intensifica con la Ley del Suelo del 98, puesto que declara el suelo urbanizable como categoría residual y limita mucho la clasificación del suelo como Suelo No Urbanizable

El Estado crea la Ley de Suelo del 2007, convertida después en RD-Leg 2/2008 del TR de la Ley de Suelo para hacer efectivo el principio rector del arte. 47 CE del derecho de

¹²⁵ GUIFREU FONT, Judith, *L'ordenació urbanística a Catalunya*, Associació Catalana de Municipis, marcial Pons, Barcelona, 2012, p. 117

todo español a una vivienda digna y adecuado, a regular la utilización del suelo para impedir la especulación y a hacer participar en la comunidad de las plusvalías generadas por la acción urbanística de las entidades públicas. La ley se dicta al amparo del título competencial genérico del art. 149.1.1 CE por el cual el Estado tiene competencias exclusivas para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y cumplimiento de los deberes constitucionales.

Esta nueva legislación estatal llevó a una nueva oleada de legislaciones autonómicas en urbanismo, que en Cataluña se manifestó con el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña de 2010 (DLeg 1/2010).

Finalmente, se aprueba el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que refunde la Ley de Suelo de 2007 y la Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, esta última, una ley aprobada en un contexto de crisis económica cuyos objetivos, según RIVERO YSERN¹²⁶ son potenciar la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, ofrecer un marco normativo idóneo para permitir la reconversión y reactivación del sector de la construcción y fomentar la calidad, sostenibilidad y competitividad en la edificación y el suelo, acercando al marco normativo europeo, en los objetivos de eficiencia, ahorro energético y lucha contra la pobreza energética.

Esta nueva oleada legislativa estatal propició nuevas modificaciones en la legislación urbanística autonómica.

A nivel de Cataluña, el 1990 se aprueba la primera ley de urbanismo catalana, que se deroga por la del 2002, ejerciendo los principios de desarrollo urbanístico sostenible, ordenamiento jurídico urbanístico completo, simplificación y agilidad en la actuación de los operadores urbanísticos, también se procura que los municipios puedan asumir el máximo de competencias urbanísticas posibles.

Después hay una reforma el 2004 para fomentar la vivienda asequible, la sostenibilidad territorial y la autonomía local, aumentando las competencias municipales en el planeamiento derivado.

¹²⁶ RIVERO YSERN, José Luís, *Manual básico de Derecho Urbanístico*, Tecnos, Madrid, 2018, p. 52.

El 2005 se aprueba el Decreto Legislativo 1/2005 del Texto refundido de la ley de urbanismo de Cataluña y su reglamento, que es el Decreto 305/2006, todavía vigente. Finalmente se aprueba el Decreto Legislativo 1/2010 por el cual se hace un nuevo texto refundido y así refundir varias leyes referidas al urbanismo adaptarla a la ley de urbanismo al TRLS de 2008, que clasifica el suelo en dos categorías básicas: el suelo rural y el urbanizado. La ley ha sufrido una importante reforma por la Ley 3/2012, y se ha dictado el Decreto 64/2014 de protección de la legalidad urbanística que deroga parcialmente el Decreto 305/2006

I.2.1.2.- La Ley del Suelo de 1956 y sus reformas

La Ley del suelo de 1956 es una ley de carácter técnico ideada por un arquitecto del ministerio de gobernación y avanzada a su tiempo, puesto que incorporaba muchas novedades. Aunque la ley contó con el espaldarazo del Jefe del Estado, el general Franco, no consiguió el espaldarazo de la Dirección General de Administración Local, y por todos estos motivos, su implementación a nivel municipal fue complicada.

De acuerdo con GIFREU I FONT¹²⁷, la ley innova respecto al régimen anterior puesto que publica el urbanismo pues el urbanismo se sujeta al interés público, dejando en un segundo plano el interés de los particulares propietarios del suelo, eleva el planeamiento a elemento fundamental del nuevo sistema urbanístico, limita el derecho de edificabilidad y se da una función social a los usos del suelo. Establece también el estatuto del suelo, implicando derechos y deberes de los propietarios en función de la clasificación del suelo, además se deja un cierto margen de iniciativa a los particulares en la gestión urbanística. Todo y el nuevo papel protagonista del Estado en la configuración del planeamiento, deja a los municipios un papel residual, si bien centrado en el control urbanístico y planificación, estos no participan de las plusvalías de la actuación urbanística.

El suelo se clasifica urbanísticamente en suelo urbano, suelo de reserva urbana y suelo rústico, y aparecen una serie de planes urbanísticos como lo PGOU, PE, PP y por otro

¹²⁷ GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística (...) op. cit.*, p. 88.

lado el proyecto de urbanización, y figuras de planeamiento territorial como el plan nacional y los provinciales.

Y se prevén como formas de gestión urbanística el sistema de expropiación, cooperación y el de compensación (regulando por primera vez la junta de compensación) y el de cesión de viales.

Para POMED SÁNCHEZ, la Ley de 1956 también es el punto de partida en la evolución del derecho de la ordenación territorial:

“en la Ley del Suelo de 1956, donde se perfila el urbanismo como una función pública de ordenación física global. Esta concepción del urbanismo quedó rigurosamente inédita, puesto que las diversas políticas públicas con incidencia territorial se articularon a través de una normativa especial derogatoria de los principios inspiradores de la legislación urbanística, en tanto que la gestión de la Ley del Suelo dio lugar a la «departamentalización del urbanismo» (Parejo Alfonso, 1979, 259), que quedó limitado a la política sectorial de vivienda.”¹²⁸

Al final, la dificultosa implementación de la ley, el hecho de que el Ministerio de Vivienda fuera por libre, y esto sumado al hecho de que no se regularan estándares urbanísticos claros y al alta discrecionalidad que daban los nuevos planes urbanísticos, hicieron que los especuladores abusaran de estos planes para edificar de forma descontrolada.

La Ley de 1956 fue reformada por la Ley 19/1975, debido a que no se cumplieron los objetivos previstos de ordenación urbana y disciplina urbanística esperados¹²⁹. La Ley 19/1975 autorizaba a hacer un texto refundido de la normativa urbanística en vigor, que dio lugar al Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana (TRLR 1976) un texto refundido de las dos leyes. Según GIFREU I FONT, dicha norma respecta el

¹²⁸ POMED SÁNCHEZ, Luis, “Artículo 148.1.3.ª. 3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, en CASAS BAAMONDE, Emilia (dir.), *Comentarios a la Constitución Española. Tomo II*, Ministerio de Justicia, 2018, p. 1156.

¹²⁹ GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística (...) op. cit.*, p. 89.

esquema de la norma original pero introduce correcciones, como la de considerar los planes como elementos más abiertos y flexibles (sin plazo de vigencia y pudiendo ser modificados) y previendo unos estándares urbanísticos que garantizaran una calidad urbana mínima, clasificando de nuevo el suelo en urbano, urbanizable programado, urbanizable no programado y no urbanizable¹³⁰, así como simplifica los criterios de valoración (entre valores inicial y urbanístico) y ahora sí prevé una cesión del 10% del aprovechamiento medio del sector en suelo urbanizable a favor del municipio, así como fortalece el sistema de disciplina urbanística.

Mientras que el TRLS, para POMED SÁNCHEZ supuso la oportunidad de regular de forma aunada ordenación física territorial y las políticas económicas y sociales:

“La ordenación territorial habría de ser el cauce integrador de las diferentes actuaciones públicas, coordinando la ordenación física del espacio con las previsiones de política económica y social. El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 acogió, bien que limitadamente, estos planteamientos a través de las figuras del Plan Nacional de Ordenación y de los Planes Directores Territoriales de Coordinación.”¹³¹

El TRLS de 1976 es desarrollado por los reglamentos de 1978 sobre planeamiento, gestión urbanística y disciplina urbanística, y siguiendo vigente el reglamento de edificación forzosa. Estos reglamentos resuelven problemas de la ley de 1956 como el de los estándares urbanísticos y la discrecionalidad del planeamiento.

A nivel de planeamiento se pide por primera vez un estudio económico-financiero del plan y se crean los PAUM y las normas subsidiarias y complementarias urbanísticas. Respecto al sistema de gestión urbanística, se elimina el sistema de cesión de viales.

¹³⁰ El suelo rural pasa a decirse no urbanizable (en el que ya no se permite ningún tipo de aprovechamiento urbanístico a diferencia de la ley anterior).

¹³¹ POMED SÁNCHEZ, Luis, “Artículo 148.1.3.ª. 3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, *op. cit.*, p. 1156.

I.2.1.3.- El marco constitucional del urbanismo

El art. 33 CE reconoce el derecho –no fundamental- a la propiedad privada, si bien la función social del derecho a la propiedad delimitará el contenido, de acuerdo con las leyes.

El art. 45 establece el principio rector de que los poderes públicos velarán por la utilización racional de los recursos naturales. El artículo 46 implica el principio de conservación del patrimonio cultural. Y el art. 47 establece el principio rector del derecho de todo español a una vivienda digna y adecuado, a regular la utilización del suelo para impedir la especulación y a hacer participar en la comunidad de las plusvalías generadas por la acción urbanística de las entidades públicas.

De esto deriva un marco constitucional para permitir una función social a la propiedad del suelo y poder establecer un régimen estatutario de propiedad, tal y como ha confirmado posteriormente el TC.

Además, según el art. 148 las materias de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda pueden ser asumidas como competencias autonómicas por sus Estatutos de Autonomía, lo que supone un nuevo paradigma en la actividad legislativa urbanística, si bien el STC 56/1986, de 13 de mayo, establece que la competencia urbanística autonómica no puede impedir el ejercicio de las competencias estatales y reclama cooperación entre los poderes públicos¹³².

I.2.1.4.- La doctrina del Tribunal Constitucional

La STC 37/1987 que se refiere a la reforma de la Ley Agraria Andaluza, declara que con la nueva CE del 78, se establece el carácter estatutario de la propiedad del suelo, que implica los derechos y obligaciones que la normativa y planeamiento urbanístico establezcan en cada momento, sin derecho a indemnización por un mero cambio del planeamiento que rebaje las expectativas urbanísticas. Por lo tanto, ya no se concibe el derecho de propiedad del suelo como ilimitado como se desprende del CC.

¹³² GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística (...) op. cit.*, pp. 90-91.

La STC 61/1997 tiene una incidencia capital en el sistema competencial urbanístico¹³³, pues declara inconstitucionales casi todos los artículos de la Ley del suelo de 1990 y su Texto Refundido de 1992, para considerar que configura un régimen urbanístico propio, violando la competencia exclusiva en urbanismo de las CCAA. Si bien es cierto que admite que el Estado puede regular el ejercicio de las condiciones básicas del derecho de propiedad del suelo en base al artículo 149.1.1 CE, pero eso no le permite regular un régimen urbanístico propio, como decíamos.

Según GIFREU I FONT¹³⁴, la inconstitucionalidad de gran parte del TRLS de 1992 implicó volver a aplicar supletoriamente el TRLS de 1976 en todo lo que no fuera de competencia autonómica, lo que obligó a muchas Comunidades Autónomas a dictar normas-puente urgentes mientras no se dictaban las leyes urbanísticas definitivas, si bien no fue el caso de Cataluña, que ya disponía de su propia ley integral urbanística.

Para ALONSO GARCÍA, a raíz de la STC 61/1997:

“En el nuevo orden surgido a partir de la sentencia del TC, el Estado carece de un título competencial propio en materia urbanística, que pasará a ser competencia exclusiva de las comunidades autónomas. No obstante, se mantiene la competencia estatal para intervenir en el urbanismo al amparo de los artículos 149.1.1^a y 149.1.18^a de la CE, cuyo ejercicio, como señalan SANTOS DÍEZ y CASTELAO RODRÍGUEZ¹³⁵, puede condicionar, lícitamente, las competencias autonómicas.”¹³⁶

El 2001 recae una nueva Sentencia del Tribunal Constitucional que declara parcialmente inconstitucional la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Suelo y valoraciones (TRLR 1998) por invadir competencias autonómicas y locales, y reinterpretando la clasificación del suelo urbanizable, hecho que hace disminuir los efectos liberalizadores del suelo.

¹³³ ALONSO GARCÍA, Julián, *Patrimonio Cultural y Urbanismo*, Universidade da Coruña, 2015, p. 67.

¹³⁴ GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística (...) op. cit.*, p. 96.

¹³⁵ SANTOS DÍEZ, Ricardo y CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio, *Derecho urbanístico. Manual para juristas y técnicos*, 3^a ed., El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1999, p. 147.

¹³⁶ ALONSO GARCÍA, Julián, *Patrimonio Cultural y Urbanismo*, Universidade da Coruña, 2015, pp. 126-127.

POMED SÁNCHEZ, nos resume la más reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto al alcance de la competencia en urbanismo en los siguientes términos:

“en cuanto al urbanismo, la STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 5. A), ha extractado lo esencial de la STC 61/1997, de 20 de marzo, al respecto, en los siguientes términos: El urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la ordenación urbanística, como objeto normativo de las leyes urbanísticas (STC 61/1997, FJ 6). En definitiva, la competencia en materia de urbanismo abarca, fundamentalmente, las políticas de ordenación de la ciudad; es decir, la determinación del cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos (STC 61/1997, FJ 6)» (este mismo texto se reproduce en la STC 20/2016, de 4 de febrero, FJ 4).”¹³⁷

I.2.2.- Competencias estatales

I.2.2.1.- Régimen competencial estatal

El Estado no dispone de títulos competenciales directos en urbanismo, ya que están atribuidos a las Comunidades Autónomas, por eso solo dispone del título competencial transversal del artículo 149.1.1 CE para legislar la Ley de Suelo, si bien también tiene un título competencial por obras públicas de interés general o que afecten a varias CCAA y en legislación de expropiación forzosa. Así, tanto la STC 56/1986 como la STC 149/1991 nos recuerdan que la competencia en urbanismo debe coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, las atribuciones de las Comunidades en materia urbanística.

¹³⁷ POMED SÁNCHEZ, Luis, “Artículo 148.1.3.ª. 3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, *op. cit.*, p. 1157.

Como nos indica ESTÉVEZ GOYTRE¹³⁸ el artículo 149.1 CE reconoce al Estado la competencia exclusiva en condiciones básicas del ejercicio de los derechos constitucionales (sobre todo en referencia al derecho a la propiedad del art. 53.1 CE), legislación civil, expropiación forzosa, sistema de responsabilidad y procedimiento administrativo común, pero todo ello sin olvidar que es la Comunidad Autónoma la que tiene competencias exclusivas en urbanismo. También nos recuerda el mismo autor que en virtud de la doctrina del Tribunal Constitucional (especialmente la STC 61/1997), el Estado no dispone de competencias para crear normativa supletoria de las Comunidades Autónomas ni para derogar el Derecho urbanístico preconstitucional (que sí puede tener la función de legislación urbanística supletoria en caso de lagunas de la legislación autonómica, como lo es el TR de la Ley del Suelo de 1976 y sus reglamentos de desarrollo de Planeamiento, Gestión y Disciplina Urbanística).

De entre las competencias horizontales o transversales destacaría las siguientes como fundamento del TR de la ley de Suelo:

- 1) La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1. CE): permite regular en condiciones de igualdad el ejercicio del derecho de propiedad (art. 33 CE).
- 2) Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE): permite poner las bases de la planificación económica en relación al precio de la vivienda y del suelo, evitando el fenómeno de la especulación (hay que tener en cuenta el mandato constitucional del artículo 47 para evitar la especulación).
- 3) Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación

¹³⁸ ESTÉVEZ GOYTRE, Ricardo, *op. cit.*, pp. 14-21.

básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE): hay que tener en cuenta la importancia de la responsabilidad patrimonial en el ámbito urbanístico, y por otro lado el procedimiento administrativo común es una cuestión subyacente en cualquier normativa sectorial de derecho administrativo, como lo es el urbanismo.

Respecto a las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1. CE) nos dice POMED SÁNCHEZ que:

“la asunción por las Comunidades Autónomas de la competencia exclusiva en materia urbanística está llamada a «coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material» (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 5).

En esta misma STC 61/1997 se dedica especial atención a la incidencia que sobre el urbanismo puede tener el ejercicio de la competencia estatal para la fijación de las «condiciones básicas» del art. 149.1.1.^a CE y algo menos a las competencias estatales ex arts. 149.1.8.^a y 149.1.18.^a CE. Por lo que se refiere al primero de los títulos, sabido es que el Tribunal Constitucional entiende, en positivo, que dichas condiciones básicas «hacen referencia al contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta» (FJ 8; a su vez, en el FJ 10 se efectúa una primera proyección de esta competencia estatal sobre el derecho de propiedad urbana y el urbanismo).

La imposibilidad de que el Estado ordene, desde sus ámbitos competenciales, los usos del suelo (STC 149/1998, de 2 de julio, FJ 3) no es óbice para que lleve a cabo su clasificación como premisa para el ejercicio de la competencia atribuida por el art. 149.1.1.^a CE en relación con el derecho de propiedad del suelo (STC 164/2001, de

11 de julio, FJ 12) y como presupuesto lógico-jurídico para la aplicación del entero sistema de valoraciones [STC 61/1997, FJ 14.b)]. Ateniéndose al esquema legislativo tradicional en la materia, el Tribunal Constitucional ha reconocido que el Estado puede definir, a los efectos del art. 149.1.1.^a CE, los criterios para la clasificación del suelo como urbano, en el bien entendido que «estos criterios deben ser los indispensables para esta finalidad, sin llegar a imponer un determinado modelo urbanístico» (STC 164/2001, FJ 13). La misma habilitación se le reconoce respecto de los suelos urbanizable y no urbanizable, en tanto en cuanto representen «criterios mínimos de igualación de todos los propietarios de suelo» (STC 164/2001, FJ 14), y siempre que no impongan a las Comunidades Autónomas «ni cómo ni cuándo el suelo urbanizable debe pasar a ser ciudad» (loc. cit., FJ 15).¹³⁹

También POMED SÁNCHEZ nos recuerda que “se ha incardinado en la competencia estatal del art. 149.1.1.^a CE la definición de los deberes de cesión de los propietarios”¹⁴⁰ (STC 164/2001, FJ 20; en idénticos términos, SSTC 54/2002, de 27 de febrero, y 365/2006, de 21 de diciembre), la “fijación de un porcentaje mínimo de aprovechamiento patrimonializable por los propietarios en la medida en que, amén de ese carácter mínimo, no se defina con precisión la base sobre la que se aplica”¹⁴¹ (STC 149/2001, FJ 22) y respecto a los criterios de valoración del suelo¹⁴².

Sobre este precepto 149.1.1^o CE, la STC 143/2017, de 14 de diciembre resolvió un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, estimando parcialmente el recurso, pero que para alguna doctrina como POMED SÁNCHEZ ha sido criticada por ser de mera reiteración de la doctrina, sin novedades dogmáticas y que además merece un juicio negativo porque:

“la sentencia que nos ocupa parece partir de la premisa de que los derechos y obligaciones concernidos en la competencia estatal que, ex art. 149.1.1.^a CE, se

¹³⁹ POMED SÁNCHEZ, Luis, “Artículo 148.1.3.^a. 3.^a Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, *op. cit.*, p. 1162.

¹⁴⁰ POMED SÁNCHEZ, Luis, “Artículo 148.1.3.^a. 3.^a Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, *op. cit.*, p. 1162.

¹⁴¹ POMED SÁNCHEZ, Luis, “Artículo 148.1.3.^a. 3.^a Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, *op. cit.*, p. 1162.

¹⁴² POMED SÁNCHEZ, Luis, “Artículo 148.1.3.^a. 3.^a Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, *op. cit.*, p. 1163.

proyecta sobre el suelo son, exclusivamente, los de contenidos patrimonial. Por decirlo de otro

modo, solo el derecho de propiedad tendría cabida en esta por demás problemática competencia estatal. Se trata de una lectura reduccionista de lo urbanístico que incurre en los defectos que se achacaran en las primeras páginas de este trabajo al tratamiento histórico de la ordenación jurídica de los usos del suelo.

Si ese tratamiento histórico —por mejor decir, la visión que de él tuvieron sus contemporáneos— pudo tener alguna explicación y justificación en las circunstancias y limitaciones de la época, tal excusa absolutoria no puede ser ya invocada en la segunda década de esta centuria. El Estado no puede ordenar la ciudad, pero tampoco desentender del espacio urbano como ámbito de ejercicio de muchos derechos constitucionales; sin ir más lejos, la regulación que en la ley estatal controvertida se contenía del informe de edificios incluía una valoración de su accesibilidad, elemento basilar del derecho a una vivienda digna siempre y cuando se supere la lectura patrimonial del art. 47 CE, que, por lo demás, ya nos ha demostrado que conduce a un callejón sin salida y a la frustración de aspiraciones sociales.”¹⁴³

Finalmente, el Estado dispone de competencias propias en ciertas infraestructuras que inciden sobre el urbanismo y territorio:

- 1) Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación (art. 149.1.21 CE).
- 2) La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial (art. 149.1.22 CE).

¹⁴³ POMED SÁNCHEZ, Luis, “Artículo 148.1.3.ª. 3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, *op. cit.*, p. 1163.

3) Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (art. 149.1.23 CE).

4) Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.24 CE).

Es notable que otras materias inciden de forma más puntual sobre el régimen urbanístico, una de esas materias es precisamente la competencia concurrente en patrimonio cultural, que en parte permite al Estado regular competencias exclusivas en la materia, motivo por el que se dictó la LPHE de 1985. Así, por ejemplo, si en virtud de la LPHE el Estado cataloga como BIC un bien inmueble de interés cultural afecto a un servicio del Estado, dicha protección vinculará al planeamiento urbanístico de un municipio, que no podrá contradecir dicha catalogación. Tampoco la legislación autonómica en materia de urbanismo puede contradecir o anular los efectos de dicha catalogación como BIC estatal. Aun así, en la práctica se darán pocos casos de esta naturaleza.

I.2.2.2.- Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2015

I.2.2.2.1.- Introducción

Con la llegada del PSOE al gobierno español en 2004, se revisa en profundidad el modelo de desarrollo urbano, que cristaliza con la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del suelo, para evitar que se sustentara el modelo en expectativas urbanísticas del plan que había acrecentado la especulación urbanística hasta entonces. Dicha ley, según GIFREU I FONT¹⁴⁴, rompe el paradigma de identificar el estatuto del suelo con los derechos y deberes del propietario del suelo, pues se pone a toda la ciudadanía en este estatuto del suelo, y se basa no solo en el derecho de propiedad sino en los distintos principios rectores (sobre todo los de los artículos 45 a 47 CE).

El Estado aprobó el Real Decreto Legislativo 2/2008 del TR de la Ley de Suelo (actualmente refundido en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el

¹⁴⁴ GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística (...) op. cit.*, p. 100.

que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana) para incorporar las disposiciones todavía vigentes del TRLS de 1992 y, sobre todo, hacer efectivo el principio rector del art. 47 CE del derecho de todo español a una vivienda digna y adecuada, a regular la utilización del suelo para impedir la especulación¹⁴⁵ y a hacer participar en la comunidad de las plusvalías generadas por la acción urbanística de las entidades públicas, así como basándose en el título competencial genérico del art. 149.1.1 CE para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y cumplimiento de los deberes constitucionales, una filosofía que ya venía con la Ley de Suelo de 2007 y que mantiene. A estos efectos, por ejemplo, el TRLS no puede clasificar las situaciones urbanísticas del suelo (pues esto sería competencia autonómica) pero sí establece las condiciones básicas del suelo a efectos de la mencionada ley: suelo rural y suelo urbanizado, y que sirve, por ejemplo a efectos de valorar el suelo (por ejemplo para indemnizaciones).

Para ALONSO GARCÍA, también este texto refundido tiene en cuenta la perspectiva del patrimonio cultural al abandonar la perspectiva desarrollista, visión que se ha mantenido con el nuevo Texto Refundido de 2015:

“En definitiva, el Texto refundido de la Ley del suelo no es una ley urbanística, sino una ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales de los ciudadanos. En su artículo 2 propugna unas políticas públicas en la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo que propicien la utilización racional de los recursos naturales y que contribuyan, entre otros objetivos, a la eficacia de las medidas de conservación y mejora del patrimonio cultural y del paisaje. En ese sentido, ley pretende abandonar un enfoque desarrollista del urbanismo, sustituyéndolo por una apuesta por la regeneración de la ciudad existente.”¹⁴⁶

¹⁴⁵ Hay que recordar que en 2008 estalló la burbuja Inmobiliaria, con lo que cayeron notablemente el número de nuevas construcciones y cambió el paradigma de desarrollo urbanístico, pues ya no todos los sectores del planeamiento y los polígonos urbanísticos pasan a ser sostenibles económicamente en base a las plusvalías generadas por la actuación urbanística. Se pasa por necesidad a un modelo de desarrollo urbanístico más sostenible ambientalmente y económicamente.

¹⁴⁶ ALONSO GARCÍA, Julián, *op. cit.*, pp. 68-69.

Además, el art. 33 CE reconoce el derecho a la propiedad privada, si bien la función social del derecho a la propiedad delimitará el contenido, de acuerdo con las leyes.

Por todo ello, el derecho a la propiedad inmobiliaria no es un derecho ilimitado como se parece desprender del Código Civil, sino que es un derecho limitado por su función social que genera obligaciones para el propietario, tal y como ha aceptado la STC 37/1987.

Según la Ley de Suelo, el régimen del derecho de propiedad del suelo es estatutario, es decir, que dependerá de la vinculación que haga el planeamiento urbanístico, y por tanto, el cambio de aprovechamiento urbanístico por el planeamiento urbanístico no da derecho a indemnización.

La idea fundamental de esta ley se circunscribe en el “principio de desarrollo territorial y urbano sostenible” del artículo 3 del TRLS de 2015, cuyo apartado primero nos concreta que:

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

Por lo tanto, el principio de desarrollo sostenible es parte del interés general y se debe tener en cuenta en las políticas públicas que afectan al suelo, y que “deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente” (art. 3.2). En concreto contribuyen a proteger la naturaleza, flora, fauna, patrimonio cultural y paisaje, así como el medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario para la transformación urbanística, así como minimizar la contaminación (art. 3.2).

Dichas políticas públicas deben velar por combinar principios tan dispares como el de competitividad y sostenibilidad económica con la sostenibilidad social y medioambiental, la cohesión territorial o la eficiencia energética, a la ocupación eficiente del suelo combinando los usos de forma funcional, en concreto se quiere tender (como finalidad) a

favorecer la dinamización económica y social, la ocupación de viviendas vacías, mejorar la calidad de las infraestructuras públicas,, priorizar las energías renovables, mejorar el uso turístico responsable o favorecer la puesta en valor del patrimonio urbanizado y edificado con valor histórico o cultural, si bien estas finalidades se pueden adaptar por el poder público correspondiente según el modelo territorial adoptado (art. 3.3).

El artículo 3.4 es el que relaciona dicho principio con la competencia estatal del artículo 149.1.1 CE y el principio rector del artículo 47 CE, pues nos establece que:

“Los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo.

El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia.”

Si bien el artículo 4 TRLS no es tan importante, sí nos define el concepto de ordenación territorial y urbanística en su apartado primero:

“La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes.
El ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve.”

El segundo apartado del artículo 4 se centra en determinar qué debe garantizar la legislación de ordenación territorial y urbanística: la dirección y control administrativo del proceso urbanístico en todas sus fases, la participación e la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos, el derecho a la información e los ciudadanos y entidades representativas de intereses afectados por los procesos

urbanísticos, así como a una gestión pública urbanística que fomente la participación privada.

I.2.2.2.2.- El Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2015 y la conservación del patrimonio cultural

El TRLS contiene distintas menciones al patrimonio cultural, sobre todo vinculadas al principio de desarrollo sostenible, donde la preservación del patrimonio cultural y natural juega un papel relevante. Así, el artículo 3, sobre el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible ya nos indica que

“Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible” (art. 3.1).

Y dichas políticas deben contribuir en particular, entre otras cosas a “La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje” (art. 3.2.a).

Continúa el mismo precepto con un mandato concreto a los poderes públicos para formular y desarrollar, en el medio urbano, políticas dentro su ámbito competencial que combinen los principios de competitividad, sostenibilidad, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, con la ocupación eficiente del suelo y el hecho, entre otros, de favorecer la puesta en valor del patrimonio urbanizado y edificado con valor histórico o cultural (art. 3.3.k).

Asimismo, es conocido que el TRLS contiene una carta de derechos y deberes de los ciudadanos respecto el uso y disfrute del suelo. Dentro de los deberes de todos los ciudadanos, está el de

“Respetar y contribuir a preservar el paisaje urbano y el patrimonio arquitectónico y cultural absteniéndose en todo caso de realizar cualquier acto o desarrollar cualquier actividad no permitidos” (art. 6.d).

Como vemos, este es un deber genérico que deriva de los principios rectores del artículo 46 CE (es una fórmula más de preservar el patrimonio histórico español) y que se concreta en distintas normativas como la LPHE, la LPCC en Cataluña, o a través de los planes urbanísticos que contienen catálogos del patrimonio.

Éste es el deber genérico de todo ciudadano, sea propietario o no del suelo con catalogación o protección, pero si se es propietario de suelo o construcción con algún grado de protección o catalogación se le imponen además el deber de conservar el bien, pues así lo manda el artículo 15.1.c TRLS:

“c) Realizar las obras adicionales que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación. En éste último caso, las obras podrán consistir en la adecuación a todas o alguna de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación, debiendo fijar la Administración de manera motivada el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas.”

Son igualmente importantes los siguientes apartados del artículo 15¹⁴⁷, pues define el límite del deber del propietario de conservar el inmueble a su costa, pues las órdenes

¹⁴⁷ “Art. 15.2. El deber legal de conservación constituye el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios. Cuando se supere dicho límite, correrán a cargo de los fondos de la Administración que ordene las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general.

3. El límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios en cumplimiento del deber legal de conservación de las edificaciones se establece en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original, en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio.

4. La Administración competente podrá imponer, en cualquier momento, la realización de obras para el cumplimiento del deber legal de conservación, de conformidad con lo dispuesto en la legislación estatal y autonómica aplicables. El acto firme de aprobación de la orden administrativa de ejecución que corresponda, determinará la afección real directa e inmediata, por determinación legal, del inmueble, al cumplimiento de la obligación del deber de conservación. Dicha afección real se hará constar, mediante nota marginal, en el Registro de la Propiedad, con referencia expresa a su carácter de garantía real y con el mismo régimen de preferencia y prioridad establecido para la afección real, al pago de cargas de urbanización en las actuaciones de transformación urbanística.

Conforme a lo dispuesto en la normativa aplicable, en los casos de inejecución injustificada de las obras ordenadas, dentro del plazo conferido al efecto, se procederá a su realización subsidiaria por la Administración Pública competente, sustituyendo ésta al titular o titulares del inmueble o inmuebles y asumiendo la facultad de edificar o de rehabilitarlos con cargo a aquéllos, o a la aplicación de cualesquiera otras fórmulas de reacción administrativa a elección de ésta. En tales supuestos, el límite máximo del deber

administrativas que van más allá de ese límite (esto, es, la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original), serían a cargo de la administración que lo requiera la parte que rebase el citado límite y que se imponga al propietario por razones de interés general. A continuación esta previsión se repite, para el propietario de suelo urbanizado, en el artículo 17.4 TRLS. Para un estudio más detallado de estos artículos del deber de conservación me remito al apartado de este trabajo sobre el deber de conservación de los inmuebles catalogados.

El artículo 13 TRLS, dentro de su apartado primero, que regula las facultades de uso y disfrute del derecho de propiedad en el suelo rural¹⁴⁸, a continuación regula como excepción al libre uso y disfrute del suelo rural el deber de primar la preservación de los valores ambientales, culturales, paisajísticos o similares que protegen los terrenos en suelo rural que tengan alguna clase de protección de acuerdo con el régimen de protección que tengan en cada caso:

“La utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.”

Respecto a los criterios básicos de utilización del suelo, el artículo 20.2 TRLS¹⁴⁹ establece una vez más, un régimen excepcional para cierta clase de bienes protegidos, en concreto

de conservación podrá elevarse, si así lo dispone la legislación autonómica, hasta el 75% del coste de reposición de la construcción o el edificio correspondiente. Cuando el propietario incumpla lo acordado por la Administración, una vez dictada resolución declaratoria del incumplimiento y acordada la aplicación del régimen correspondiente, la Administración actuante remitirá al Registro de la Propiedad certificación del acto o actos correspondientes para su constancia por nota al margen de la última inscripción de dominio.”

¹⁴⁸ Art. 13.1: “En el suelo en situación rural a que se refiere el artículo 21.2,a), las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.”

¹⁴⁹ “Las instalaciones, construcciones y edificaciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto, en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el

los de los conjuntos urbanos histórico-artísticos, típico o tradicionales, donde no se permite que las edificaciones o instalaciones limiten el campo visual o rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva del paisaje, por lo que existe el deber de que dichas edificaciones o instalaciones se adapten a su entorno. Parece que el concepto de conjunto aquí debería interpretarse de forma más amplia que el ya conocido BIC de conjunto histórico artístico, pues en ningún lugar se menciona que deba tener esa protección, y entiendo que cabrían protecciones meramente urbanísticas de conjuntos.

Otro de los grandes hitos del Texto Refundido de la Ley de Suelo es la de establecer las dos situaciones básicas del suelo (no confundir con clasificación urbanística del suelo que depende de las leyes autonómicas de urbanismo) en suelo rural y urbanizado. Dentro de la clasificación como suelo rural, el artículo 21.2.a TRLS encabe:

“En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos”.

Por lo tanto, aquél suelo que por razón de su interés cultural, natural, paisajístico o parecido que por mandato de un plan urbanístico o territorial o de una ley deban quedar al margen de su transformación, pasan a ser considerados suelo rural. Dicha clasificación como suelo rural tiene algunas consecuencias, como por ejemplo los criterios de valoración del suelo.

En otro orden de las cosas, en el apartado de rehabilitación urbana del TRLS, en su artículo 24.6 permite un régimen más laxo en las medidas de mejora de la eficiencia energética y accesibilidad de inmuebles. Así pues, las medidas a adoptar ante los BIC (cabe recordar que la STC 143/2017 declaró inconstitucional la referencia a los demás

campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo.”

bienes protegidos) deben ser soluciones innovadoras que permitan realizar adaptaciones para mejorar la eficiencia energética y garantizar la accesibilidad a la vez que preservando los valores del BIC, siempre con el informe favorable del órgano competente en materia de patrimonio cultural de acuerdo con la normativa sectorial en la materia.

De acuerdo con CASTELAO RODRÍGUEZ¹⁵⁰, en estos casos la ley establece una declaración de principios para conseguir un acuerdo interadministrativo entre las administraciones competentes en materia urbanística y en patrimonio cultural para buscar soluciones innovadoras y conseguir así realizar adaptaciones precisas y preservar los valores culturales. En el caso de la protección del espacio mediante BIC, como única excepción admitida por el TC en la ley, solo entiende como viable para el entendimiento entre ambos valores (el de rehabilitación y regeneración urbana con la protección del patrimonio cultural) al del entendimiento entre las administraciones competentes en urbanismo y las que velan por el interés cultural de los BIC, pues el precepto deja claro que se precisa el informe favorable de este último.

Finalmente, el artículo 52.1 TRLS permite a los Ayuntamientos y otros entes que tengan patrimonios públicos del suelo y vivienda destinar su producto económico a usos de interés social que van más allá de la promoción de viviendas públicas, como lo son –entre otras finalidades- de “protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural” siempre que lo dispongan los instrumentos de ordenación urbanística y así lo prevea la legislación en la materia. Esta remisión a la legislación sectorial en Cataluña debemos entenderla hecha al Reglamento de la ley de Urbanismo de Cataluña (Decreto 305/2006) en su artículo 224.2.e, que de hecho concreta y limita un poco la previsión del TRLS pues lo limita a iniciativas públicas de preservación del patrimonio, lo que excluiría por ejemplo la actividad de fomento como las subvenciones para rehabilitar el patrimonio arquitectónico:

“A la ejecución de operaciones de iniciativa pública de conservación, rehabilitación o mejora del patrimonio arquitectónico, de remodelación urbana, o de conservación y mejora del medio rural y natural.”

¹⁵⁰ CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio, *Ley de Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Ed. La Ley, Madrid, 2013, pp. 202-203.

I.2.3- Competencias autonómicas

I.2.3.1.- Régimen competencial en urbanismo y ordenación del territorio en la Constitución

Según el artículo 148 de la Constitución, las CCAA pueden asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda en sus Estatutos de Autonomía. El Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, dice que la Generalitat tiene competencias exclusivas en materia de urbanismo para regular el régimen urbanístico y de la propiedad del suelo, respetando las condiciones básicas establecidas por el Estado; y para regular los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística; protección de la legalidad urbanística; política de suelo y vivienda y patrimonios públicos de suelo y vivienda¹⁵¹.

¹⁵¹ Artículo 149 Ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo

1. Corresponde a la Generalitat en materia de ordenación del territorio y del paisaje la competencia exclusiva, que incluye en todo caso:

- a) El establecimiento de las directrices de ordenación y gestión del territorio, del paisaje y de las actuaciones que inciden en los mismos.
 - b) El establecimiento y la regulación de las figuras de planeamiento territorial y del procedimiento para su tramitación y aprobación.
 - c) El establecimiento y la regulación de las figuras de protección de espacios naturales y de corredores biológicos conforme a lo previsto en el artículo 144.2.
 - d) Las previsiones sobre emplazamientos de las infraestructuras y los equipamientos de competencia de la Generalitat.
 - e) La determinación de medidas específicas de promoción del equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental.
- (...)

5. Corresponde a la Generalitat, en materia de urbanismo, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso:

- a) La regulación del régimen urbanístico del suelo, que incluye, en todo caso, la determinación de los criterios sobre los diversos tipos de suelo y sus usos.
- b) La regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad.
- c) El establecimiento y la regulación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística, así como de su procedimiento de tramitación y aprobación.
- d) La política de suelo y vivienda, la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo.
- e) La protección de la legalidad urbanística, que incluye, en todo caso, la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de la legalidad física alterada, así como la disciplina urbanística.

Esta competencia implica, de acuerdo con el artículo 110 EAC, al ser exclusiva, que la Generalitat puede ejercer la potestad legislativa y reglamentaria en solitario así como tiene competencias ejecutivas en la materia.

A eso hay que añadir que el artículo 148.1 CE, apartado tercero permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias estatutarias en materia de “ordenación del territorio”. Dicho título competencial puede venir ligado al artículo 3 de la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, que define la ordenación del territorio como la “expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad”. Por lo tanto, ya vemos de entrada que el ámbito cultural tiene un peso importante en la ordenación del territorio, por lo menos en su concepción más genérica. Mientras que por otro lado se menciona como objetivos fundamentales de la Carta el de estar

“Promoviendo estrategias que permitan reducir al máximo los conflictos que surgen entre las crecientes necesidades de recursos naturales y la exigencia de su conservación, trata de asegurar una administración responsable del marco natural, de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua, de los recursos energéticos, de la fauna y de la flora, dedicando una atención especial a las bellezas naturales y al patrimonio cultural y arquitectónico”.

Luego concreta sobre el patrimonio cultural, en su apartado sobre objetivos particulares que

“La revalorización del patrimonio arquitectónico, de los monumentos y de los parajes pintorescos debe integrarse en el marco de una política general de ordenación del territorio y urbana”.

Como nos indica PONCE SOLÉ¹⁵², el TC ha abordado la ordenación del territorio desde una concepción amplia al entender que es “una política más que una concreta técnica y una política, además de enorme amplitud” (FJ 1º B de la STC 149/1991, de 4 de julio).

¹⁵² PONCE SOLÉ, Julio, *Discrecionalidad urbanística y autonomía municipal*, Ed. Civitas, Madrid, 1996, pp. 109-112.

Además, lo ha considerado como un título competencial específico, indicando en la STC 36/1994, de 10 de febrero (FJ 3º) que:

“el núcleo fundamental de esta materia competencial está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo.”¹⁵³

POMED SÁNCHEZ nos aclara al respecto que esta competencia no se define por la finalidad perseguida —eventualmente, el equilibrio territorial—, sino por

“relación a los medios empleados, cobrando al respecto destacado protagonismo los instrumentos de planeamiento. A este respecto interesa recordar la distinción, recogida en la STC 149/1991, entre la ordenación del territorio como «título competencial específico», que no «puede ser ignorado, reduciéndolo a la simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, las actuaciones que por otros títulos ha de llevar a cabo el ente titular de aquella competencia sin que de esta se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio» [FJ 1. B)] y la ordenación del territorio como «una política, además, de enorme amplitud», como pone de relieve la Carta Europea de Ordenación del Territorio, donde se define como «expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad» (íbidem). Consciente de esta «enorme amplitud», advierte el Tribunal Constitucional de que «cuando la función ordenadora se atribuye [...] a entes dotados de autonomía política constitucionalmente garantizada, esa atribución no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que este haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio» (íbidem; en iguales términos, SSTC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30, y 149/1998, FJ 3). Esta misma idea se maneja en la STC 36/1994, donde se indica, respecto del alcance de la competencia sobre ordenación del territorio, que «dentro de este ámbito material no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen

¹⁵³ Vid. POMED SÁNCHEZ, Luis, “Artículo 148.1.3.ª. 3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, *op. cit.*, p. 1158.

incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio» (FJ 3).”

154

Para POMED SÁNCHEZ, referente al concepto jurisprudencial de “ordenación del territorio”:

“De entre las diversas definiciones posibles de la materia «ordenación del territorio» el Tribunal Constitucional se ha decantado desde fecha temprana por su consideración como planificación supralocal del espacio en la que confluyen finalidades públicas.”¹⁵⁵

Tal y como nos expone también POMED SÁNCHEZ, de forma más amplia referente al alcance de la competencia en ordenación del territorio:

“Desde la perspectiva competencial, la STC 57/2015, de 18 de marzo, ofrece una rigurosa síntesis de la doctrina constitucional sobre las materias «ordenación del territorio» y «urbanismo», recordando que «respecto de la primera, este Tribunal tiene declarado que «en una primera aproximación global al concepto de ordenación del territorio... el referido título competencial tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial [SSTC 77/1984, FJ 2; 149/1991, FJ 1. B)]. Concretamente, dejando al margen otros aspectos normativos y de gestión, su núcleo fundamental está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo (SSTC 36/1994, FJ 3; 28/1997, FJ 5) (STC 149/1998, de 2 de julio, FJ 3).”¹⁵⁶

¹⁵⁴ POMED SÁNCHEZ, Luis, “Artículo 148.1.3.ª. 3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, *op. cit.*, pp. 1158.

¹⁵⁵ POMED SÁNCHEZ, Luis, “Artículo 148.1.3.ª. 3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, *op. cit.*, pp. 1157-1158.

¹⁵⁶ POMED SÁNCHEZ, Luis, “Artículo 148.1.3.ª. 3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, *op. cit.*, p. 1157.

Además, PONCE SOLÉ¹⁵⁷ nos advierte de que a pesar de estar recogido en la mayoría de Estatutos de Autonomía como una competencia plena autonómica, hay una concurrencia de competencias sobre el mismo territorio, como las del Estado en obras públicas, planificación económica o medio ambiente (art. 149.1 CE), pero también de los municipios en urbanismo (art. 25.2.a LBRL) lo que ha llevado a la STC 149/1991, de 4 de julio, en su FJ 1º.B a que exista un respeto mutuo entre las distintas competencias que repercuten al mismo territorio. Así pues, según el autor, debe existir la competencia autonómica en ordenación del territorio como un mecanismo coordinador entre competencias de distintas administraciones sobre el mismo territorio, dando coherencia al conjunto. Dicha ordenación se hace mediante la técnica del plan ordenador del territorio como instrumento básico y que define la actuación urbanística, de acuerdo con la STC 36/1994, de 10 de febrero (FJ 6º).

Mientras que POMED SÁNCHEZ nos profundiza al respecto de la concurrencia competencial Estado/Comunidad Autónoma y su afectación en la competencia autonómica en ordenación del territorio:

“Por lo que respecta a los títulos de intervención que permanecen en manos del Estado, es oportuno comenzar su enunciación con su «potestad de demanializar» enteras categorías de bienes [SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 14, y 149/1991, FJ 1. C)]. Obviamente, la demanialización de dichos bienes condiciona de manera decisiva las facultades autonómicas para la ordenación de sus usos, si bien no es «la titularidad demanial, sino la competencia que le atribuye el art. 149.1.1, la que fundamenta la legitimidad de todas aquellas normas destinadas a garantizar, en condiciones básicamente iguales, la utilización, pública, libre y gratuita del demanio para los usos comunes y a establecer, correlativamente, el régimen jurídico de aquellos usos u ocupaciones que no lo son» [STC 149/1991, FJ 1. D); igualmente, STC 36/1994, FJ 3]. El Tribunal Constitucional ha reconocido, asimismo, que la competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la economía (art. 149.1.13.ª CE) legitima al Estado para establecer las determinaciones necesarias de la planificación hidrológica que afecten al régimen de protección y aprovechamiento del recurso [STC 227/1988,

¹⁵⁷ PONCE SOLÉ, Julio, *op. cit.* pp. 112-114.

FJ 20.e)], o que la competencia sobre legislación básica de protección ambiental (art. 149.1.23.ª CE) permite limitar la ordenación territorial autonómica [STC 149/1991, FJ 3. D.c)] e, igualmente, introducir instrumentos de planeamiento ecológico, como los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (STC 306/2000, FJ 7). Por lo demás, el Tribunal Constitucional ha advertido que la competencia autonómica también se ve condicionada «en los supuestos en los que el Estado tiene competencias cuyo ejercicio puede, igualmente, incidir de manera importante sobre el territorio, cual es el caso de las competencias sobre defensa (art. 149.1.4 CE), puertos y aeropuertos (art. 149.1.20 CE), ferrocarriles y transportes terrestres que transcurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.21 CE), obras públicas de interés general o cuya realización afecta a más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.24), etcétera» (STC 40/1998, FJ 29).¹⁵⁸

Lo que para el mismo autor, dicha concurrencia competencial exige establecer mecanismos de cooperación entre administraciones:

“La concurrencia sobre un mismo espacio territorial de competencias distintas aconseja su integración, para lo cual el Tribunal Constitucional recomienda acudir «en primer lugar, a fórmulas de cooperación» (STC 40/1998, FJ 30). Supuesto que los cauces cooperativos no resuelvan el conflicto, «este Tribunal ha señalado que «la decisión corresponderá al titular de la competencia prevalente» (STC 77/1984, FJ 3) y que «el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma» (STC 56/1986, FJ 3)» (ibidem), puesto que «cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace —o, al menos, así lo entiende el constituyente— un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas, aunque, evidentemente, esto solo será así cuando la competencia se ejerza de manera legítima: es decir, cuando la concreta medida que se adopte encaje, efectivamente, en el correspondiente título competencial, cuando se haya acudido previamente a cauces cooperativos para

¹⁵⁸ POMED SÁNCHEZ, Luis, “Artículo 148.1.3.ª. 3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, *op. cit.*, p. 1159.

escuchar a las entidades afectadas, cuando la competencia autonómica no se limite más de lo necesario, etcétera» (ibidem). En línea directa con el postulado cooperativo, el Tribunal Constitucional, a los efectos de garantizar la integración de esas competencias, ha respaldado activamente la participación autonómica en las actuaciones estatales con incidencia territorial (SSTC 40/1998, FJ 34, y 204/2002, de 31 de octubre, FJ 8), al tiempo que ha admitido el condicionamiento de la competencia autonómica mediante la previsión de informes vinculantes del Estado (SSTC 40/1998, FJ 38, y STC 204/2002). Se alza, en todo caso, como límite infranqueable a la incidencia estatal en la competencia para la ordenación del territorio la cautela de que el Estado, desde sus ámbitos competenciales, no podrá llevar a cabo «una ordenación de los usos del suelo» (STC 149/1998, FJ 3). Se resuelven por el criterio de la competencia prevalente los conflictos en torno a la localización de servicios o infraestructuras estatales, como ha sucedido en las SSTC 56/1986, de 13 de mayo (comisarías en el País Vasco) y 191/1994, de 23 de junio (depósitos aduaneros). Finalmente, en la STC 14/2004, de 12 de febrero, la controversia se resuelve rechazando que las directrices territoriales aprobadas por Aragón en materia de centros penitenciarios y depósitos de residuos nucleares fueran ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio.»¹⁵⁹

También me gustaría mencionar las competencias urbanísticas en la acción de fomento, donde destacaría las subvenciones destinadas a la redacción y elaboración de planes especiales de catálogos urbanísticos del patrimonio¹⁶⁰.

¹⁵⁹ POMED SÁNCHEZ, Luis, “Artículo 148.1.3.ª. 3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, *op. cit.*, p. 1157.

¹⁶⁰ En el caso de la Comunidad foral de Navarra, podría destacar la iniciativa de subvencionar la redacción de planes generales urbanísticos a través del reciente Decreto Foral 98/2022, de 16 de noviembre, por el que se regula el régimen de ayudas para la elaboración de planeamiento urbanístico municipal, si bien estaría bien que se enfocaran en la redacción exclusivamente de planes especiales de catálogos urbanísticos del patrimonio.

Pero encontramos ejemplos concretos precisamente especializados en subvencionar la redacción de catálogos con la “Convocatoria plurianual de ayudas, de 31 de julio de 2008, del Consejo Insular de Mallorca, a los ayuntamientos para la redacción mejora y/o adaptación a la normativa vigente de los catálogos del patrimonio histórico de los municipios de Mallorca”. Se trata de una ayuda de 200.000 euros para los municipios que quieran redactar sus catálogos urbanísticos o mejorarlos. Dichas ayudas se basan en el título IX de la LPHIB sobre medidas de fomento, y que indirectamente deriven del artículo 81 cuando nos dice que:

“Las administraciones públicas competentes colaborarán con los propietarios y titulares de derechos sobre bienes culturales para la conservación, la recuperación y la difusión de éstos, mediante la prestación del asesoramiento técnico y jurídico necesario y, si procede, de la concesión de ayudas de tipo económico-financiero”.

I.2.3.2.- Urbanismo en Cataluña

Como hemos visto, según el artículo 148.1.3 de la Constitución, las CCAA pueden asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda en sus Estatutos de Autonomía. El Estatuto del 2006 dice que la Generalitat tiene competencias exclusivas en materia de urbanismo, regular el régimen urbanístico y de la propiedad del suelo –respetando las condiciones básicas establecidas por el Estado-; regulación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística; protección de la legalidad urbanística, política de suelo y vivienda y patrimonios públicos de suelo y vivienda.

En 1990 se aprueba la primera Ley de Urbanismo de Cataluña, siguiendo el modelo del Texto Refundido estatal de 1976 al que reproduce en gran parte y se obvia la nueva ley estatal de 1990 que tanto problemas constitucionales causó. Dicha primera ley de 1990 se deroga por la del 2002. Después hay una reforma importando el 2004 que aumenta las competencias municipales en planeamiento.

El 2005 se aprueba el Decreto Legislativo 1/2005 del Texto refundido de la ley de urbanismo de Cataluña y su reglamento, que es el Decreto 305/2006, todavía vigente. Finalmente se aprueba el Decreto Legislativo 1/2010 por el cual se hace un nuevo texto refundido y así refundir varias leyes referidas al urbanismo, adaptando la ley de urbanismo al TRLS de 2008, que clasifica el suelo en dos categorías básicas: el suelo rural y el urbanizado. La ley ha sufrido una importante reforma por la Ley 3/2012.

En Cataluña es el Departament de Territori de la Generalitat el que actualmente asume las funciones ejecutivas en materia de urbanismo, dentro del cual destaca la Comisión de Política Territorial y de Urbanismo de Cataluña como órgano superior de carácter consultivo en la materia. Dentro del departamento, las funciones ejecutivas corresponden a la Secretaría de Territorio y Movilidad, y dentro de ésta hay la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del cual depende la Dirección General de

Pero sobre todo creo que se base en realidad en el principio de colaboración entre administraciones del artículo 2.1 LPHIB: “En defensa del patrimonio histórico y para asegurar la más eficaz consecución de los objetivos fijados en esta Ley, las administraciones públicas colaborarán y estimularán conjuntamente la participación de los ciudadanos, de las empresas y de las instituciones privadas”.

Urbanismo, órgano administrativo especializado en la gestión de las competencias urbanísticas de la Generalitat¹⁶¹.

I.2.3.3.- El Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña de 2010

El Texto Refundido se estructura en un título preliminar más 7 títulos referentes a: las administraciones con competencias urbanísticas; régimen urbanístico del suelo; el planeamiento urbanístico; la gestión urbanística; los instrumentos de la política del suelo y la vivienda; la intervención en la edificación y el uso del suelo y el subsuelo; y la protección de la legalidad urbanística.

Según el título preliminar, el urbanismo es una función pública que incluye la ordenación,

¹⁶¹ Según el DECRET 246/2021, de 22 de juny, de reestructuració del Departament de la Vicepresidència i de Polítiques Digitals i Territori, sus funciones son: “Dirigir l’execució i avaluar les polítiques d’ordenació del territori, arquitectura i paisatge i impulsar, programar, planificar i dirigir les polítiques en matèria d’urbanisme.

Impulsar l’elaboració de les disposicions de caràcter general en les matèries de la seva competència.

Impulsar i dirigir la redacció, revisió o modificació dels plans territorials, els plans directores urbanístics i altres instruments de planificació supramunicipal que se li encomanin.

Coordinar la participació en els organismes que exerceixen funcions sobre l’ordenació del territori i l’urbanisme a Catalunya.

Identificar les necessitats de planejament urbanístic i definir-ne mecanismes de col·laboració amb els ens locals i els agents urbanitzadors.

Dirigir el programa d’actuacions d’interès estratègic i econòmic de caràcter supramunicipal definit per la Secretaria i coordinar el desenvolupament de les actuacions estratègiques que se’n derivin.

Fomentar els sistemes d’informació, registre i arxiu i els mecanismes de recerca, estudi i documentació dels instruments urbanístics.

Fer el seguiment dels expedients que se sotmeten a la consideració de la Comissió de Territori de Catalunya i de la resta d’òrgans urbanístics col·legiats de la Generalitat de Catalunya.

Dirigir la protecció de la legalitat urbanística i resoldre els seus expedients en l’àmbit de les seves competències.

Fomentar i coordinar les polítiques destinades a la gestió i millora de les urbanitzacions amb dèficits urbanístics.

Dur a terme les actuacions d’intercanvi i cooperació amb organismes i administracions que comparteixen objectius, i planificar estratègies d’acció exterior en l’àmbit de les seves competències en col·laboració amb el Gabinet Tècnic.

Substituir a la persona titular del Departament en les seves funcions de president dels òrgans urbanístics col·legiats corresponents.

Exercir les competències de l’Administració de la Generalitat en matèria urbanística que no estiguin atribuïdes legalment o reglamentàriament a altres òrgans del Departament.

Formular les propostes de resolució dels recursos, reclamacions i requeriments que s’interposin en matèries de la seva competència i, si s’escau, resoldre els que s’interposin contra les resolucions dictades per les unitats orgàniques que en depenen.

Promoure i dirigir accions d’impuls de la qualitat, del foment de l’arquitectura i de la sostenibilitat urbana per reforçar-ne els valors col·lectius i individuals.

Orientar i dirigir les línies d’actuació de l’Observatori del Paisatge.

Dirigir estratègicament, coordinar i supervisar l’actuació dels ens que en depenen, adscrits o vinculats al Departament en les activitats que afecten les funcions de la Direcció General.

Qualsevol altra funció de naturalesa anàloga que se li encomani.”

transformación, conservación y control del uso del suelo, subsuelo y vuelo y su urbanización y edificación, así como la regulación del uso, conservación y rehabilitación de las obras y edificaciones.

Además, la ley se somete a principios como el de desarrollo urbanístico sostenible, participación en las plusvalías de la actuación urbanística, no indemnización por cambios al planeamiento –con excepciones-, equidistribución de cargas y beneficios en la actuación urbanística entre propietarios, publicidad y participación en los planes, y el principio de jerarquía normativa y coherencia entre los planes urbanísticos.

Además, permite la acción pública en materia urbanística, por lo cual cualquier ciudadano podrá exigir en vía administrativa o contencioso-administrativa el cumplimiento del ordenamiento urbanístico, sin perjuicio de la prescripción de las acciones y su nulidad.

I.2.3.4.- Órganos de la Generalitat con competencias en urbanismo

Según el TRLUC, las administraciones con competencias urbanísticas son la Generalitat, los municipios y las comarcas, y los demás entes locales a los que se le atribuyan las competencias. Estas administraciones pueden constituir gerencias, mancomunidades, consorcios u otras fórmulas de gestión directa o indirecta en materia urbanística. Y los entes supramunicipales tienen que prestar asistencia urbanística en los municipios con menos recursos. Los municipios tienen subsidiariamente todas las competencias urbanísticas no atribuidas específicamente a ninguna administración, y en caso de inactividad o incumplimiento del municipio en sus obligaciones, la Generalitat actuará subsidiariamente. Además, la Generalitat coopera y fomenta el ejercicio de las competencias urbanísticas municipales.

Los órganos urbanísticos de la Generalitat son el Gobierno, el Consejero competente en urbanismo, la Comisión de Urbanismo de Cataluña, las Comisiones territoriales de urbanismo y la DG de Urbanismo, además hay el Instituto Catalán del Suelo como entidad urbanística especial de la Generalitat y la Subcomisión de Urbanismo de Barcelona. Veamos resumidamente estas figuras principales:

- 1) Consejero de Territorio: tiene ciertas competencias para sancionar y aprobar

definitivamente ciertos instrumentos de planificación urbanística general y, excepcionalmente, derivado: aprueba Planes Directores Urbanísticos y los POUM, PAUM, Planes parciales de delimitación y planes especiales autónomos de municipios de más de 100.000 habitantes¹⁶².

2) Comisión de Política Territorial y Urbanismo de Cataluña: es el órgano consultivo superior en la materia, formado por expertos en la materia representantes de la Generalitat y los entes locales. La Comisión informa preceptivamente y de forma previa en los casos establecidos normativamente y en caso de desacuerdo de la Comisión con el Consejero, resuelve el Gobierno, además conoce de los demás asuntos que le pida el Consejero¹⁶³.

3) Comisiones territoriales de urbanismo (CTU): de acuerdo con GIFREU I FONT son “órganos colegiados periféricos con competencias en ámbitos territoriales de alcance provincial o infraprovincial”¹⁶⁴. Tienen funciones informativas, consultivas, inspectoras, gestoras y resolutivas (así como interpretativas si le somete el Ayuntamiento) y se forma por representantes de la Generalitat y ente local, con la participación o espaldarazo de expertos en la materia. Le corresponde aprobar los POUM, los PAUM y los Planes Parciales de Delimitación cuando no se haya de aprobar por el Consejero, así como los planes derivados que no tengan que aprobar los entes locales, si bien con informe previo suyo. Los planes antes mencionados que le corresponde aprobar al Consejero son previamente informados por la CTU correspondiente, y emite informe preceptivo y vinculante en la tramitación del planeamiento urbanístico derivado que es objeto de aprobación definitiva municipal o comarcal (art. 87.1 TRLUC)¹⁶⁵.

4) Dirección General de Urbanismo: tiene funciones inspectoras y de tramitación de los asuntos urbanísticos de la Comisión de Urbanismo de Cataluña, el Consejero y el Gobierno, además coordina e impulsa las Comisiones territoriales de urbanismo

¹⁶² GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística (...) op. cit.*, p. 122.

¹⁶³ GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística (...) op. cit.*, p. 134.

¹⁶⁴ GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística (...) op. cit.*, pp. 130-131.

¹⁶⁵ GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística (...) op. cit.*, p. 131.

y gestiona y ejecuta los acuerdos en materia urbanística del Departamento competente en urbanismo.

Contra los actos de las Comisiones Territoriales de Urbanismo o de la Dirección General de Urbanismo cabe interponer recurso de alzada ante el Consejero, y contra los actos del Consejero o del Gobierno ninguno interponer recurso potestativo de reposición o recurso C-A, si bien hay que tener en cuenta que ante la aprobación de planes urbanísticos, como norma de rango reglamentario que son, se debe interponer directamente recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

I.2.3.5.- Competencias autonómicas catalanas en ordenación del territorio

Según la Carta Europea de Ordenación del Territorio, la ordenación del territorio es la expresión espacial de la política social, económica, cultural y ecológica, para conseguir el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, gestionar de forma responsable los recursos naturales, proteger el medio ambiente y utilizar racionalmente el territorio.

De acuerdo con MELÓN MUÑOZ¹⁶⁶ lo define en base a un conjunto de normas autonómicas que la regulan, de la siguiente manera:

“Se trata de un concepto distinto del de urbanismo. Es el conjunto de criterios expresamente formulados, normas, planes y programas, que orientan y regulan las actuaciones y procesos de asentamiento sobre el territorio, en coordinación con la planificación socioeconómica y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural (en este sentido, LOTGA art.18.1; D Castilla-La Mancha 248/2004). Persigue la acomodación estructural de un espacio físico determinado, regulando los factores condicionantes de la ocupación y utilización del suelo mediante usos y actividades de relevancia supramunicipal (ROTUEX art.3.1), facilitando el desarrollo de las distintas acciones administrativas y resolviendo la integración espacial de las necesidades públicas y privadas, en especial aquellas con

¹⁶⁶ MELÓN MUÑOZ, Alfonso (director), *Memento práctico de Urbanismo*, Lefebvre, Madrid, 2018, p. 13.

incidencia territorial, en el marco de sus principios y objetivos -nº 18 s.- (TROTUA art.3.1; ROTUA art.6 a 8). Tiene, igualmente, la condición de función pública no transigible de ejercicio necesariamente motivado (TRLS de 2015 art.4.1; ROTUA art.13.1; TROTARA art.4). La ordenación del territorio es la expresión esencial de la política territorial.”

De hecho considera que entre otras finalidades, la ordenación del territorio tiene la de:

“Establecer un proceso conducente a la recuperación del patrimonio natural, cultural o económico deteriorado, coordinando las acciones sectoriales que se proyecten o ejecuten para ello en cada ámbito territorial.”

Para GIFREU I FONT, la ordenación del territorio es la que se

“encarga de integrar las áreas urbanas en un contexto económico, social, cultural y ecológico más elevado, todo incidiendo en el establecimiento de pautas ordenadas para la instalación de las actividades económicas, la localización de las grandes infraestructuras la protección de determinados espacios.”¹⁶⁷

Su objetivo es, según la autora “alcanzar un crecimiento regional sostenible y equilibrado a través de la cohesión de diferentes políticas específicas”.¹⁶⁸

La STC 28/1997, de 13 de febrero, ha puesto de manifiesto la “acusada interrelación” entre la ordenación del territorio y el urbanismo. Así, al urbanismo le correspondería una visión más *micro*, centrada en el ámbito municipal y el espacio de la ciudad y sus zonas inmediatas, mientras que la ordenación del territorio tiene una visión más *macro*.¹⁶⁹

El art. 148 CE permite a las CCAA asumir competencias en materia de ordenación territorial, urbanismo y vivienda, que la STC 28/1997 ha definido su contenido como el conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador el objeto del cual consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio.

¹⁶⁷ GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística (...) op. cit.*, p. 52.

¹⁶⁸ GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística (...) op. cit.*, pp. 52-53.

¹⁶⁹ GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística (...) op. cit.*, p. 53.

Así, el Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado por Ley Orgánica 6/2006 establece que la Generalitat tiene competencias exclusivas en ordenación territorial para establecer directrices de ordenación del territorio; regular las figuras del planeamiento territorial; determinar la localización de sus infraestructuras y establecer medidas de fomento para el equilibrio territorial; y regular las figuras de ordenación y uso del litoral y la gestión de los títulos de ocupación del bien demanial marítimo-terrestre.

Es por eso que la Ley 23/1983 de Política Territorial de Cataluña ha previsto una serie de instrumentos de planificación de ordenación del territorio que orientan la ordenación urbanística del territorio. La ordenación del territorio es orientativa y abarca un territorio más amplio que el planeamiento urbanístico, que tiene un interés más local, refiriéndose solo al desarrollo urbanístico de un municipio, normalmente. Si bien las dos clases de ordenación se refieren a la gestión de un territorio para satisfacer los servicios públicos de la sociedad y planificar el desarrollo económico y social y proteger el medio ambiente y el desarrollo racional.

I.2.3.5.1.- Comisión de Política Territorial y Urbanismo de Cataluña (CPTUC)

La Comisión de Política Territorial y Urbanismo de Cataluña (CPTUC) es el órgano consultivo superior en la materia, formado por expertos en la materia representantes de la Generalitat y los entes locales. La Comisión informa preceptivamente y de forma previa en los casos establecidos normativamente y en caso de desacuerdo de la Comisión con el Consejero, resuelve el Gobierno, además conoce de los demás asuntos que le pida el Consejero.

Los instrumentos de ordenación territorial inciden al planeamiento urbanístico de los municipios, puesto que de acuerdo con la Ley de política Territorial el TRLUC, los Planes Directores Urbanísticos se tienen que dictar de acuerdo con planeamiento territorial y atendiendo las exigencias de desarrollo regional; también se establece que los Planes de Ordenación Urbanística Municipal y el resto de planes urbanísticos tienen que ser coherentes con el Plan Territorial General, los PDT, los planes territoriales parciales y sectoriales y además tienen que facilitar su cumplimiento.

I.2.3.5.2.- Ley de Política Territorial catalana de 1983

La Ley de Política Territorial catalana de 1983 se estructura en 6 capítulos referentes a disposiciones generales, Plan Territorial General, Planes Territoriales Parciales y los Planes Territoriales Sectoriales, Planes Directores Territoriales, actuación pública e instrumentos de fomento y orientación.

Esta ley tiene por objetivo establecer las directrices de ordenación del territorio catalán y de las acciones administrativas con incidencia territorial para corregir los desequilibrios que se producen en el territorio y conseguir un mayor bienestar para la población. Estas medidas se tendrán que poner en práctica a través de los diferentes instrumentos de planificación, y además los entes locales participarán en la consecución de los objetivos de esta ley con el ejercicio de sus competencias.

I.2.3.5.3.- Plan Territorial General (PTG)

Respecto del Plan Territorial General (PTG) tiene ámbito sobre todo Cataluña y define los objetivos de equilibrio territorial por Cataluña y es el marco orientador de las acciones a hacer para atraer la actividad económica en los territorios idóneos. Por eso establece:

- 1) La definición de las zonas del territorio en función de su situación socioeconómica (diferenciando entre zonas deprimidas –que son zonas con bajas densidades y despoblación-, zonas de desarrollo –que son zonas que continuarán creciendo ordenadamente- y zonas congestionadas –en el que el alta densidad de población y de actividad hace que se creen problemas de deseconomías y en la calidad de vida-);
- 2) Establece los núcleos de población con una función impulsora y reequilibradora (diferenciándose entre los núcleos con capacidad de crecimiento situado en zonas de desarrollo, núcleos de concentración situados en zonas deprimidas, núcleos especialmente aptos para establecerse equipamientos supramunicipales, y los núcleos aptos para descongestionar zonas ya congestionadas);

- 3) Los espacios naturales a proteger por su interés general y la definición de las tierras de uso agrícola o forestal de especial interés a conservar o ampliar;
- 4) la previsión de lugares donde tienen que ir las grandes infraestructuras;
- 5) la indicación de los territorios donde se tienen que promover usos específicos;
- 6) y la definición de los ámbitos de aplicación de los planes territoriales parciales.

Este Plan se formará de una memoria explicativa –con enumeración de los objetivos y medidas previstas-, estudios informativos y económicos y planos informativos y gráficos. El Plan se realiza a instancia del Gobierno después de establecer los objetivos y medidas previstas –previo informe de la CPTUC-, el proyecto lo desarrolla el Departamento de Territorio –de acuerdo con los demás departamentos- y se tendrán en cuenta las determinaciones de la administración estatal en materias de su competencia, y se pondrá el plan en consideración de la Administración General del Estado, municipios y entes locales supramunicipales. Después será preciso el dictamen de la CPTUC, y una vez aprobada por el Gobierno se enviará como proyecto de Ley en el Parlamento.

Los planes territoriales sectoriales y parciales se adaptarán a las orientaciones del PTG.

I.2.3.5.4.- Planes Territoriales Parciales (PTP)

Respeto de los Planes Territoriales Parciales, definen los objetivos de equilibrio de una parte del territorio catalán de como mínimo una comarca y son el marco orientador de las acciones que se emprendan. Los Planes Territoriales Parciales solo se harán cuando lo pida el Plan Territorial General o el Gobierno, y desarrollarán las determinaciones del Plan Territorial General sin alterarlo.

Los Planes Territoriales Parciales determinarán: los núcleos especialmente aptos para incluir equipamientos de interés comarcal, el emplazamiento de las infraestructuras, la determinación de los espacios de interés natural, la definición de los espacios agrícolas o forestales de especial interés para conservar o ampliar, las áreas de protección de espacios

naturales y de construcciones de interés histórico-artístico, las previsiones de desarrollo socioeconómico y las determinaciones para la planificación urbanística.

El Plan se formará por una memoria explicativa, estudios económicos e informativos, planos informativos y de ordenación y normas de ordenación.

El Gobierno puede decidir iniciar la tramitación de ese Plan a iniciativa del Departamento de Territorio o de 2/3 de los municipios incluidos en alguno de los ámbitos del Plan Territorial General que representen a la vegada como mínimo 2/3 de la población afectada.

El proyecto del plan será elaborado por el Departamento de Territorio o los entes locales afectados, y en todo caso todos ellos participarán, así como se consultará a la administración estatal y se someterá el Plan a información pública, las mismas administraciones que hayan tramitado el Plan lo aprobarán de forma inicial y provisional y la aprobación definitiva corresponde en el Gobierno, previo dictamen de la CPTUC.

Y si el Plan General Territorial sufriera modificaciones, los planes territoriales parciales se tendrían que adaptar.

I.2.3.5.5.- Planes Territoriales Sectoriales (PTS)

Respecto de los Planes Territoriales Sectoriales (PTS), son planes que hacen los Departamentos de la Generalitat y que tienen ámbito territorial sobre toda Cataluña. Estos planes contienen una estimación de los recursos disponibles, necesidades y déficits en el territorio, las prioridades de actuación y la definición de los estándares y normas de distribución territorial.¹⁷⁰

Los planes territoriales sectoriales tienen ámbito territorial sobre todo Cataluña, se formulan por el Gobierno, se elaboran por cada Departamento –con la colaboración e informe preceptivo del Departamento de Territorio- además de que se tienen que consultar los organismos adecuados sobre la idoneidad del plan y finalmente se aprueba por el Gobierno.

¹⁷⁰ GIFREU I FONT, Judith, “*L’activitat urbanística dels ens locals*”, en GIFREU I FONT, Judith, y FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (Dirs.), *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Associació Catalana de Municipis, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, p. 1190.

Si hay un plan sectorial que puede estar vinculado a la protección del patrimonio cultural y natural, este podría ser el Plan Territorial Sectorial, si bien a día de hoy no se ha creado ninguno sobre temática del patrimonio cultural, pero sí el del PEIN (Plan de espacios de interés natural) aprobado por Decreto 328/1992, de 14 de diciembre y que “tiene por objeto la delimitación y establecimiento de medidas para la protección básica de los espacios naturales”¹⁷¹.

Hubiera sido interesante que la LPCC regulara una figura como la del artículo 83.2 LPCA, que prevé explícitamente la existencia de “Planes Territoriales del Patrimonio Cultural Aragonés, que podrán establecer con carácter vinculante objetivos, estrategias y actuaciones sobre dicho Patrimonio por parte de las diversas Administraciones públicas y los particulares”. Cuyas previsiones tienen carácter vinculante sobre las distintas administraciones afectadas (artículo 83.2), lo que de algún modo nos remite a la previsión del artículo 59 LBRL y la capacidad de incidir de la Comunidad Autónoma en la potestad discrecional planificadora urbanística de los municipios en base a esa función de coordinación siempre que exista un interés supramunicipal, que se deberá concretar mediante este plan territorial.

Sin duda sería un instrumento interesante a tener en cuenta si se modifica la LPCC en un futuro, pero sobre todo lo importante sería que se creara dicho Plan Territorial Sectorial del Patrimonio Cultural en Cataluña y se ejecutara efectivamente.

I.2.3.5.6.- Planes Directores Territoriales (PDT)

Respecto de los Planes Directores Territoriales (PDT), son los que concretan las directrices generales del Plan Territorial General o las determinaciones de los planes territoriales parciales en las áreas y por los aspectos sobre los cuales inciden, sin que puedan contradecir estos planes. Además, los POUM tendrán que ser coherentes con los PDT. Su ámbito territorial será supramunicipal.

Estos planes se forman de una memoria explicativa, estudios, planos informativos y de ordenación, y normas de ordenación.

Estos planes se formulan a iniciativa del Consejero de Territorio, previo informe de la

¹⁷¹ GIFREU I FONT, Judith, “*L’activitat urbanística dels ens locals*”, *op. cit.*, p. 1191.

CPTUC, se elaboran con la participación de todas las instituciones públicas afectadas. El plan se aprueba inicialmente por el Consejero, después se somete a información pública, en base a las alegaciones hechas resuelve el Consejero aprobando provisionalmente el plan, y se aprueba definitivamente por el Gobierno.

I.2.4.- Competencias municipales y locales

I.2.4.1.- Competencias municipales en urbanismo

El principio constitucional de autonomía municipal del artículo 137 de la Constitución (también en la Carta Europea de Autonomía Local) exige que se dote a los municipios de cuantas competencias propias sean necesarias para ejercer el poder y tener dicha autonomía dentro del marco constitucional y legal correspondiente, algo así se deriva del artículo 2 de la Ley de Bases de Régimen Local¹⁷². A pesar de que las competencias legislativas en urbanismo son autonómicas, las competencias para establecer las bases del régimen administrativo común son del Estado (art. 149.1.18 CE) por lo que es éste el que a través de la Ley de Bases de Régimen Local ha determinado las competencias propias de los municipios en urbanismo.

Para POMED SÁNCHEZ, la jurisprudencia constitucional en la materia urbanística ha mostrado especial atención a

“la concurrencia de diversas instancias públicas en la función de ordenación urbanística. Así, amén de afirmarse que «la competencia legislativa sobre

¹⁷² “Artículo 2

1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

2. Las leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los Entes locales en las materias que regulen.”

urbanismo permite a las Comunidades Autónomas fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad, y servirse para ello de las técnicas jurídicas que considere más adecuadas» (STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 4), se ha destacado que «la decisión sobre la configuración del asentamiento urbano municipal en que consiste el plan urbanístico —marco regulador del espacio físico de la convivencia de los vecinos— es una tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio», proclamándose en consecuencia «el principio de que la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio, y que la intervención de otras Administraciones se justifica solo en la medida en que concurran intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, se atribuyen a las Administraciones supraordenadas sobre las inferiores» (STC 51/2004, de 12 de abril, FJ 12). Deslinde, por tanto, entre potestad legislativa y de planeamiento, que corresponden, respectivamente, a las Comunidades Autónomas y a los Municipios.”¹⁷³

Según el art. 25.2 LBRL, modificado por la Ley 27/2013 RSAL, los municipios tienen competencias propias en urbanismo, que incluye: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística; protección y gestión del patrimonio histórico; promoción y gestión de las viviendas de protección pública de acuerdo con el criterio de sostenibilidad financiera; y conservación y rehabilitación de la edificación.

El artículo 66.3.d TRLMRLC establece competencias propias para los municipios en materia de “La ordenación, la gestión, la ejecución y la disciplina urbanísticas; la promoción y la gestión de viviendas; los parques y los jardines, la pavimentación de vías públicas urbanas y la conservación de caminos y vías rurales.”

Y el EAC, en su artículo 84.2.a reserva para los gobiernos locales competencias propias en “La ordenación y la gestión del territorio, el urbanismo y la disciplina urbanística y la conservación y el mantenimiento de los bienes de dominio público local”.

¹⁷³ POMED SÁNCHEZ, Luis, “Artículo 148.1.3.ª. 3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, *op. cit.*, p. 1161.

Como vemos, las competencias municipales en urbanismo van más allá de la mera función ejecutiva y de policía administrativa, pues entienden también del planeamiento, que deriva de su potestad reglamentaria y de planificación (art. 4.1.a y c LBRL).

Dicha potestad planificadora debe atender a un interés público justificado objetivamente, a pesar de derivar de una potestad discrecional administrativa¹⁷⁴. Así, según la STS de 14 de junio de 2011, Sala de lo Contencioso-Administrativo:

“se circunscribe a un fin concreto: la satisfacción del interés público, hallándose condicionada al mismo tiempo por los principios de interdicción de la arbitrariedad e igualdad”.

En el mismo sentido podemos mencionar las SSTS de 24 de marzo de 2009, 30 de octubre de 2007 y 26 de julio de 2006.

La interdicción de la arbitrariedad STS de 22 de junio de 2011:

“tiende a asegurar la coherencia y racionalidad del planeamiento, eliminando las decisiones que carecen de justificación objetiva”.

De acuerdo con cierta doctrina, las competencias municipales en urbanismo se deben circunscribir en el “hecho ciudad”. Así, PAREJO ALFONSO¹⁷⁵ señala que “el urbanismo debe hacer alusión a la magnitud local, al espacio de convivencia urbana y, por tanto, a una acción pública de regulación directa y precisa del uso del suelo”¹⁷⁶. Si bien hay que constatar que el urbanismo tiene varios límites, pues hay competencias de ámbito supramunicipal donde el urbanismo no puede entrar a regular, como decidir el emplazamiento o las normas de seguridad de actividades nucleares (STS de 8 de octubre de 2010).

¹⁷⁴ Para más información sobre la potestad de planeamiento, ver el capítulo referente a los catálogos urbanísticos.

¹⁷⁵ Luciano PAREJO ALFONSO (coord.), *El urbanismo, hoy*, Madrid, Instituto Pascual Madoz, 1997, pp. 103-166.

¹⁷⁶ En un sentido similar cabe citar la Sentencia de la Corte Constitucional italiana 141/1972: “el urbanismo como materia es una actividad que concierne a la ordenación y el incremento edificatorio de los centros habitados (...) el ámbito del urbanismo no ha sufrido con el tiempo sustanciales modificaciones; en particular, no ha sido ampliado a tal punto que en él pueda comprenderse la ordenación del entero territorio”.

Según el artículo 14 TRLUC, las competencias urbanísticas las ejerce la Generalitat, municipios y comarcas. Estos dos últimos lo hacen de acuerdo con el principio de autonomía local, proporcionalidad y subsidiariedad, siempre sujetos al TRLUC y legislación de régimen local. Por el principio de subsidiariedad, los ayuntamientos disponen de todas las facultades de naturaleza local no atribuidas expresamente por el TRLUC u otros organismos.

Dichas competencias se pueden ejercer de forma directa o indirecta así como crear gerencias, consorcios, mancomunidades o delegar competencias urbanísticas. Mientras que las administraciones supramunicipales deben prestar asistencia a los municipios, especialmente los más pequeños.

Tal y como indica PARDO ÁLVAREZ¹⁷⁷, el municipio debe ejercer en todo caso sus competencias en materia de urbanismo (art. 25.2 LBRL) en virtud de su potestad administrativa planificadora, como administración territorial que es (art. 4.1.c LBRL)

La Generalitat, de acuerdo con el artículo 15 TRLUC, fomenta la acción urbanística de los entes locales, coopera con ellos en el ejercicio de sus competencias e incluso en caso de inactividad o incumplimiento del ente local, puede subrogarse en la competencia correspondiente (se requiere previo apercibimiento a no cumplir en un mes para que se permita la subrogación, si bien en protección de legalidad urbanística son los plazos que se establecen expresamente).

Las relaciones interadministrativas entre Generalitat y entes locales se regulan también por la LBRL, Ley 26/2010, TRLMRLC, LPAC, LJCA y LRJSP.

Entrando en la competencia organizativa interna de los municipios, como dice GIFREU I FONT,

“se encuentran repartidas entre el pleno (atribuciones concentradas en la fase de aprobación del planeamiento) y el alcalde (atribuciones a lo largo de todo el proceso

¹⁷⁷ PARDO ÁLVAREZ, María, *La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*, Marcial Pons, Madrid, 2005, pp. 485-487.

de transformación urbanística, abundando las de gestión y disciplina). Los tenientes de alcalde y los concejales no tienen competencias propias.”^{178 179}

Según el artículo 21 LBRL, el Alcalde tiene competencias indelegables para aprobar los instrumentos del planeamiento derivado que desarrollen planes generales siempre que no se establezca expresamente en el Pleno, así como tiene competencias para aprobar instrumentos de gestión urbanística y planes de urbanización.

Mientras que según el artículo 22, el Pleno tiene competencias indelegables para aprobar inicialmente el planeamiento general y para aprobar el acuerdo que ponga fin a la tramitación administrativa municipal de las demás figuras del planeamiento, así como tiene competencias para aprobar convenios urbanísticos que modifiquen el planeamiento. Además, según la TRLUC las Comarcas tienen competencias para aprobar inicialmente y provisionalmente (o en su caso, definitivamente) figuras del planeamiento general o derivado cuando se trate de planes plurimunicipales de una misma comarca.

Puede entenderse como el plan general urbanístico el “instrumento mediante el cual se lleva a cabo la planificación urbanística de un territorio” y el planeamiento derivado como el “instrumento mediante el cual se desarrolla el planeamiento urbanístico general”¹⁸⁰. Para formular estos planes, los municipios gozan de una potestad discrecional en el planeamiento, que se estudia en otro apartado de este trabajo, si bien con ciertas limitaciones, sobre todo impuestas por intereses supramunicipales, como los que ordenan los planes territoriales o los planes directores urbanísticos. Por otro lado, los planes urbanísticos, como normas reglamentarias que son están limitados también por algunos límites propios de cualquier reglamento, como el principio de jerarquía normativa, pues obviamente no pueden contradecir la ley ni planes de rango superior jerárquico, la contravención de este principio se castiga con la nulidad del reglamento¹⁸¹ (en este caso, del plan).

¹⁷⁸ GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística (...) op. cit.*, p. 140.

¹⁷⁹ Si bien algunas competencias, sobre todo en gestión y disciplina urbanística, les son delegables.

¹⁸⁰ VIVES LEAL, Núria y SOTERAS GUIXÀ, Joana (Dir.), *Diccionari de Dret Administratiu*, Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2013, pp. 148-149.

¹⁸¹ MARTÍN MATEO, Ramón y DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José, *Manual de Derecho Administrativo*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2012, pp. 116-117.

De acuerdo con el artículo 2 del TRLUC, para hacer efectivas las competencias urbanísticas y de protección del territorio constitucionales y estatutarias, se atribuyen facultades necesarias a los órganos administrativos urbanísticos para, entre otras cosas:

“para formular, tramitar, aprobar y ejecutar los diferentes instrumentos urbanísticos de planeamiento y de gestión, para intervenir en el mercado inmobiliario, (...) para regular y promover el uso del suelo, de la edificación y para aplicar las medidas disciplinarias y de restauración de la realidad física alterada y del ordenamiento jurídico vulnerado”.

Dichas competencias pueden llegar hasta más allá de lo expresamente otorgado por la ley, llegando a incluir las facultades complementarias y congruentes necesarias para ejercer y conseguir las finalidades de las establecidas expresamente.

Esta facultad extraordinaria para ejercer competencias complementarias puede ayudar en ciertas situaciones límite, especialmente si se recurre por el particular poniendo en duda la capacidad competencial de la administración actuante, sobre todo teniendo en cuenta que el artículo 25.2 LBRL establece competencias muy genéricas en materia de urbanismo a favor de los municipios.

Cabe también mencionar el artículo 81 TRLUC, que atribuye a los Ayuntamientos competencias para aprobar definitivamente (incluso modificar planes anteriores aprobados por la Generalitat) dentro de sus términos municipales planes parciales (incluidos los de sectores de urbanización prioritaria), planes de mejora urbana y planes especiales para el desarrollo del sistema urbanístico de equipamientos comunitarios. Lo que esta competencia está condicionada a un informe previo preceptivo y vinculante de la Comisión Territorial de Urbanismo. En todo caso, en el POUM o el PAUM el Ayuntamiento puede determinar que sea la Generalitat quien ejerza las competencias de aprobación definitiva de los planes.

De lo establecido por la ley, no se desprende que el Ayuntamiento tenga competencias para aprobar definitivamente un plan urbanístico que pueda contener el catálogo urbanístico del patrimonio.

I.2.4.2.- Competencias de otros entes locales en urbanismo

Esta importante posición de poder de los municipios como administración urbanística no se ve reflejada en los demás entes locales, que tienen escasas competencias en la materia, especialmente es así con las Provincias (excepto en País Vasco por la importancia histórica de los territorios forales o en Baleares y Canarias por el importante papel de los consejos y cabildos insulares). En Cataluña y Aragón, comunidades autónomas que más han potenciado la figura de la comarca en detrimento de la provincia, este vacío competencial de la provincia es todavía más acusado.

Pero incluso así, el TR de la Ley de Organización Comarcal de Cataluña de 2003 no establece competencias directas en urbanismo a su favor, como hemos visto, debemos ir al TRLUC donde sí se faculta al Consejo Comarcal a aprobar ciertos planes supramunicipales (artículos 77 i 85.2.a), poniéndose en el papel del Ayuntamiento. Así, el artículo 14 TRLUC reconoce a las comarcas como administración urbanística catalana, al lado de los municipios y la Generalitat.

En cambio siguiendo la tradición aragonesa, el Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón, en su artículo 16 sí que atribuye directamente competencias urbanísticas a las comarcas, que por cierto son muchísimas y van más allá del mero apoyo o asistencia administrativa a los municipios¹⁸².

¹⁸² “Artículo 16 Ordenación del territorio y urbanismo

En lo relativo a ordenación del territorio y urbanismo, corresponde a las comarcas:

A) En el ámbito de las funciones de participación, informe e iniciativa:

- a) La participación en la elaboración de los distintos instrumentos de planificación regulados por la legislación autonómica de ordenación del territorio desde el punto de vista de los intereses de la comarca y, especialmente, en la elaboración de las directrices territoriales de alcance comarcal.
- c) Informar los planes y proyectos de interés general de Aragón promovidos por la Administración de la Comunidad Autónoma, cualquiera que sea su objeto.
- d) Promover planes y proyectos de interés general de Aragón, cualquiera que sea su objeto.
- e) La participación en los procesos de información y audiencia pública que se celebren para la formación del planeamiento municipal, la realización de las evaluaciones de impacto ambiental o los análisis de impacto territorial y el asentamiento en el territorio de actividades económicas y sociales tanto de agentes públicos como privados.

B) En el ámbito de su actividad de cooperación y asistencia a los municipios de la comarca, las comarcas podrán crear una oficina de consulta y asesoramiento urbanístico mediante la cual y además, en su caso, del ejercicio de las anteriores funciones, se puedan llevar a cabo las siguientes:

I.2.4.3.- Competencias locales en política territorial

A diferencia del urbanismo, en materia de territorio, la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial deja un papel mucho más secundario a los entes locales, además con una referencia competencial muy ambigua en su artículo 2.2:

“Las entidades locales participarán en la consecución de los objetivos de la presente Ley mediante el ejercicio de las competencias que les sean propias.”

Es claro que el interés supramunicipal en la materia de ordenación del territorio ha hecho que la Generalitat asuma el papel principal aquí, a diferencia del urbanismo.

-
- a) El apoyo económico y administrativo al planeamiento, ejecución y gestión del régimen urbanístico de los municipios de la comarca. Ello incluye la ayuda para la articulación y consolidación del sistema constituido por los distintos instrumentos de planificación.
 - b) La creación y mantenimiento de un archivo del planeamiento urbanístico de los municipios de la comarca.
 - c) La elaboración y desarrollo de programas de formación de funcionarios municipales en las técnicas del planeamiento, ejecución y gestión urbanística.
 - d) Gestión de los expedientes en materia urbanística, incluida la redacción de informes a los municipios de la comarca que lo soliciten, cuando carezcan de personal técnico en la materia.
 - e) La realización de campañas específicas de protección del suelo no urbanizable y, en general, la formación en urbanismo y ordenación del territorio de los escolares de la comarca en coordinación con los centros educativos y el Consejo Escolar Comarcal, en su caso.
- C) Además de lo anteriormente indicado, corresponde también a las comarcas:
- a) El ejercicio de las potestades de protección de la legalidad urbanística y sancionadora por subrogación a que se refieren los artículos 198.1 y 210.2 y 3 de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, urbanística. En el caso de que la comarca no se subrogue en el ejercicio de las competencias municipales, podrá hacerlo el órgano competente de la Comunidad Autónoma.
 - b) La declaración de interés comarcal para su tramitación por el régimen de planes y proyectos de interés general de Aragón establecido en la legislación de urbanismo de proyectos de exclusivo interés comarcal, cualquiera que sea su objeto, previo acuerdo favorable del Gobierno de Aragón. La declaración del interés general de Aragón conforme a la legislación de ordenación del territorio y urbanismo implicará la atribución de la plena competencia a la Administración de la Comunidad Autónoma.
 - c) El establecimiento de un marco de referencia para la formulación y ejecución de las distintas políticas sectoriales del Gobierno de Aragón y para la actividad urbanística de los municipios de la comarca, a fin de garantizar una adecuada coordinación y compatibilidad de las decisiones municipales con las de la Administración autonómica.
 - d) El suministro de las previsiones y los criterios básicos para la formulación de las políticas sectoriales y para la programación de los recursos de la Administración autonómica que deban aplicarse en el territorio de la comarca.
 - e) La colaboración con la Comunidad Autónoma en la gestión de las carreteras de su titularidad, participando en la elaboración del Plan de carreteras e informando los proyectos técnicos que se elaboren en su desarrollo.”

En todo caso, según PONCE SOLÉ¹⁸³, la función coordinadora autonómica en ordenación del territorio que se ha comentado anteriormente no puede anular la discrecionalidad municipal para determinar su modelo territorial a través de un plan urbanístico (especialmente los planes generales), pero pueden matizarla con esa función coordinadora si hay intereses supramunicipales en juego. Esto se hace mediante la aprobación definitiva del plan por la Comunidad Autónoma. Precisamente el plan territorial autonómico ayuda a concretar esos intereses supramunicipales que pueden matizar la potestad discrecional planificadora de los municipios a través de la coordinación autonómica, reconducible a lo que dice el artículo 59 LBRL:

“1. A fin de asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones públicas, en los supuestos previstos en el número 2 del artículo 10 y para el caso de que dicho fin no pueda alcanzarse por los procedimientos contemplados en los artículos anteriores o éstos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate, las Leyes del Estado y las de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la Nación, o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración local y, en especial, de las Diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias.

La coordinación se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente. En la tramitación de los mismos se observará lo dispuesto en el número 2 del artículo anterior.

Las entidades locales ejercerán sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco de las previsiones de los planes a que se refiere el párrafo anterior.

¹⁸³ PONCE SOLÉ, Julio, *Discrecionalidad urbanística y autonomía municipal*, Ed. Civitas, Madrid, 1996, pp. 114-115.

2. En todo caso, la Ley deberá precisar, con suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas Legislativas.”

La remisión del artículo 59.1 LBRL al artículo 58.2 encaja a la perfección con el supuesto de planificación territorial autonómica como función coordinadora:

“2. Tanto la Administración del Estado como las de las Comunidades Autónomas podrán participar en los respectivos órganos de colaboración establecidos por cada una de ellas.

En todo caso, las Administraciones que tengan atribuidas la formulación y aprobación de instrumentos de planificación deberán otorgar a las restantes una participación que permita armonizar los intereses públicos afectados.

La participación de los municipios en la formación de los planes generales de obras públicas que les afecten se realizará en todo caso de conformidad con lo que disponga la correspondiente legislación sectorial. Asimismo, en la determinación de usos y en la adopción de resoluciones por parte de otras Administraciones públicas en materia de concesiones o autorizaciones relativa al dominio público de su competencia, será requisito indispensable para su aprobación el informe previo de los municipios en cuyo territorio se encuentre dicho dominio público, de acuerdo con lo establecido en los artículos 82 y 83 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.”

PONCE SOLÉ¹⁸⁴ entiende que la coordinación autonómica en ordenación territorial puede fijar intereses locales así como establecer pautas de conducta en la actividad urbanística municipal, fijando objetivos y prioridades, y en consecuencia los municipios ejercerán sus competencias urbanísticas dentro de “el marco de las previsiones” autonómicas, de los planes territoriales, tal y como manda el artículo 59.1 LBRL antes

¹⁸⁴ PONCE SOLÉ, Julio, *op. cit.*, pp. 116-117.

mencionados. Dichas limitaciones a los municipios se deben concretar mediante una ley que establecerá las condiciones y límites (art. 59.2 LBRL).

I.2.5- Conclusiones preliminares

El Estado no dispone de títulos competenciales directos en urbanismo, ya que están atribuidos a las Comunidades Autónomas, por eso solo dispone del título competencial transversal del artículo 149.1.1 CE para legislar la Ley de Suelo, si bien también tiene un título competencial por obras públicas de interés general o que afecten a varias CCAA y en legislación de expropiación forzosa.

Según el artículo 148 de la Constitución, las CCAA pueden asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda en sus Estatutos de Autonomía. El Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, dice que la Generalitat tiene competencias exclusivas en materia de urbanismo para regular el régimen urbanístico y de la propiedad del suelo, respetando las condiciones básicas establecidas por el Estado; y para regular los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística; protección de la legalidad urbanística; política de suelo y vivienda y patrimonios públicos de suelo y vivienda.

Esta competencia implica, de acuerdo con el artículo 110 EAC, al ser exclusiva, que la Generalitat puede ejercer la potestad legislativa y reglamentaria en solitario así como tiene competencias ejecutivas en la materia.

El 2005 se aprueba el Decreto Legislativo 1/2005 del Texto refundido de la ley de urbanismo de Cataluña y su reglamento, que es el Decreto 305/2006, todavía vigente. Finalmente se aprueba el Decreto Legislativo 1/2010 por el cual se hace un nuevo texto refundido y así refundir varias leyes referidas al urbanismo, adaptando la ley de urbanismo al TRLS de 2008, que clasifica el suelo en dos categorías básicas: el suelo rural y el urbanizado. La ley ha sufrido una importante reforma por la Ley 3/2012.

En Cataluña es el Departament de Territori de la Generalitat el que actualmente asume las funciones ejecutivas en materia de urbanismo, dentro del cual destaca la Comisión de Política Territorial y de Urbanismo de Cataluña como órgano superior de carácter

consultivo en la materia. Dentro del departamento, las funciones ejecutivas corresponden a la Secretaría de Territorio y Movilidad, y dentro de ésta hay la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del cual depende la Dirección General de Urbanismo, órgano administrativo especializado en la gestión de las competencias urbanísticas de la Generalitat.

El régimen urbanístico catalán se diseña en base al reconocimiento constitucional de la función social que desarrolla la propiedad (art. 5.1 TRLUC) y se dispone de técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para conseguir el objetivo de determinar dónde se desarrollan los asentamientos humanos (STC 61/1991 de 20 de marzo, FJ 5º), objetivo que se desarrolla en unos principios generales recogidos en el Título Preliminar del TRLUC y del RLUC.

Según el artículo 14 TRLUC, las competencias urbanísticas las ejerce la Generalitat, municipios y comarcas. Estos dos últimos lo hacen de acuerdo con el principio de autonomía local, proporcionalidad y subsidiariedad, siempre sujetos al TRLUC y legislación de régimen local. Por el principio de subsidiariedad, los ayuntamientos disponen de todas las facultades de naturaleza local no atribuidas expresamente por el TRLUC u otros organismos.

Dichas competencias se pueden ejercer de forma directa o indirecta así como crear gerencias, consorcios, mancomunidades o delegar competencias urbanísticas. Mientras que las administraciones supramunicipales deben prestar asistencia a los municipios, especialmente los más pequeños.

Los municipios gozan de las competencias en urbanismo que le atribuyen las leyes en la materia, en este caso principalmente las leyes autonómicas (el TRLUC en Cataluña).

Los Consejos Comarcales tienen competencias muy puntuales para la aprobación de planes supramunicipales.

De lo establecido por la ley, no se desprende que el Ayuntamiento tenga competencias para aprobar definitivamente un plan urbanístico que pueda contener el catálogo urbanístico del patrimonio.

Según la Carta Europea de Ordenación del Territorio, la ordenación del territorio es la expresión espacial de la política social, económica, cultural y ecológica, para conseguir el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, gestionar de forma responsable los recursos naturales, proteger el medio ambiente y utilizar racionalmente el territorio.

El art. 148 CE permite a las CCAA asumir competencias en materia de ordenación territorial, urbanismo y vivienda, que la STC 28/1997 ha definido su contenido como el conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador el objeto del cual consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio. Así, el Estatuto de Autonomía de Cataluña ha asumido competencias exclusivas en ordenación del territorio.

Es por eso que la Ley 23/1983 de Política Territorial de Cataluña ha previsto una serie de instrumentos de planificación de ordenación del territorio que orientan la ordenación urbanística del territorio. La ordenación del territorio es orientativa y abarca un territorio más amplio que el planeamiento urbanístico, que tiene un interés más local, refiriéndose solo al desarrollo urbanístico de un municipio, normalmente. Si bien las dos clases de ordenación se refieren a la gestión de un territorio para satisfacer los servicios públicos de la sociedad y planificar el desarrollo económico y social y proteger el medio ambiente y el desarrollo racional.

A diferencia del urbanismo, en materia de territorio, la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial deja un papel mucho más secundario a los entes locales, además con una referencia competencial muy ambigua en su artículo 2.2. Es claro que el interés supramunicipal en la materia de ordenación del territorio ha hecho que la Generalitat asuma el papel principal aquí, a diferencia del urbanismo.

La función coordinadora autonómica en ordenación del territorio no puede anular la discrecionalidad municipal para determinar su modelo territorial a través de un plan urbanístico (especialmente los planes generales), pero pueden matizarla con esa función coordinadora si hay intereses supramunicipales en juego. Esto se hace mediante la aprobación definitiva del plan por la Comunidad Autónoma y en base a los artículos 58.2 y 59.1 LBRL.

TÍTULO SEGUNDO: CONCEPTO DEL PATRIMONIO CULTURAL. TIPOLOGÍAS Y REGULACIÓN ESTATAL

II.- Concepto del Patrimonio Cultural. Tipologías y regulación estatal

A continuación desarrollaré el concepto de las tres grandes tipologías del patrimonio cultural en España: el patrimonio inmueble, el mueble y el inmaterial, comentando el régimen jurídico que es de aplicación a los entes locales en los tres casos, si bien en los dos últimos seré más breve por su poca influencia sobre los catálogos urbanísticos.

En primer lugar, pero, creo interesante dar una definición al concepto de patrimonio cultural¹⁸⁵, que podría considerarse como el conjunto de bienes muebles, inmuebles e inmateriales producto de la obra humana que hemos heredado y que la sociedad actual ha decidido proteger por ser una seña de identidad histórica y social. Mientras que según el *Diccionari de Dret Administratiu*, el patrimonio cultural es el

“conjunto de todos los bienes muebles o inmuebles relacionados con la historia y la cultura que por su valor histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, etnológico, documental, bibliográfico, científico o técnico merecen una protección y una defensa especiales, y de los bienes inmateriales integrantes de la cultura popular y tradicional y las particularidades lingüísticas.”¹⁸⁶

Mientras que según GONZÁLEZ-VARAS el “patrimonio cultural”, además de su existencia física o inmaterial, “es sobre todo una construcción social en cuanto selección

¹⁸⁵ Antes de nada, respecto del concepto genérico de “cultura” la UNESCO, en un sentido amplio la entiende como “(...) el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias, y que la cultura da al hombre la capacidad de reflexionar sobre sí mismo. Es ella la que hace de nosotros seres específicamente humanos, racionales, críticos y éticamente comprometidos. A través de ella discernimos los valores y efectuamos opciones. A través de ella el hombre se expresa, toma conciencia de sí mismo, se reconoce como un proyecto inacabado, pone en cuestión sus propias realizaciones, busca incansablemente nuevas significaciones, y crea obras que lo trascienden”. Vid. UNESCO. (1977). *La UNESCO y el mundo: perspectivas para 1982*. Disponible en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000074809_spa

¹⁸⁶ VIVES LEAL, Núria y SOTERAS GUIXÀ, Joana (Dir.), *Diccionari de Dret Administratiu*, Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2013, p. 144.

simbólica de elementos culturales del pasado realizada desde un presente en constante evolución”¹⁸⁷.

Según QUEROL FERNÁNDEZ, hace referencia al

“conjunto de los bienes muebles, inmuebles e inmateriales que hemos heredado del pasado y que hemos decidido que merece la pena proteger como nuestras señas de identidad social e histórica.”¹⁸⁸

El patrimonio cultural en todo caso sería dinámico, pues según GARCÍA CANCLINI,

“la ventaja de no representarlo como un conjunto de bienes estables y neutros, con valores y sentidos fijados de una vez para siempre, sino como un proceso social que, como el otro capital, se acumula, se reconvierte, produce rendimientos y es apropiado en forma desigual por diversos sectores.”¹⁸⁹

Por este motivo, concluye FUENTES I GASÓ,

“Así pues, el patrimonio cultural es un elemento determinante de una comunidad, de tal suerte que la “capacidad de evocación” de los bienes actuaría como testimonio de los procesos históricos y sociales que han acabado determinando una identidad colectiva concreta, los cuales –de acuerdo con AGUDO TORRICO– deben ser protegidos jurídicamente.”¹⁹⁰

Para GIFREU I FONT,

“la diversificación de la noción de patrimonio, tanto en sus concreciones materiales como inmateriales, permite dar cabida a aquellas manifestaciones y expresiones

¹⁸⁷ GONZÁLEZ-VARAS, Ignacio, *Patrimonio cultural. Conceptos, debates y problemas*, Cátedra, Madrid, 2015, p.63

¹⁸⁸ QUEROL FERNÁNDEZ, María Ángeles, *Manual de Gestión del Patrimonio Cultural*, Akal, Madrid, 2010, p. 11.

¹⁸⁹ GARCÍA CANCLINI, Néstor, *Las culturas populares en el capitalismo*, Nueva Imagen, México, 1982, p. 82.

¹⁹⁰ FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “Régimen competencial del patrimonio cultural inmaterial”, en *Patrimonio cultural inmaterial de los Castells al Camino de Santiago*, Tirant lo blanch, Valencia, 2021, p. 98.

inmateriales de la cultura vivida y recreada por la sociedad, las comunidades y los grupos.”¹⁹¹

En el ordenamiento jurídico español, el concepto de bien cultural ha sufrido una evolución similar al italiano¹⁹², pues en primer lugar tenemos la Ley de 13 de mayo de 1933, sobre defensa, conservación y acrecentamiento del Patrimonio Histórico-Artístico Nacional (en vigor hasta 1985), donde se protege, en su artículo 1, como parte del Patrimonio histórico-artístico nacional, todos los inmuebles y muebles con interés artístico, arqueológico, paleontológico o histórico sito en España siempre que tenga una antigüedad superior a 100 años, excepto los de antigüedad inferior pero con un valor artístico o histórico indiscutible (con la excepción de obras de autores contemporáneos).

Por otro lado, respecto al patrimonio documental y bibliográfico se remite el artículo 4 a una norma específica, que no se aprobó hasta 1972, con la Ley de 21 de junio del Tesoro Documental y Bibliográfico.

El artículo 46 de la Constitución de 1978 establece el mandato de los poderes públicos de garantizar la conservación y promover el enriquecimiento el patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. Con lo que se abre el concepto, si bien sigue dividiendo el concepto en patrimonio histórico-cultural-artístico (algo parecido al concepto del art. 9 de la Constitución italiana).

¹⁹¹ GIFREU I FONT, Judith, “Régimen jurídico de la protección y fomento del Patrimonio Cultural en Cataluña: estado de la cuestión”, *op. cit.*, p. 328.

¹⁹² En Italia es el fascismo quien da un impulso importante a la tutela del patrimonio cultural a través de la ley Bottai nº 1089 de 1939, si bien se refiere a éste como cosas de arte caracterizada por su calidad y rareza (que deben presentar un interés importante).

El concepto de bien cultural sufrirá a nivel doctrinal una revolución en Italia y el resto de occidente gracias a la Comisión Franceschini de 1964, pues el bien cultural se considera ahora un “testimonio material que tiene valor para la civilización”. Así, la cultura es el elemento fundamental del concepto, y no el componente “artístico” o “histórico”¹⁹². Este concepto cristaliza legalmente con el decreto legislativo 112/1998 (art. 148: son bienes culturales “aquellos que componen el patrimonio histórico, artístico, monumental, demo-etno-antropológico, arqueológico, arquitectónico y literario”) y luego en el texto único del decreto legislativo 460/1999.

Con Giannini, se revalúa el concepto de patrimonio cultural en los años 70, pues se propone que tenga un estatuto jurídico autónomo del resto de bienes en base a su valor cultural (y no económico). Así, lo característico del bien cultural es su inmaterialidad y su dimensión pública (independientemente de quién sea propietario), en base a su disfrute por la sociedad.

Con el Código de 2004, se adapta la legislación a los arts. 117 y 118 de la Constitución italiana en su versión modificada el 2001. Como novedades respecto al concepto de patrimonio cultural, el art. 2 une en cierto modo los bienes culturales y los ambientales en una nueva categoría: el patrimonio cultural, que incluye los paisajísticos (así se adapta mejor al art. 9 de la Constitución donde patrimonio histórico, artístico y paisaje vienen de la mano). Como nos indican ROLLI y ZICARO, en estos bienes predomina la función superior de protección por encima de su uso.

A raíz de este precepto constitucional y del artículo 149 CE se dicta la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (que regula la parte de competencias estatales exclusivas en materia de patrimonio cultural). Según el artículo 1 LPHE:

“Integran el Patrimonio Histórico Español los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico. También forman parte del mismo el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico y antropológico. Asimismo, forman parte del Patrimonio Histórico Español los bienes que integren el Patrimonio Cultural Inmaterial, de conformidad con lo que establezca su legislación especial.”

Como vemos, el concepto es mucho más amplio, y es una traslación al ordenamiento jurídico español de la concepción de patrimonio cultural de la Comisión Franceschini.

En los bienes culturales materiales se juntan los derechos de los propietarios con su interés en disponer libremente del bien con el propietario “social” o interés público que regula la protección del bien para su disfrute social. La concepción del patrimonio cultural se ha ido expandiendo de los “monumentos” del siglo XIX a bienes más variados, como los paisajes o el patrimonio cultural inmaterial, ya a finales del siglo XX. También el mismo concepto de monumento ha evolucionado, dando ahora más relevancia a los monumentos de carácter local, evitando solo proteger los grandes monumentos histórico-artísticos de relevancia estatal que se protegían en un principio.¹⁹³

¹⁹³ RIVAS ANDINA, José Ángel, “El patrimonio cultural local desde el ayuntamiento” en *Los Catálogos Urbanísticos en el Principado de Asturias: una perspectiva pluridisciplinar*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2013, p. 279.

Tal y como nos indica OLLERS VIVES¹⁹⁴, la principal doctrina administrativa, como GARCÍA FERNÁNDEZ¹⁹⁵, ALEGRE ÁVILA¹⁹⁶, ALONSO IBÁÑEZ¹⁹⁷ o MARTÍN MATEO, han remarcado que se está ante unas limitaciones especiales de la propiedad por razón de la función social y pública, debido a las finalidades que cumplen los bienes culturales: la transmisión de la cultura y el disfrute de los bienes culturales, en el sentido del mandato del artículo 46 CE. Estos autores estiman razonables las limitaciones legales que impone la LPHE al entender que respetan el contenido esencial de la propiedad y al existir contraprestaciones que anivelan la contribución privada a los intereses públicos, por lo que no cabría hablar de expropiación por la mera catalogación. Dicha afirmación de que la legislación del patrimonio cultural no contiene regulaciones en la actividad administrativa de intervención que ultrapasen el contenido esencial del derecho de propiedad, OLLERS VIVES la hace extensible también a la regulación de la Ley del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares, y creo que debido a la similitud de ambas regulaciones, dicha afirmación también se puede hacer de la Ley del Patrimonio Cultural Catalán.

Para ACEDO PENCO y PERALTA CARRASCO¹⁹⁸, la función social de la propiedad se refiere al sentido social del dominio, especialmente de los bienes inmuebles. Se entiende la propiedad privada por CASTÁN TOBEÑAS¹⁹⁹ como “un derecho subjetivo al que va ligada una función social”, pues es “un derecho subjetivo establecido fundamentalmente para proteger el interés particular del propietario, pero que satisface, a la vez intereses públicos y está subordinado a la realización del bien común”.

También se ha visto la función social de la propiedad como un concepto jurídico indeterminado sin un valor jurídico concreto adecuar según las exigencias sociales del momento, que tiene todo su sentido en el artículo 128.1 CE al establecer que “toda la

¹⁹⁴ OLLERS VIVES, Pere, “*Els Béns d’Interès Cultural immobles i el seu règim de protecció*” en *Comentaris a la Llei del Patrimoni Històric de les Illes Balears*, Institut d’Estudis Autònoms, Palma de Mallorca, 2003, p. 44.

¹⁹⁵ GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier, *La legislación sobre patrimonio histórico*, Tecnos, Madrid, 1987, p.63.

¹⁹⁶ ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel, *Evolución y régimen jurídico del patrimonio histórico*, Minsiterio de Cultura, Madrid, 1994.

¹⁹⁷ ALONSO IBÁÑEZ, María Rosario, *El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural*, Civitas, Madrid, 1992, pp.204 y 240.

¹⁹⁸ ACEDO PENCO, Ángel, PERALTA CARRASCO, Manuel. *El régimen jurídico del patrimonio cultural. Aproximación doctrinal, legal y jurisprudencial a sus mecanismos privados y públicos de protección*. Editorial Dykinson, Madrid, 2016.

¹⁹⁹ CASTÁN TOBEÑAS, José, *Derecho civil español, común y foral*, tomo II, volumen 1, 1984, p. 135 y ss.

riqueza del país, en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad, está subordinada al interés general”²⁰⁰.

Mientras que la STC 37/1987, de 26 de marzo, nos recuerda que la función social de la propiedad no puede hacer irreconocible el derecho constitucional a la propiedad.

ÁLVAREZ ÁLVAREZ concluye que:

“la utilidad o valor de los bienes que forman parte del Patrimonio Artístico tiene una indudable trascendencia social, y es por ello que la ley establece o sobrepone a las normas ordinarias un régimen particular que asegure su función social específica en beneficio de la colectividad. Y esa utilidad o valor sólo se puede producir si los bienes son conservados en unas ciertas condiciones, o son utilizados por el propietario conforme a su naturaleza o destino. Con la peculiaridad de que esa utilidad es mucho más para la comunidad que para el Estado, en cuanto que ese Patrimonio es un producto cultural de la comunidad y hay que procurar que se conserve para los sucesivos y futuros miembros de la comunidad”.^{201 202}

Con lo que esa función social de la propiedad del bien cultural que tiene que cumplir, sin que pueda negar la titularidad privada debe devolver el efecto cultural a la sociedad de la que surgió, y eso exige conservar y visibilizar el bien cultural. Considera el autor²⁰³, que el aumento del nivel cultural de nuestra sociedad y el mayor acceso y aprecio a la cultura habrían favorecido un cambio social que hace que se acepte como natural que hayan limitaciones en el derecho de la propiedad de los bienes culturales. Siendo los intereses de conservación del patrimonio artístico los intereses puramente estéticos, pero también los históricos (como un valor político) y los culturales (como comprender un estilo artístico en concreto), todos ellos intereses colectivos distintos del del propietario, con quien tienen que coordinarse. Así, los bienes artísticos se distinguen de los bienes normales por ser fruto de un espíritu creador, su carácter irrepetible y su capacidad de

²⁰⁰ LASARTE ÁLVAREZ, Carlos, *Principios de Derecho civil. Propiedad y derechos reales de goce, tomo IV*, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 77.

²⁰¹ ÁLVAREZ ÁLVAREZ, José Luís, *Estudios sobre el Patrimonio Histórico Español y la Ley de 25 de junio de 1985*, Ed. Civitas, Madrid, 1989, p. 623.

²⁰² ÁLVAREZ ÁLVAREZ, José Luís, *Las limitaciones del dominio por causa del Patrimonio Histórico-Artístico*, Ed. Moneda y Crédito, Madrid, 1977.

²⁰³ ÁLVAREZ ÁLVAREZ, José Luís, *Estudios sobre el Patrimonio (...) op. cit.*, p. 624.

enseñar por si mismos, por lo que todo ello le lleva a concluir que existe una subordinación del interés privado al público en estos bienes²⁰⁴.

PALMA^{205 206} considera respecto de los bienes artísticos que son:

“objeto de dos derechos dominicales, uno del particular, otro del Estado. Ambos sujetos tienen poderes y facultades de goce la cosa recíprocamente condicionados en el sentido que el goce del particular está limitado en sentido no sólo negativo, sino aun positivo, por la intervención del Estado; y el del Estado está limitado, de un lado, por lo dispuesto en las normas positivas a las que los actos del Estado deben acomodarse, y de otro, por el hecho de que el particular tiene una propia esfera de goce en la que la Administración no puede entrometerse”.

ARIÑO VILLARROYA²⁰⁷ también amplía el concepto del patrimonio, pasando del monumento al territorio.

De hecho, tal y como ya apunta FUENTES I GASÓ:

“la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada en Quito en 2015, el Acuerdo de París y otros acuerdos internacionales para el desarrollo, insisten en que las ciudades deben ser la plataforma principal para la búsqueda de soluciones en el objetivo del desarrollo sostenible. De acuerdo con Merinero Rodríguez y Del Espino Hidalgo, “la cultura y el patrimonio van a ser entendidos dentro de la Declaración de Quito en una triple concepción: como recurso para el desarrollo – con objeto fundamentalmente crematístico, es decir, mediante las posibilidades de una mejora de las condiciones socioeconómicas de las ciudades a partir de su explotación–, como objeto de protección –es decir, entendidos los bienes del patrimonio cultural y natural como un acervo en riesgo– y, por último, en base a su

²⁰⁴ ÁLVAREZ ÁLVAREZ, José Luís, *Estudios sobre el Patrimonio (...) op. cit.*, pp. 626-627.

²⁰⁵ PALMA, G., *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*, Jovene, Napoli, 1971.

²⁰⁶ ÁLVAREZ ÁLVAREZ, José Luís, *Estudios sobre el Patrimonio (...) op. cit.*, pp. 624-625.

²⁰⁷ ARIÑO VILLARROYA, A. *A invención do patrimonio cultural e a sociedade do risco*. Revista Galega de Cultura, núm. 149, 2001, 67-82.

posible función como estímulo de la participación, la responsabilidad o la innovación”.”²⁰⁸

Hay que tener en cuenta, pero, que el concepto de patrimonio cultural evoluciona constantemente. Como nos indica FUENTES I GASÓ:

“nos hallamos ante un concepto, el de patrimonio cultural, que está en evolución constante, ya que, a lo artístico e histórico como valores y tipologías centrales, ahora se incorporan otros elementos que integran una nueva noción ampliada de la cultura que se caracteriza por un elemento intangible, incorpóreo. Por lo tanto, el patrimonio cultural comprende tradiciones o expresiones vivas heredadas de nuestros antepasados y transmitidas a nuestros descendientes, como tradiciones orales, artes, usos sociales, rituales, etc. Así, el concepto de patrimonio cultural no solo responde al bien material, sino también al bien inmaterial²⁰⁹.”²¹⁰

El mismo autor amplía el concepto del patrimonio cultural actual del siguiente modo:

“en los últimos tiempos cabría añadir también, dentro de la concepción del patrimonio cultural, el elemento digital, incluyendo tanto todo aquel contenido generado originariamente en formato digital –arte digital o animación–, como aquel contenido que se digitalizó para su mejor preservación –incluidos textos, imágenes, vídeos, registros, etc.–.”²¹¹

Sea como sea, como nos expone BENÍTEZ DE LUGO GUILLÉN²¹², el patrimonio artístico-cultural se encuentra por encima de los propios intereses locales, e incluso su conservación y protección llega a exceder de los intereses nacionales. Así, el Patrimonio Cultural no pertenecería a una u otra entidad local ni al Estado, pues nace y pertenece a

²⁰⁸ FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “Patrimonio cultural y *smart city*: la transformación integral de la Ciudad”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 57, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2021, pp. 137-153.

²⁰⁹ ALONSO PONGA, José Luis, “La construcción mental del Patrimonio Inmaterial”, *Patrimonio Cultural de España*, 2009, pp. 45-62.

²¹⁰ FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “Patrimonio cultural y *smart city*: la transformación integral de la Ciudad”, *op. cit.*, pp. 137-138.

²¹¹ FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “Patrimonio cultural y *smart city*: la transformación integral de la Ciudad”, *op. cit.*, pp. 140.

²¹² BENÍTEZ DE LUGO GUILLÉN, Félix, *El Patrimonio Cultural Español. Aspectos jurídicos, administrativos y fiscales. Incentivos en la Ley de Fundaciones*, Ed. Comares, Granada, 1995, p. 251.

la comunidad. Se basa en tal afirmación en el Convenio Cultural Europeo de París de 1954 –ratificado por España en 1957- cuando se alude a un “patrimonio cultural común de Europa” y en el artículo 6 de la Convención sobre el Patrimonio Mundial Cultural y Natural, en el que, respetándose la soberanía de los Estados, se reconoce que el Patrimonio Cultural “constituye un patrimonio universal”. De lo que, según el autor, se deduce que el Estado no puede inhibirse ante las obras que se realizan en los bienes culturales (en referencia concretamente a los de más valor cultural, los BIC).

Hay que tener en cuenta, de acuerdo con la STS de 23 de octubre de 1995²¹³ que el concepto de patrimonio cultural es un concepto jurídico indeterminado, que debe justificarse en cada caso que se declare un bien como de interés cultural deberá quedar debidamente justificado en el expediente de declaración, sino de lo contrario el acto administrativo estará viciado de causa de anulabilidad²¹⁴.

Hoy en día el patrimonio cultural no solo se protege mediante las regulaciones sectoriales, ni siquiera tan solo con medias físicas de obras de restauración, pues las nuevas tecnologías, y el nuevo paradigma político en el que el ciudadano está en el centro de las políticas públicas (también las del patrimonio cultural) nos llevan a un nuevo concepto, el de las *Smart city* aplicadas al patrimonio cultural, como bien nos indica FUENTES I GASÓ:

“no solo lo urbano es determinante para la concepción smart, sino que lo humano se convierte en el eje central de esta revolución digital envolvente y transmutadora. Es lo que se ha venido a denominar smart human city.”²¹⁵

²¹³ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3a (rec. 279/1992, ponente: Escusol Barra, Eladio; EDJ 1995/5230).

²¹⁴ Así nos lo recuerda el FJ 3o de la sentencia: “3ª En el caso que resolvemos, el bien inmueble sito en la c/... núm.... de Murcia, está comprendido dentro del sector declarado conjunto histórico por D 423/76, de 6 febrero, y se trata de un bien declarado en estado de ruina por el Consejo de Gerencia de Urbanismo de Murcia y no aparece ni inventariado ni catalogado, al amparo de la legislación anterior, con lo que, conforme a lo dispuesto en la disp. adic. 1ª L 16/85, no pasó a tener la consideración de Bien de interés cultural”. Por ello, para que pueda gozar de la protección singular de la citada Ley, sería necesario que de forma individualizada (art. 9,1 L 16/85), se declarara bien de Interés Cultural; y como esto no consta ni en el expediente ni en el proceso seguido en la instancia, es por lo que la sentencia recurrida, declaró que el citado bien no es un bien de interés cultural. El concepto de bien cultural, es un concepto jurídico indeterminado, cuyo contenido debe llenarse a través del expediente de declaración de Bien de interés cultural, lo que no consta en el caso que nos ocupa.”

²¹⁵ FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “Patrimonio cultural y *smart city*: la transformación integral de la Ciudad”, *op. cit.*, p. 133.

Para lo que aquí nos interesa, el autor comenta que:

“recientemente se ha extendido la idea de *smart heritage* o patrimonio inteligente. Este nuevo concepto puede concebirse como la identidad de los lugares a través de la implementación de tecnologías inteligentes, y trata de fomentar y promover el conocimiento y la inclusión social, mediante la participación total en la promoción del patrimonio cultural. La idea parte del objetivo de conectar digitalmente las instituciones, los usuarios visitantes, el patrimonio, la ciudadanía y el entorno. Los miembros de la comunidad se convierten en pieza clave de todo el proceso Smart (...).”²¹⁶

En el mismo sentido nos indica que:

“Asistimos, pues, a la transformación del bien cultural de objeto inanimado en lo que se ha venido a llamar *smart object*, fuente y destinatario de informaciones⁷⁷, llegando al punto en que los usuarios ya no son meros receptores pasivos, sino que se convierten en verdaderos agentes activos.”²¹⁷

“En definitiva, la *smart heritage city* tiene que favorecer la conexión entre la ciudad, los ciudadanos y la cultura, a través de un proyecto global integrado en los cuatro ámbitos fundamentales de gobernanza, sostenibilidad, conectividad e innovación, de manera flexible y ajustada a cada realidad territorial.”²¹⁸

A modo de ejemplo, el mismo autor nos expone que:

“Cabe destacar un importante proyecto, el *smart heritage city* (SHCITY), en el marco del Programa del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) Interreg Sudoe V, que se plantea el reto de crear una herramienta única de código abierto para gestionar centros urbanos históricos y facilitar el trabajo a las autoridades

²¹⁶ FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “Patrimonio cultural y *smart city*: la transformación integral de la Ciudad”, *op. cit.*, p. 147.

²¹⁷ FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “Patrimonio cultural y *smart city*: la transformación integral de la Ciudad”, *op. cit.*, p. 148.

²¹⁸ FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “Patrimonio cultural y *smart city*: la transformación integral de la Ciudad”, *op. cit.*, p. 152.

competentes y a los entes gestores en cuanto a la conservación de los monumentos y la toma de decisiones sobre estos, con el fin de su preservación y dinamización turística.”²¹⁹

II.1.- Patrimonio inmueble

No existe una definición legal en el ordenamiento jurídico catalán de bien cultural de carácter inmueble²²⁰ pero en la LPHE se regula de forma específica en los artículos 14 a 25 (como parte de los BIC) y, además, allí sí encontramos una definición legal en su artículo 14.1:

“Para los efectos de esta Ley tienen la consideración de bienes inmuebles, además de los enumerados en el artículo 334 del Código Civil, cuantos elementos puedan considerarse consustanciales con los edificios y formen parte de los mismos o de su entorno o lo hayan formado, aunque en el caso de poder ser separados constituyan un todo perfecto de fácil aplicación a otras construcciones o a usos distintos del suyo original, cualquiera que sea la materia de que estén formados y aunque su

²¹⁹ Este proyecto se basa en un conjunto de herramientas 4.0, desarrolladas mediante el uso de las TIC y el conocimiento experto en diferentes campos relacionados con la gestión del patrimonio a escala urbana. Es una interesante herramienta para preservar obras de arte, yacimientos arqueológicos, edificios y conjuntos históricos, de las amenazas que pueden derivar de la acción de agentes atmosféricos o de la masificación del turismo en determinados lugares. Así, los sensores aplicados en monumentos e instalaciones permiten medir el flujo de visitantes; registrar parámetros ambientales y estructura-les, como la humedad o la temperatura, para analizar el estado de conservación de los edificios; determinar variaciones de fisuras y vibraciones de estructura; medir el consumo eléctrico y mejorar la iluminación donde se requiera; contar la cantidad de vehículos que transitan en una ubicación; etc. Datos enormemente útiles para, a título de ejemplo: monitorizar y controlar los elementos de riesgo que afectan a los edificios; gestionar el consumo energético; controlar y ordenar el flujo de visitantes; o concienciar a los usuarios de la necesidad de un buen uso⁸¹. Todo lo que va a redundar en la toma de decisiones más acertada a la hora de gestionarlo adecuadamente, incrementando exponencialmente la eficacia y eficiencia de las medidas que se deban tomar.

La información recogida se convierte en indicadores que se almacenan en dos aplicaciones: en la plataforma SHCity-Gestor, a través de la cual los gestores pueden acceder a los datos recogidos en tiempo real para actuar inmediatamente en el caso de parámetros alterados; y en SHCity-Turista, destinada a los usuarios, que aprovecha la información para proporcionar informaciones de visitas y concienciar a los usuarios de la importancia de la adecuada preservación del patrimonio. Vid. FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, *Patrimonio cultural y smart city: la transformación integral de la Ciudad*, en Cuadernos de Derecho Local núm. 57, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2021, p. 149-150; RUIZ ENTRECANALES, R., Henon, A. et al. *Smart Heritage City: Un proyecto de ciudad patrimonial inteligente*. Libro de comunicaciones y proyectos: IV Congreso Ciudades Inteligentes. Madrid, 30-31 Mayo 2018. Madrid: Grupo Tecma Red, 2018.

²²⁰ Sí existe una definición legal de “bien inmueble” en general, en el art. 334 del Código Civil español, con una lista de bienes que se consideran inmuebles.

separación no perjudique visiblemente al mérito histórico o artístico del inmueble al que están adheridos.”

Se puede considerar al bien inmueble cultural el que está ligado al suelo, y por lo tanto, en principio no es susceptible de traslado, como podría ser una fuente monumental, una ermita, iglesia, un yacimiento arqueológico, un puente histórico, etc. En casos excepcionales, se han trasladado bienes inmuebles de sitio, si bien se genera el riesgo de ser descontextualizado y perder parte de su interés.

El régimen jurídico de las dos principales categorías de patrimonio cultural inmueble en Cataluña, los BCIN y los BCIL, serán explicados en otro apartado del trabajo.

Según la Carta Internacional para la Conservación y Restauración de Monumentos y Sitios, de 1964, conocida como Carta de Venecia:

"la noción de monumento histórico comprende tanto la creación arquitectónica aislada, como el ambiente urbano o paisajístico que constituya el testimonio de una civilización particular, de una evolución significativa o de un acontecimiento histórico. Esta noción se aplica no sólo a las grandes obras, sino también a las obras modestas que con el tiempo hayan adquirido un significado cultural”.

En su artículo 3, sobre la 'finalidad' dice que:

“La conservación y restauración de los monumentos tiene como finalidad salvaguardar tanto la obra de arte como el testimonio histórico”.

Es decir, tal y como nos expone el FJ 6º de la STSJC de 28 de enero de 2019²²¹:

“no solo se salvaguarda la construcción física, sino el testimonio relevante del pasado que nos hace llegar a nuestros días.

Por cuestiones cronológicas y de supervivencia, cualquier edificio que tenga cierta antigüedad tiene importancia, en tanto en cuanto constituyen documentos físicos donde se posa parte de la memoria histórica de un lugar, donde han ido

²²¹ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Sentencia 58/2019, Rec. 220/2013; Ponente: Rodríguez Laplaza, Eduardo).

sedimentando los distintos acontecimientos históricos, de cualquier ámbito: artístico, político, cultural, religioso, social o económico.”

La LPHE establece una regulación genérica para los BIC inmuebles en los artículos 14 a 25, y un régimen de protección genérico para bienes muebles e inmuebles en los artículos 35 a 39. Para ALONSO GARCÍA la LPHE prevé diferentes categorías de protección:

“La nueva concepción del patrimonio histórico corre paralela con la ampliación de su ámbito, que prevé diferentes categorías o niveles de protección de los bienes que comprende. Así, en el máximo nivel de protección estarían los bienes de interés cultural, sobre los que se construye un régimen intenso y característico integrado por un conjunto de limitaciones y deberes positivos de actuación. La LPHE no distingue otro nivel de protección para los inmuebles dotados de algún valor cultural reconocido formalmente, distinto del previsto para los que gozan de la condición BIC; no obstante, establece un régimen específico aplicable a aquellos otros bienes inmuebles que, sin contar con una distinción formal, forman parte del patrimonio arqueológico o etnográfico.

GARCÍA-ESCUADERO y PENDÁS GARCÍA²²² aluden a una categoría adicional de bienes inmuebles con valor cultural no declarado, que son objeto de tutela en el campo urbanístico. Aparece prevista en el artículo 25 de la LPHE, que faculta al organismo competente para ordenar la suspensión de las obras de demolición total o parcial de cambio de uso de dichos inmuebles durante un plazo máximo de seis meses, en el que la Administración urbanística decidirá sobre la procedencia de aprobar inicialmente un plan especial de protección o adoptar otras medidas previstas en la legislación urbanística.”²²³

El patrimonio histórico español se encuentra protegido por la LPHE de dos formas bastante distintas, tal y como apunta MASOT TEJEDOR²²⁴. Por un lado tenemos la

²²² GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad y PENDÁS GARCÍA, Benigno, *El nuevo régimen jurídico del Patrimonio Histórico español*, Ministerio de Cultura, Madrid, 1986, pp. 166-167.

²²³ ALONSO GARCÍA, Julián, *op. cit.*, pp. 56-57.

²²⁴ MASOT TEJEDOR, Josep, “Els béns immobles catalogats: anàlisi de la seva regulació” en *Comentaris a la Llei del Patrimoni Històric de les Illes Balears*, Institut d’Estudis Autònoms, Palma de Mallorca, 2003, p. 72.

protección genérica o de baja intensidad y por el otro una protección específica o de alta intensidad. De acuerdo con el referido autor, la protección genérica tiene la ventaja de proteger todo el patrimonio sin dejar ningún bien al margen, pero con el defecto de no identificar suficientemente los bienes sujetos a esa protección, además de dotar a todos esos bienes de una protección muy difuminada (como el deber genérico de conservar el bien del artículo 36.1 LPHE), sustraída de los preceptos más interesantes de preservación de un bien cultural. Los preceptos en defensa de dicho patrimonio son básicamente de carácter temporal y reactivo, como medidas de emergencia ante la expoliación (o destrucción) de un bien integrante del patrimonio histórico español de acuerdo con el artículo 4 LPHE, o la suspensión de obras que puedan atentar contra un inmueble del patrimonio histórico durante 30 días a efectos de su posible incoación como BIC. La falta de un inventario general del patrimonio histórico español ha impedido poder hacer una tarea preventiva de protección²²⁵.

Mientras que en lo referente a la protección específica, en el caso de los bienes inmuebles es especialmente estricta, pues solo prevé una figura, la de los Bienes de Interés Cultural^{226 227}, que de acuerdo con el artículo 1.3 LPHE se reserva a los bienes más relevantes del patrimonio histórico español, dejando un hueco importante en la protección de otros bienes inmuebles menos relevantes (como sí ha previsto con los bienes muebles) que no pudo ser ocupado hasta la promulgación de las leyes autonómicas del patrimonio cultural, en las que casi todas han previsto una segunda figura de protección del

²²⁵ MASOT TEJEDOR, Josep, “Els béns immobles catalogats: anàlisi de la seva regulació”, *op. cit.*, p. 78.

²²⁶ Figura que sucedió a la del monumento histórico artístico de la Ley de 1933.

²²⁷ De acuerdo con CHACÓN ORTEGA el procedimiento de declaración de un BIC según la LPHE constaría de las siguientes fases: «1) Providencia de la Alcaldía iniciando el procedimiento; 2) Informe-Propuesta de los Servicios Técnicos; 3) Dictamen de la Comisión Informativa; (4) Acuerdo del Pleno de la Corporación solicitando la iniciación del procedimiento para la declaración del bien de interés cultural; 5) Remisión del expediente a la Comunidad Autónoma. A partir de aquí, la tramitación corresponde a la Administración Autónoma: 6) Resolución del órgano de la Comunidad Autónoma; 7) Informe favorable de las Instituciones Consultivas; 8) Información pública por plazo de un mes; 9) Audiencia a las personas interesadas; 10) Resolución declarando el bien de interés cultural y delimitando el entorno; 11) Publicación en el BOP». El expediente municipal quedará terminado con la inclusión de la notificación oficial de la resolución que haya adoptado la Administración Autónoma, y si la resolución ha sido favorable, convendrá añadir al expediente municipal un extracto del correspondiente asiento en el Registro de Bienes de Interés Cultural. Recordamos que la Declaración de Bien de Interés Cultural es la categoría de protección máxima del actual sistema.

Ver CHACÓN ORTEGA, Luis, *Manual de Procedimiento y Formularios para Ayuntamientos*, Tomo IV, Barcelona, Editorial Bayer Hnos., S.A., 1995, pp. 251-260.

Ver RUIZ CAGIGAL, Alfonso, “Tramitación de expedientes de Patrimonio Histórico Cultural en los Ayuntamientos”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº 22, Sección Colaboraciones, Quincena del 30 Nov. al 14 Dic. 2000, pp. 3691 y ss.

patrimonio cultural de la comunidad autónoma por detrás del BIC²²⁸. Dichas leyes autonómicas se promulgaron en muchos casos 7 o 10 años más tarde que la LPHE de 1985, lo que dejó una situación de desprotección a lamentar por la pérdida de patrimonio inmueble, que en el mejor de los casos se pudo salvaguardar gracias a catálogos urbanísticos que eran para entonces insuficientes o inexistentes.

Todo bien del patrimonio histórico español de acuerdo con el art. 1 LPHE aunque no esté protegido ni como BIC o bien del inventario del patrimonio estatal goza de cierta protección básica y genérica por la LPHE, a saber:

- 1) Deber genérico de la administración estatal de garantizar la preservación del patrimonio histórico español (PHE) y de tutelarlos contra la expoliación y exportación ilegal (art. 2 LPHE).
- 2) Competencia de la administración estatal para luchar contra el expolio del PHE (art. 8 LPHE).
- 3) Deber de los ayuntamientos de conservar los bienes en su término municipal y a poner en conocimiento de la administración competente cualquier daño o situación de riesgo para el mismo (art. 6 LPHE).
- 4) Deber de toda persona de poner en conocimiento de la administración cualquier riesgo para un bien del PHE, con la obligación administrativa de comprobar la denuncia y actuar de acuerdo con la LPHE. Además, cualquier persona tiene acción pública (y por lo tanto legitimación) para hacer cumplir la LPHE en defensa del patrimonio histórico español (art. 8 LPHE).
- 5) Deber del propietario o titular de derecho real o poseedor del bien de conservar, mantener y custodiar el bien (art. 36.1 LPHE). Es un deber muy genérico que cuesta de determinar hasta qué punto es legalmente exigible si el bien no es BIC o del inventario (casos en que se concreta la forma de protegerlos o incluso

²²⁸ Para mayor estudio sobre los BIC en la LPHE puede consultarse la obra: ÁLVAREZ ÁLVAREZ, José Luís, *Estudios sobre el Patrimonio Histórico Español y la Ley de 25 de junio de 1985*, Ed. Civitas, Madrid, 1989, pp. 115-190.

expropiarlos si no se conservan) y lo vincularía más bien con la potestad administrativa del art. 37.2 LPHE que luego comentaré.

6) Cualquier administración competente puede impedir derribo y suspender obra o intervención sobre el bien, que se condiciona a que en el plazo de 30 días hábiles se deberá decidir si se incoa como BIC o se continúa con las obras (art. 37.2 LPHE).

7) Deber de cualquier persona que encuentre hallazgos arqueológicos a comunicarlo en 30 días hábiles, al deber de depósito legal o entrega a museo público (art. 44 LPHE).

II.1.1.- Patrimonio Arquitectónico

El patrimonio arquitectónico puede ser considerado como el “conjunto de edificios de interés arquitectónico que restan sujetos a una legislación especial que garantiza la conservación y protección”²²⁹ y es el elemento fundamental del patrimonio inmueble en la mayoría de municipios y del territorio, motivo por el cual son una parte esencial de los catálogos urbanísticos del patrimonio, si bien no en exclusividad. En otros capítulos analizaremos con detalle las distintas figuras de protección del patrimonio inmueble arquitectónico.

No existe el patrimonio arquitectónico como una subcategoría del patrimonio inmueble en la LPHE, pero por la definición que hemos dado, podría tener su máximo exponente en los BIC en sus subclases de monumento y el de conjunto histórico. De hecho, el artículo 15.1 define el “monumento” como:

“aquellos bienes inmuebles que constituyen realizaciones arquitectónicas o de ingeniería u obras de escultura colosal siempre que tengan interés histórico, artístico, científico o social.”

²²⁹ VIVES LEAL, Núria y SOTERAS GUIXÀ, Joana (Dir.), *op. cit.*, p. 143.

II.1.1.1.- Breve inciso sobre la catalogación de monumentos “franquistas”

Respecto de la problemática de monumentos y otros elementos inmuebles referidos a la Sublevación militar de 1936, la Guerra civil española o la dictadura del General Francisco Franco actualmente, hay que tener en cuenta la recién nueva Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, que deroga la anterior dispone al respecto en el artículo 35.6 un régimen más pormenorizado y exigente que en la ley de 2007²³⁰. El actual artículo 35.6 establece como excepción a la retirada de símbolos “franquistas”:

“Lo previsto en los apartados anteriores no será de aplicación cuando las menciones sean de estricto recuerdo privado, sin exaltación de los enfrentados, o cuando concurren razones artísticas o arquitectónicas protegidas por la ley.

A efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, concurrirán razones artísticas cuando se trate de elementos con singular valor artístico que formen parte de un bien integrante del Patrimonio Histórico Español. Únicamente se considerará que concurren razones arquitectónicas cuando el elemento sea fundamental para la estructura del inmueble, de tal modo que su retirada pudiera poner en peligro la estabilidad del inmueble o cualquier otro aspecto relativo a su adecuada conservación.

En el caso de que concurren razones artísticas o arquitectónicas que obliguen al mantenimiento de los referidos elementos, habrá de incorporarse una mención orientada a la reinterpretación de dicho elemento conforme a la memoria democrática.”

²³⁰ Hasta 2022 había que tener en cuenta la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, “por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura”, cuyo artículo 15.1 encomendaba a las administraciones públicas, en el ejercicio de sus competencias,

“tomarán las medidas oportunas para la retirada de escudos, insignias, placas y otros objetos o menciones conmemorativas de exaltación, personal o colectiva, de la sublevación militar, de la Guerra Civil y de la represión de la Dictadura”

Si bien el segundo apartado del artículo 15 disponía una excepción:

“Lo previsto en el apartado anterior no será de aplicación cuando las menciones sean de estricto recuerdo privado, sin exaltación de los enfrentados, o cuando concurren razones artísticas, arquitectónicas o artístico-religiosas protegidas por la ley.”

Por lo tanto, la catalogación tanto en un plan urbanístico como la declaración de BCIN o BCIL no solo es posible legalmente, sino que su catalogación o protección garantiza la no retirada del monumento o elemento por mandato legal. De hecho, según ABAD LICERAS²³¹, las causas de excepción van más allá de las razones artísticas, son que las meramente arquitectónicas servirían para no retirar el elemento franquista (por ejemplo, causas técnicas que afecten negativamente la conservación del inmueble, ponga en peligro la estabilidad del inmueble o sea un elemento fundamental del mismo).

Esta capacidad de permanencia de estos elementos de origen en el régimen de Franco es todavía mayor en los casos en que se retiró la simbología de enaltecimiento del régimen del general Franco, donde se defiende que no se deben de eliminar el elemento principal que restaba del monumento (una cruz dedicada a los caídos del bando Nacional en la Guerra Civil) pues ya no tenían simbología franquista al haber sido reinterpretado el monumento, así podemos apreciarlo en la STSJ Galicia de 5 de febrero de 2015²³².

La sentencia concluye lo siguiente:

“Pero partiendo de que carece de relevancia que se hayan sucedido diferentes partidos políticos en el gobierno municipal sin que retirasen la cruz porque no es hasta la Ley de la memoria histórica cuando se contiene la previsión legal objeto de discusión; y de que aun admitiendo que originariamente tuviera un significado de exaltación de la guerra civil y de la dictadura, no puede compartirse que hoy, una vez desaparecida toda la simbología fascista a que más arriba se hizo referencia - puesto que no se puede considerar que la tengan las figuras y símbolos representativas de los ejércitos, siga teniendo ese componente de exaltación inicial, habiendo desaparecido su carga política, y puede ser contemplada como un elemento religioso, aunque no fuera su significado originario, puesto que es evidente que se trata de una cruz latina. Al margen de las manifestaciones del perito de la parte demandante, no se puede obviar que la cruz también refleja la persecución por razones políticas en un contexto histórico que no ha de ser olvidado

²³¹ ABAD LICERAS, José María, *Ley de Memoria Histórica. La problemática jurídica de la retirada o mantenimiento de símbolos y monumentos públicos*, Dykinson, Madrid, 2009, pp. 43-44.

²³² Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª (sentencia núm. 54/2015, rec. 4441/2014 ROJ: STSJ GAL 536:2015, ECLI: ES:TSJGAL:2015:536 Ponente: Recio González, María Azucena).

para que no se repita, de forma que ha de conservarse esa memoria, pero no en el sentido de exaltación de los valores franquistas sino en el de que permita reflexionar sobre el pasado, una vez desaparecido el componente político inicial y dado el contexto político actual. Como ese aspecto de exaltación ha desaparecido, no se da la exigencia del artículo 15 antes transcrito. Y contemplada a día de hoy, al margen de las creencias superadas que motivaron su construcción, como muchos otros monumentos a lo largo de la historia de la humanidad, ha de llevar al conocimiento y reflexión por las generaciones presentes y futuras sobre un pasado ya superado pero que no ha de olvidarse, habiendo de considerarse representativo de los caídos de ambos bandos. Por consecuencia, y con revocación de la sentencia apelada, procede la estimación del recurso de apelación.”

II.1.2.- Patrimonio Arqueológico y Paleontológico

Según REQUEJO PAGÉS²³³:

“Lo que determina la consideración de un bien patrimonial como bien arqueológico no es, por tanto, ni el objeto de estudio, ni su calidad artística, tampoco el criterio de antigüedad, pues comparte estas condiciones con bienes del patrimonio histórico-artístico, histórico-industrial o etnográfico. Lo que define el P. A. (patrimonio arqueológico) es, por un lado, la ubicación y contexto del bien arqueológico, la especificidad y la naturaleza de los elementos que constituyen el registro arqueológico y la metodología, técnicas y herramientas utilizadas para su localización, registro y análisis. Los elementos que lo integran pueden ser, por tanto, desde un edificio, una ruina, un yacimiento arqueológico, un espacio, un objeto, incluso una semilla, un paisaje...; pueden localizarse en superficie o en el subsuelo y su estudio requiere una metodología y técnica arqueológica para la obtención de información histórica. Se puede concluir que constituyen el P. A. aquellos bienes del Patrimonio Cultural para cuyo conocimiento se requiere la metodología arqueológica.”

²³³ RUIZ DE LA PEÑA RUIZ, Diego, “Diez años de catalogación urbanística en Asturias. Situación actual y perspectivas de futuro”, en *Los Catálogos Urbanísticos en el Principado de Asturias: una perspectiva pluridisciplinar*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2013, pp. 32.

El Convenio europeo de protección del Patrimonio Arqueológico de Londres, de 6 de mayo de 1969, a la que España se adhirió el 18 de febrero de 1975 ya constataba la necesidad de establecer la metodología arqueológica como mecanismo para proteger el patrimonio arqueológico, ante la grave amenaza de destrucción del mismo. Mientras que su artículo 1 define lo que se consideran “bienes arqueológicos”:

“los vestigios y los objetos o cualesquiera otras trazas de manifestaciones humanas que constituyan un testimonio de épocas y de civilizaciones cuya principal, o una de las principales, fuente de información científica está asegurada por excavaciones o descubrimientos.”

El art. 2 LPHE considera parte del patrimonio histórico español a los bienes muebles e inmuebles arqueológicos, así como los yacimientos y zonas arqueológicas “que tengan valor artístico, histórico y antropológico”.

Dicha previsión de lo que regula y protege esta ley se desarrolla en el artículo 40.1 LPHE, en el título V sobre el “patrimonio arqueológico”, y establece lo siguiente:

“Conforme a lo dispuesto en el artículo 1º de esta Ley, forman parte del Patrimonio Histórico Español los bienes muebles o inmuebles de carácter histórico, susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie o en el subsuelo, en el mar territorial o en la plataforma continental. Forman parte, asimismo, de este Patrimonio los elementos geológicos y paleontológicos relacionados con la historia del hombre y sus orígenes y antecedentes.”

Según ÁLVAREZ ÁLVAREZ²³⁴, la referencia a los bienes de carácter histórico susceptibles de ser estudiados por la metodología arqueológica parte de la doctrina de que:

“los bienes arqueológicos no son de una época concreta, sino que solo tienen en común que son objeto de una forma de estudio, la metodología de la arqueología. Así, la arqueología es una ciencia que mediante un método especial proporciona

²³⁴ ÁLVAREZ ÁLVAREZ, José Luís, *Estudios sobre el Patrimonio Histórico Español y la Ley de 25 de junio de 1985*, Ed. Civitas, Madrid, 1989, pp. 734-735.

datos para el estudio de la Historia, alumbrando bienes muebles e inmuebles que permiten conocer cuál era la forma de vida, las costumbres, las actividades de un pueblo en determinada época pasada, pero no necesariamente prehistórica”.

El artículo 41 se dedica a diferenciar excavaciones arqueológicas, de las prospecciones arqueológicas (más superficiales) y los hallazgos casuales de restos arqueológicos. Los dos primeros exigen autorización administrativa previa, que se debe complementar con inspecciones y controles de su ejecución, así como la entrega de una memoria arqueológica y de los restos con valor del patrimonio histórico español que se hayan podido encontrar a la administración o museo competente (art. 42), dichos bienes pasarán a ser bienes demaniales (art. 44). Incluso la administración puede exigir realizar excavaciones o prospecciones en terrenos públicos o privados, pagando las debidas indemnizaciones (art. 43).

Es también importante precisar que cuando se descubre un yacimiento arqueológico que se declara BIC y la administración municipal debe proceder a su expropiación por pasar a ser de dominio público como nos indica el artículo 44, por un lado debe hacerse la valoración del suelo por el jurado de expropiación de acuerdo con la LEF y a parte se valorarán los restos arqueológicos encontrados, de acuerdo con el artículo 44 LPHE. Así nos lo concreta el FJ 6º de la STS de 25 de mayo de 2020²³⁵, referente a la expropiación del terreno de la magnífica villa romana de Noheda, provincia de Albacete:

“Cuando se expropia por un Ayuntamiento un terreno donde se ubica un yacimiento arqueológico declarado bien de interés cultural como zona arqueológica por la Administración autonómica, procede la valoración separada del suelo o terreno de ubicación a través de las normas ordinarias del procedimiento de expropiación de que se trate, valorándose el terreno por el jurado de expropiación por la condición del suelo, sin perjuicio de que pueda reclamarse de la Administración titular del yacimiento el premio que corresponde al propietario y al descubridor del hallazgo (art. 44 LPHE), de naturaleza no expropiatoria, cuya valoración habrá de realizarse por la comisión de expertos prevista en los arts. 78 y 80 LEF.”

²³⁵ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (sentencia núm. 555/2020, rec. 2442/2019; ponente: Huet de Sande, Ángeles).

El FJ 5º apartado C de la misma sentencia nos determina también el carácter no indemnizable de la demanialización del terreno donde se encuentra el yacimiento arqueológico por ser una delimitación del derecho de propiedad y no una privación singular indemnizable:

“La atribución de la condición de bien de dominio público al yacimiento arqueológico por ministerio de la ley (art. 44.1 LPHE) implica que la propiedad del suelo cesa en cuanto al yacimiento arqueológico que en él se ubica y ello supone una delimitación por el legislador del derecho de propiedad que afecta a todos los fundos con carácter general y no implica, por ello, una privación singular indemnizable. Por ello, cuando el art. 44.3 LPHE atribuye al descubridor y al propietario del lugar en el que se hubiera encontrado el hallazgo arqueológico, por partes iguales, el derecho a percibir "la mitad del valor que en tasación legal se le atribuya", indica de forma expresa que se trata de un derecho "en concepto de premio", no se trata, por lo tanto, de una indemnización por privación singular alguna.”

Así, en definitiva, el premio del artículo 44.3 LPHE es un premio, no una indemnización ni un procedimiento expropiatorio, mientras que lo único expropiable es el terreno en sí y de acuerdo con los criterios de valoración del TRLS (sin tener en cuenta los restos arqueológicos, que como hemos visto irían valorados de acuerdo con el citado artículo 44.3).

A pesar de esta regulación expuesta en la LPHE, su aplicación en Cataluña y la mayoría de CCAA será infrecuente, pues a no ser que se realice dentro del marco de servicios de la administración estatal o en dominio público estatal, en principio dichas reglas no se aplican, si bien después veremos que en Cataluña hay un régimen muy parecido e incluso en algunas cuestiones, la ley catalana se remite a la LPHE. Si bien es cierto que el mandato legal de considerar BIC todas las cuevas, abrigos y lugares de arte rupestre (art. 40.2) debe ser asumido por las demás administraciones a efectos de asegurar su protección²³⁶.

²³⁶ Así, por ejemplo, en Cataluña se considerarán BCIN y se les aplicará el régimen de la Ley 9/1993 del patrimonio cultural catalán. Aquí dejo un ejemplo de un elemento en el inventario del patrimonio arqueológico de Cataluña (*pedra gravada de Parpers*, en Argenton <http://invarque.cultura.gencat.cat/Fitxa?index=0&consulta=&codi=11694>) que se considera “BCIN” desde

II.1.3.- Patrimonio Etnológico

Según ÁLVAREZ ÁLVAREZ²³⁷, la antropología cultural o etnología es la ciencia cuyo objeto de estudio es el hombre, como ente creador de cultura, siendo así la ciencia que estudia los patrimonios culturales de los pueblos. Veremos que en algunas leyes se habla de patrimonio etnológico y en otras de etnográfico como sinónimos, si bien según el mismo autor, lo cierto es que la etnografía se ocupa de la descripción de las culturas concretas mientras que la etnología se ocupa del estudio comparado de la cultura y de la investigación de los problemas teóricos que brotan del análisis de las costumbres humanas.

Es un patrimonio de factura popular, que no se ha venido reconociendo legislativamente ni socialmente hasta mediados del siglo XIX y de forma bastante tímida, debido a la concepción social muchas veces de ser un patrimonio “menor” sobre actividades reiterativas de la sociedad. Fue en los años setenta del siglo XX, con la globalización económica y la crisis de identidad de los pueblos que se buscó de nuevo la esencia de la misma y se empezó a democratizar el patrimonio cultural, no valorando solamente los grandes logros de una élite, sino la cultura arraigada del conjunto de la sociedad, incluidos los más humildes. La Carta de Venecia ya empezó a considerar monumento histórico también la arquitectura tradicional vernácula. Esta idea cristalizó en la Carta europea del patrimonio arquitectónico de París de 1975 del Consejo de Europa, en su artículo primero. El abandono del campo a partir de los años sesenta no ha ayudado a la preservación de éste patrimonio etnográfico, si bien lo ha puesto en valor debido también a que obedece a técnicas arquitectónicas que han quedado como algo del pasado y por lo tanto que ya no se generan de nuevo en el presente.

A pesar de tímidas aproximaciones históricas²³⁸, no es hasta la LPHE de 1985 que hay un verdadero reconocimiento legal al patrimonio etnográfico al considerarse parte del

el 25 de junio de 1985 (fecha de aprobación de la LPHE), si bien es cierto que entre esta fecha y 1993 se le aplicó el régimen de la LPHE por falta de legislación catalana aprobada.

²³⁷ ÁLVAREZ ÁLVAREZ, José Luís, *Estudios sobre el Patrimonio Histórico Español y la Ley de 25 de junio de 1985*, Ed. Civitas, Madrid, 1989, pp. 804-806.

²³⁸ Como el Decreto 449/1973 de 22 de febrero que protegía los hórreos, paneras y cabazos de Asturias y Galicia, una de las pocas novedades de protección patrimonial del régimen franquista ya en sus últimos años.

patrimonio histórico español en el artículo 1.2 de la ley. Además, se le dedica un título propio, el sexto de la ley de tan solo dos artículos.

El artículo 46 LPHE define el patrimonio etnográfico -que forma parte del patrimonio histórico español- como:

“los bienes muebles e inmuebles y los conocimientos y actividades que son o han sido expresión relevante de la cultura tradicional del pueblo español en sus aspectos materiales, sociales o espirituales”.

Mientras que por lo que aquí interesa, el art. 47.1 considera:

“bienes inmuebles de carácter etnográfico (...) aquellas edificaciones e instalaciones cuyo modelo constitutivo sea expresión de conocimientos adquiridos, arraigados y transmitidos consuetudinariamente y cuya factura se acomode, en su conjunto o parcialmente, a una clase, tipo o forma arquitectónicas utilizados tradicionalmente por las comunidades o grupos humanos”.

ÁLVAREZ ÁLVAREZ²³⁹ ha destacado mucho la relevancia de incluir por vez primera en una ley la protección del patrimonio etnográfico inmueble, concretamente la arquitectura popular, ante la avalancha de destrucción de estas construcciones populares, demasiadas veces poco valoradas por propietarios, legislador, Ayuntamientos y técnicos. También destaca la remisión de dichos bienes al régimen general de protección de los bienes inmuebles de los títulos II y IV de la LPHE, pues no solo se reconoce este patrimonio sino que se le dota de un cierto grado de protección jurídica, si bien lo cierto es que solo gozarán de una protección efectiva los bienes inmuebles etnográficos los declarados BIC, puesto la categoría intermedia de inventario general es solo para bienes muebles, mientras que la categoría última de bienes integrantes del patrimonio histórico español es una categoría tan difusa que casi no goza de una protección real.

²³⁹ ÁLVAREZ ÁLVAREZ, José Luís, *Estudios sobre el Patrimonio Histórico Español y la Ley de 25 de junio de 1985*, Ed. Civitas, Madrid, 1989, pp. 818-819.

Las leyes autonómicas que se han aprobado con posterioridad se han prodigado más en la definición y extensión del concepto del patrimonio etnográfico, así como al prever más categorías de protección del mismo, lo que flexibiliza y facilita su protección.

No es el caso de Cataluña, donde como veremos todavía no establece un régimen de protección específica de bienes etnológicos más allá de su previsión como BCIN. Me remito al capítulo que estudia las categorías de bienes protegidos en Cataluña para un estudio más pormenorizado del mismo.

II.1.4.- Patrimonio natural

A nivel estatal, el patrimonio natural lo encontramos principalmente regulado en una ley básica²⁴⁰, la "Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad"²⁴¹ cuyo objeto es establecer

“el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad, como parte del deber de conservar y del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, establecido en el artículo 45.2 de la Constitución”.

Todo eso de acuerdo con los principios de mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, conservación de la biodiversidad y geodiversidad, utilización ordenada de los recursos para un aprovechamiento sostenible del patrimonio natural, la conservación de los ecosistemas naturales, la integración de la conservación del patrimonio natural y biodiversidad en las políticas sectoriales, la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística, la precaución en la intervención que puedan afectar espacios naturales, garantizar la información y participación ciudadana, prevención de los efectos del cambio climático, mejora en la sostenibilidad y el mantenimiento de las especies de aves salvajes (art. 2).

²⁴⁰ Según la Disposición final segunda, sobre Títulos competenciales la ley 42/2007 tiene carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.23.ª de la Constitución Española

²⁴¹ Dicha ley transpone a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 92/43/CEE del Consejo, del 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y la flora salvajes.

El mismo artículo 4.1 reconoce que:

“El patrimonio natural y la biodiversidad desempeñan una función social relevante por su estrecha vinculación con el desarrollo, la salud y el bienestar de las personas y por su aportación al desarrollo social y económico”.

Asimismo, el artículo 5 establece los deberes del conjunto de poderes públicos en España, dentro de su ámbito competencial, según el cual:

“velarán por la conservación y la utilización racional del patrimonio natural en todo el territorio nacional, que incluye su medio marino así como en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental, con independencia de su titularidad o régimen jurídico, teniendo en cuenta especialmente los tipos de hábitats naturales y las especies silvestres en régimen de protección especial”.

Eso implica que todas las administraciones deben promover la participación en la protección del patrimonio natural, a desarrollar incentivos para su conservación, promover medidas fiscales para que los particulares conserven dicho patrimonio, fomentar en la educación la necesidad de su protección, dotarse de herramientas para conocer el estado de conservación del patrimonio natural e integrar el objetivo de su preservación en las políticas sectoriales.

Las figuras de protección del patrimonio natural de la Ley 42/2007 son principalmente los Espacios Naturales Protegidos, Red Natura 2000 y Áreas protegidas por instrumentos internacionales (que están inventariados por el Ministerio de Medio Ambiente, art. 51) cuyo régimen se concreta en los artículos 16 y siguientes:

1) Planes de Ordenación de los Recursos Naturales

Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) según el art. 17.1:

“son el instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que

integran patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica. Su vigencia y plazos de revisión serán definidos por la normativa de las comunidades autónomas o, en el ámbito de sus competencias, por la Administración General del Estado”.

Según su art. 18 sus objetivos son: identificar los espacios del patrimonio natural (concretamente los del Inventario del Patrimonio Natural) y sus valores; definir el estado de conservación del patrimonio nacional en su ámbito territorial; identificar el uso de dicho patrimonio y alternativas de gestión o limitaciones para conservarlo; formular criterios de políticas sectoriales para su conservación; señalar regímenes de protección para los diferentes espacios naturales; promover medidas de conservación del patrimonio natural; y establecer redes ecológicas sobre espacios de alto valor natural.

El alcance de los PORN será, de acuerdo con su artículo 19, el que determine su norma de aprobación. Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística deberán adaptarse a los PORN en caso de contradicción, pues estos últimos prevalecen (incluso mientras los planes territoriales o urbanísticos no se adapten al PORN). Incluso el PORN prevalece por encima de cualquier otra actuación, plan o programa sectorial excepto casos de interés público de primer orden debidamente motivado y publicado (cabe entre estas excepciones el establecimiento municipal de los servicios mínimos que manda el art. 26 LBRL, con motivación y aprobación autonómica).

La elaboración y aprobación de los PORN se hace por la comunidad autónoma y debe haber trámite de audiencia de los interesados así como de exposición pública y consulta de los intereses afectados (art. 22).

2) Espacios naturales protegidos

Son aquellos espacios del territorio (terrestre y/o marino) español que contengan sistemas o elementos naturales representativos de especial interés o bien estén dedicados especialmente a la protección de la diversidad biológica o geológica así como a los recursos naturales y culturales asociados (art. 28). Pueden ser de las siguientes categorías: Parques; Reservas Naturales; Áreas Marinas Protegidas; Monumentos Naturales; o Paisajes Protegidos. La declaración y gestión de espacios naturales protegidos se hace por

la correspondiente administración autonómica (excepto las del medio marino que lo hace la AGE, según el art. 37) y en su declaración pueden establecerse zonas de protección para evitar impactos ecológicos o paisajísticos externos (art. 38). Su declaración también implica la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios y el derecho de tanteo y retracto autonómico en caso de transmisión de sus bienes (art. 40).

Los parques se rigen por planes rectores que prevalecen sobre los planes urbanísticos, y en caso de contradicción se debe adaptar el plan urbanístico (art. 31.6).

Los parques y reservas nacionales se hacen normalmente con previa aprobación del PORN en su territorio (art. 36).

3) Red Natura 2000

De acuerdo con el art. 42:

“la Red Ecológica Europea Natura 2000 es una red ecológica coherente compuesta por los Lugares de Importancia Comunitaria (en adelante LIC), hasta su transformación en Zonas Especiales de Conservación (en adelante ZEC), dichas ZEC y las Zonas de Especial Protección para las Aves (en adelante ZEPA), cuya gestión tendrá en cuenta las exigencias ecológicas, económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales.

Los LIC, las ZEC y las ZEPA tendrán la consideración de espacios protegidos, con la denominación de espacio protegido Red Natura 2000, y con el alcance y las limitaciones que la Administración General del Estado y las comunidades autónomas establezcan en su legislación y en los correspondientes instrumentos de planificación, siempre en sus respectivos ámbitos competenciales.”

Según el art. 43, los LIC son espacios territoriales que contribuyen al mantenimiento o restablecimiento de la conservación de hábitats naturales de interés comunitario (de acuerdo con los anexos I y II de la ley) y que son previamente incluidos en una lista elaborada por la AGE o las CCAA en su ámbito territorial y dentro de sus competencias (de acuerdo con los criterios del anexo III) previo trámite de información pública, dicha

lista es enviada por el Ministerio de Medio Ambiente a la Comisión Europea para que declare el LIC (con protección preventiva a partir de ese momento), publicando en el boletín oficial correspondiente las características y régimen aplicable al LIC propuesto. Una vez aprobada por la Comisión Europea, la administración competente debe declararlo como ZEC junto con el plan de gestión en máximo 6 años.

En el caso de zonas de especial protección para Aves (del anexo IV de la ley) también llamado ZEPA, si se declara como tal, se establecen medidas para evitar su perturbación y asegurar la conservación de su hábitat y reproducción (art. 44).

Tanto las ZEC como las ZEPA se declaran por la AGE o CCAA (en el ámbito de sus competencias) previa información pública y una vez declaradas se publican en el boletín oficial correspondiente y se comunicará al Ministerio de Medio Ambiente para que a su vez lo comunique a la Comisión Europea (art. 45).

Según el art. 46, en dicha declaración se fijarán las medidas de conservación según las exigencias ecológicas de los hábitats naturales y especies existentes, lo que implica los instrumentos de gestión con las medidas y objetivos de conservación (con medidas para evitar el deterioro de los hábitats) y medidas reglamentarias, administrativas o contractuales. Si algún plan o proyecto ajeno al ZEC o ZEPA puede causar perjuicio al hábitat protegido, se debe evaluar el impacto de acuerdo con la legislación básica estatal (y criterios establecidos por orden del Ministerio de Medio Ambiente) y la autonómica de desarrollo (y si es preciso dar trámite de información pública). Si a pesar de eso se debe tirar adelante con un plan que perjudique el hábitat protegido (solo tolerable por concurrir razones imperiosas de interés público de primer orden declarada mediante ley o acuerdo del Consejo de Ministros), las administraciones deben tomar medidas compensatorias para garantizar la coherencia global de Natura 2000.

El proceso de descatalogación total o parcial de un espacio incluido en la Red Natura 2000 solo se permite si hay cambios justificados por la evolución natural del espacio (demostrado con el seguimiento administrativo del estado de conservación previsto en el art. 48), con trámite de información pública y decisión última de la Comisión Europea (art. 49).

4) Áreas protegidas por instrumentos internacionales

Las Áreas protegidas por instrumentos internacionales son otras áreas de interés natural protegidas de acuerdo con estos instrumentos internacionales, y en concreto son (art. 50):

- a) Los humedales de Importancia Internacional, del Convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas.
- b) Los sitios naturales de la Lista del Patrimonio Mundial, de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.
- c) Las áreas protegidas, del Convenio para la protección del medio ambiente marino del Atlántico del nordeste (OSPAR).
- d) Las Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM), del Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo.
- e) Los Geoparques, declarados por la UNESCO.
- f) Las Reservas de la Biosfera, declaradas por la UNESCO.
- g) Las Reservas biogenéticas del Consejo de Europa.

Además de todas estas medidas legales de protección, de acuerdo con la Disposición Adicional 2ª, los entes locales, dentro de su ámbito competencial y de acuerdo con la legislación sectorial, pueden establecer medidas normativas o administrativas adicionales de protección del patrimonio natural y la biodiversidad.

II.2.- Patrimonio mueble

No hay tampoco una definición legal estatal de bien mueble cultural²⁴² si bien se puede considerar como aquel bien cultural que es trasladable, y cuya conservación no se liga al suelo. Los bienes muebles culturales precisan de un espacio inmueble en el que están colocados o custodiados. Hay ejemplos de bienes culturales muebles que tienen incluso especificaciones en su régimen jurídico, como los bienes muebles arqueológicos, obras de arte, libros, muebles, etc.

El Estado regula la protección de los bienes muebles en los artículos 26 a 34 LPHE, a través principalmente de un Inventario General de aquellos bienes muebles del Patrimonio Histórico Español no declarados de interés cultural que tengan singular relevancia. También se infiere del artículo 13 LPHE la posibilidad de que un bien mueble sea declarado BIC, hecho que se confirmaría con los artículos 12 y 22 del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

Hay que tener también en cuenta sobre los bienes muebles las competencias exclusivas del Estado en exportación de bienes del patrimonio histórico español (art. 5 LPHE).

En Cataluña, la LPCC prevé que puedan existir BCIN muebles²⁴³, y a nivel inferior pueden ser bienes catalogados muebles, y se incluyen en el catálogo de bienes del patrimonio cultural catalán. En ambos casos la tramitación y declaración depende de la Generalitat de Cataluña y también su tutela, régimen sancionador, etc, por lo que el papel de los municipios u otros entes locales es prácticamente inexistente, seguramente motivado por la movilidad de estos bienes, que quedan a menudo desarraigados de un sitio, a diferencia de los bienes inmuebles. Por este motivo no desarrollaremos más este apartado.

II.3.- Patrimonio inmaterial

²⁴² Sí existe la definición legal de “bien mueble” en el Código Civil, cuyo art. 335 dispone: “Se reputan bienes muebles los susceptibles de apropiación no comprendidos en el capítulo anterior, y en general todos los que se pueden transportar de un punto a otro sin menoscabo de la cosa inmueble a que estuvieren unidos.”

²⁴³ Según el art. 7 LPCC los bienes más relevantes del patrimonio pueden ser declarados BCIN singularmente o como colección.

Cuando hablamos de patrimonio cultural inmaterial (en adelante, PCI), hablamos de una de las formas de expresión del patrimonio cultural. Para su definición podemos acudir a la Convención de la UNESCO en París para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial del 2003²⁴⁴, punto de inflexión normativo en la protección del PCI, y que en su artículo 2.1 nos define este patrimonio inmaterial como

“los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas -junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes- que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural. Este patrimonio cultural inmaterial, que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana.”

También nos define la forma de expresión o manifestación del PCI de la siguiente manera:

“a) tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma como vehículo del patrimonio cultural inmaterial; b) artes del espectáculo; c) usos sociales, rituales y actos festivos; d) conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo; e) técnicas artesanales tradicionales.”

Otra definición casi idéntica a la de la Convención de la Unesco la encontramos en el artículo 2 de la Ley española 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial²⁴⁵, si bien la ley española añade algunos ingredientes más en el

²⁴⁴ Ratificado por España en fecha de 25 de octubre de 2006.

²⁴⁵ “Tendrán la consideración de bienes del patrimonio cultural inmaterial los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos, reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural, y en particular:

- a) Tradiciones y expresiones orales, incluidas las modalidades y particularidades lingüísticas como vehículo del patrimonio cultural inmaterial; así como la toponimia tradicional como instrumento para la concreción de la denominación geográfica de los territorios;
- b) artes del espectáculo;
- c) usos sociales, rituales y actos festivos;
- d) conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo;
- e) técnicas artesanales tradicionales;

contenido del PCI, como el tema gastronómico, el aprovechamiento de paisajes naturales, forma de socialización o el tema musical. Por lo tanto, una de sus características es la de que es un patrimonio vivo que se transmite de generación en generación²⁴⁶.

Según FUENTES I GASÓ, las notas características del PCI son la intangibilidad del mismo, su interiorización por parte de un grupo y su circunscripción a un espacio y tiempo concretos:

“Una de las características más evidentes del patrimonio cultural inmaterial es su intangibilidad, considerándose como un requisito fundamental para su existencia. Si bien, algunas manifestaciones culturales pueden ir acompañadas de expresiones materiales tangibles —un ejemplo de ello, sería en el caso de una danza o baile típico, su vestimenta—; tales elementos por sí solos no configuran patrimonio inmaterial; puesto que es dicha danza o baile considerada como un todo, lo que representa el patrimonio inmaterial, aunque sí resulte necesaria la conservación de los elementos tangibles para resguardar la manifestación cultural que se quiera proteger.

Otro elemento que identifica al patrimonio cultural inmaterial es la interiorización del mismo por parte de los individuos o el grupo al que pertenece la manifestación cultural (...).

Lo anterior le otorga al patrimonio inmaterial la cualidad de vivo y dinámico.

Al ser inherente al grupo humano al cual pertenece, éste se transmite de generación en generación pudiendo moldearse y adaptarse a las características y saberes de generaciones futuras sin que se pierda su esencia. Dicha transmisión se realiza por los conocedores y portadores de los saberes y destrezas de la manifestación cultural a receptores que previamente han adquirido los conocimientos y saberes en la infancia —bien porque la transmisión se realice de padre a hijo o porque el nuevo receptor de la información adquirió los conocimientos en la infancia—.

f) gastronomía, elaboraciones culinarias y alimentación;
g) aprovechamientos específicos de los paisajes naturales;
h) formas de socialización colectiva y organizaciones;
i) manifestaciones sonoras, música y danza tradicional.”

²⁴⁶ DE CABO, Elisa, “Reconocimiento del Patrimonio Inmaterial: La Convención para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial”, *Patrimonio Cultural de España*, núm. 0, 2009, pp. 148-149.

Una última característica que puede ser atribuida al patrimonio cultural inmaterial es la relativa a la circunscripción de la manifestación cultural a un espacio tiempo determinado que permite darle sentido e importancia al mismo. Por ejemplo, algunas manifestaciones religiosas propias de la semana mayor o semana santa, se entienden, analizan y comprenden desde el espacio tiempo en el que se desenvuelven.”²⁴⁷

Para MARZAL RAGA²⁴⁸, se ha superado la visión estática y conservacionista del patrimonio etnográfico regulado en la versión original de la LPHE y se ha pasado al concepto más novedoso del patrimonio cultural inmaterial de la Convención de la UNESCO de 2003 y la LPCI, más dinámico y vivo.

De hecho, considera la misma autora²⁴⁹ que las notas que caracterizan dicho nuevo concepto del PCI es:

- 1) Se trata de un concepto influenciado por la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO;
- 2) Tiene unas características identificativas del concepto de patrimonio inmaterial en la LPCI, como el componente intangible de los bienes culturales inmateriales, el carácter de “patrimonio vivo” y “dinámico” o el reconocimiento del valor identitario de los bienes por parte de la comunidad portadora.

En este apartado expondré sintéticamente la legislación aplicable principalmente a nivel estatal y autonómico y las posibilidades de incidencia de los entes locales, sin entrar a fondo en la cuestión puesto que los catálogos urbanísticos no recogen directamente el patrimonio cultural inmaterial, solamente el material inmueble, si bien es cierto que ciertas manifestaciones del PCI tienen su traslación material inmueble en bienes de valor patrimonial etnográfico sí catalogables, como veremos.

²⁴⁷ FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “Régimen competencial del patrimonio cultural inmaterial”, *op. cit.*, p. 102.

²⁴⁸ MARZAL RAGA, Reyes, “Concepto jurídico y tipología del patrimonio cultural inmaterial”, en *Patrimonio cultural inmaterial de los Castells al Camino de Santiago*, Tirant lo blanch, Valencia, 2021, pp. 48-49.

²⁴⁹ MARZAL RAGA, Reyes, “Concepto jurídico y tipología del patrimonio cultural inmaterial”, *op. cit.*, pp. 53-58.

II.3.1.- Antecedentes legales estatales

Ni el artículo 45 de la Constitución de 1931, desarrollado por la Ley de 13 de mayo de 1933, sobre defensa, conservación y acrecentamiento del Patrimonio Histórico-Artístico Nacional, ni su Reglamento de 16 de abril de 1936 regularon en Ningún momento nada referente al patrimonio inmaterial o al etnográfico, puesto que solo protegían bienes muebles e inmuebles de interés artístico, arqueológico, paleontológico o histórico español²⁵⁰.

A pesar de lo dicho, el patrimonio inmaterial tuvo una protección puntual mediante alguna que otra declaración de fiesta o tradición como Monumento Nacional en virtud de la normativa antes mencionada (nótese la poca pluralidad tipológica que había en patrimonio histórico para entonces), como es el caso del *Misteri d'Elx*, durante la Segunda República (Gaceta de Madrid, 259, de 16 de septiembre de 1931)²⁵¹, si bien no había una ley sectorial que regulara la cuestión como existe ahora.

Para encontrar una primera ley sectorial sobre el patrimonio cultural tendremos que esperar a la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español, todavía vigente, cuando en su título VI regula el patrimonio etnográfico, definido en su artículo 46 al establecer que

“Forman parte del Patrimonio Histórico Español los bienes muebles e inmuebles y los conocimientos y actividades que son o han sido expresión relevante de la cultura tradicional del pueblo español en sus aspectos materiales, sociales o espirituales.”

Hay que matizar, pero, que no todo el patrimonio etnográfico es inmaterial, ya que como bien establece el artículo citado, también incluye bienes muebles e inmuebles ligados a la cultura tradicional. Pero lo que aquí nos importa son esos “conocimientos y actividades que son o han sido expresión relevante de la cultura tradicional del pueblo español”. Así, el artículo 47.3 establece que:

²⁵⁰ Artículo 1 de la Ley de 13 de mayo de 1933, sobre defensa, conservación y acrecentamiento del Patrimonio Histórico-Artístico Nacional

²⁵¹ PABLO MARTÍNEZ, Luis, “La tutela legal del Patrimonio Cultural Inmaterial de España: valoración y perspectivas”, *Revista de Sociales y Jurídicas*, 7, 2011, p. 124.

“Se considera que tienen valor etnográfico y gozarán de protección administrativa aquellos conocimientos o actividades que procedan de modelos o técnicas tradicionales utilizados por una determinada comunidad. Cuando se trate de conocimientos o actividades que se hallen en previsible peligro de desaparecer, la Administración competente adoptará las medidas oportunas conducentes al estudio y documentación científicos de estos bienes.”

Por lo tanto, es la primera referencia normativa legal clara en España de protección del patrimonio inmaterial, puesto que establece un mandato a las administraciones competentes a adoptar medidas oportunas para estudiar y documentar estas expresiones del patrimonio etnográfico inmaterial, cumpliendo así con el principio rector del artículo 46 de la Constitución²⁵².

VAQUER CABALLERÍA²⁵³, resalta las novedosas técnicas de tutela específicas del patrimonio inmaterial etnográfico, que son distintas del resto de los bienes culturales y que se caracterizan por la documentación o recogida en soportes materiales que convertirían a esa actividad en un bien susceptible de resguardo²⁵⁴.

Finalmente, se promulga la actualmente vigente ley específica que regula el PCI a nivel estatal, la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. De hecho, la LPCI a pesar de recoger las novedades conceptuales del PCI es criticada por alguna doctrina como MARZAL RAGA, pues según ella:

“la LPCI es un texto legislativo complejo en cuanto a su articulación normativa, decepcionante en su contenido, y tan corto en extensión que llama la atención la amplitud de su Preámbulo, por ser casi más largo que el articulado. En lo que es objeto de nuestra aportación a esta obra colectiva, la Ley reconoce la necesidad de un «proceso de renovación jurídico doctrinal sobre el patrimonio cultural» que tiene su base en la doctrina italiana y en los textos internacionales, en la que se

²⁵² CALVO CATALÀ, Bernat, “El patrimonio inmaterial en los entes locales”, en *Patrimonio cultural inmaterial de los Castells al Camino de Santiago*, Tirant lo blanch, Valencia, 2021, pp. 609-624.

²⁵³ VAQUER CABALLERÍA, M., “La protección jurídica del patrimonio cultural inmaterial”, en *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, núm. 1, 2005, pp. 88-99.

²⁵⁴ Vid. FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “Régimen competencial del patrimonio cultural inmaterial”, *op. cit.*, p. 105.

advierte un florecimiento conceptual del patrimonio inmaterial, imbuido por el ordenamiento jurídico internacional. Así pues, hasta en tanto se produzca la refundición de textos legislativos, la LPCI se erige como la primera reglamentación integral del patrimonio inmaterial y a ella hemos de acudir para el análisis del concepto y régimen jurídico del patrimonio cultural inmaterial.”²⁵⁵

De acuerdo con DE GUERRERO MANSO²⁵⁶ y en palabras de FUENTES I GASÓ,

“tres, son los aspectos que han generado críticas y controversias sobre la aplicación de dicha Ley. El primero, referido a la necesidad y conveniencia —o no—, de aprobar una legislación independiente a la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español; el segundo, relativo a la motivación de la norma y, el tercero a la inquietud de que el Estado haya traspasado su ámbito competencial, regulando ámbitos reservados a las Comunidades Autónomas.”²⁵⁷

Finalmente, FUENTES I GASÓ concluye en referencia al régimen competencial del PCI derivado de la LPCI que

“La Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, pareciera ser un instrumento normativo que favorece la intervención del Estado frente a las Comunidades Autónomas para declarar la manifestación representativa del patrimonio cultural inmaterial y favorecer su protección.

Compartimos el criterio de SANZ RUBIALES de acuerdo al cual, el ejercicio de las competencias en materia de patrimonio cultural inmaterial debe estar orientado por el principio de colaboración entre las distintas entidades político territoriales.

(...)

La preservación de los valores culturales del pueblo español, con sus distintos matices y la riqueza que le proporcionan los habitantes de cada Comunidad Autónoma, requiere el trabajo conjunto de Estado, Comunidades Autónomas,

²⁵⁵ MARZAL RAGA, Reyes, “Concepto jurídico y tipología del patrimonio cultural inmaterial”, *op. cit.*, p. 52.

²⁵⁶ DE GUERRERO MANSO, Carmen, “La escasa y problemática regulación del patrimonio inmaterial en España”, en LÓPEZ RAMÓN, Fernando, (coord.), *El patrimonio cultural en Europa y Latinoamérica*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2017, pp. 53- 85.

²⁵⁷ Vid. FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “Régimen competencial del patrimonio cultural inmaterial”, *op. cit.*, p. 106.

municipios y sociedad para permitir a las generaciones futuras conocer sus orígenes y resaltar su cultura.

Para ello, son precisos planes de desarrollo y de implementación de servicios innovadores para el disfrute y la promoción del patrimonio cultural elaborados de forma conjunta entre las administraciones de los diferentes niveles y, en particular local, resultando imprescindible tender la mano a las fundaciones, asociaciones culturales, el tercer sector e incluso todas las asociaciones voluntarias que actúan en el territorio y que pueden ayudar a promover la participación activa de todos los ciudadanos en colaboración con los gobiernos de las ciudades.”²⁵⁸

II.3.2 Legislación autonómica en patrimonio cultural inmaterial

Muchos años antes que apareciera la LPCI estatal, algunas leyes autonómicas ya introdujeron el concepto del patrimonio cultural inmaterial.

En los años noventa eclosionan las primeras leyes autonómicas sobre el patrimonio cultural, que solo esbozan muy brevemente el tema del patrimonio inmaterial, siendo pionera la Ley 7/1990 del Patrimonio Cultural del País Vasco, si bien con una regulación parca y sin una protección jurídica real.

Para encontrar una ley autonómica específica en materia de patrimonio inmaterial debemos esperar a la Ley catalana 2/1993, de 5 de marzo, de fomento y protección de la cultura popular y tradicional y del asociacionismo cultural. Dicha ley sí que contiene medidas de protección de patrimonio inmaterial y etnológico, como la declaración de fiestas de interés nacional (las más relevantes)²⁵⁹. Además, dicha ley establece medidas de fomento, así como la creación de un órgano sectorial (el Consejo de Cultura popular y tradicional, inexistente desde 2011²⁶⁰). En materia de asociacionismo cultural dicha ley también prevé la declaración de asociaciones de interés cultural, además de medidas de fomento y coordinación de ellas. Dicha ley es incompleta y notoriamente obsoleta, por lo

²⁵⁸ FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “Régimen competencial del patrimonio cultural inmaterial”, *op. cit.*, pp. 112-113.

²⁵⁹ Anteriormente, y mediante Decreto 413/1983 ya se podían declarar manifestaciones culturales de interés nacional, si bien este régimen muta a las fiestas de interés nacional con la nueva ley.

²⁶⁰ Ya desde 1990 se creó por Orden de Consejería de Cultura de 24 de abril de 1990 una Comisión asesora de cultura popular que se deroga con la ley de 1993.

que exige una puesta al día para adaptarse a la normativa que ha surgido posteriormente y para mejorar la técnica de protección del PCI²⁶¹.

Esto no obsta que la LPCC también haga alguna mención muy puntual al PCI pero con la idea de remitirse a la ley antes citada, así, en palabras de FUENTES I GASÓ:

“categoriza como bienes inmateriales, los pertenecientes a la cultura popular y tradicional y las particularidades lingüísticas, pero remite su definición a la Ley específica de Fomento y protección de la cultura popular y tradicional y del asociacionismo cultural, aprobada previamente.”²⁶²

A partir de finales de los años noventa surge una segunda ola de leyes de patrimonio cultural que empiezan a definir o regular mejor el patrimonio inmaterial, como la Ley 11/1998 del Patrimonio Cultural de Cantabria en su artículo 97.7²⁶³. Lo más interesante es que dicha ley, todavía vigente, establece una protección jurídica genérica al patrimonio inmaterial, en su artículo 98.1 con un mandato al conjunto de administraciones afectadas, entes locales inclusive²⁶⁴.

El segundo apartado del artículo regula incluso la posibilidad de que el patrimonio inmaterial sea declarado Bien de Interés Cultural por el gobierno regional, que es la figura de máxima protección cultural autonómica y estatal. El séptimo apartado se refiere específicamente al patrimonio inmaterial, y respecto al mismo hace un mandato concreto de recopilación de ese patrimonio²⁶⁵. Finalmente, los apartados 8 y 9 del mismo precepto

²⁶¹ Por acuerdo de Gobierno de 23 de enero de 2017 se aprobó la memoria preliminar del Anteproyecto de ley del patrimonio cultural inmaterial catalán y del asociacionismo cultural, que va en la dirección acertada de mejorar la legislación sobre PCI en el sentido de adaptarse a la Convención de la UNESCO por el PCI de 2003 y a la LPCI estatal de 2015, además de premiar la excelencia de la actividad cultural asociativa a través de la figura de la “declaración de entidad de especial interés cultural” que comportará beneficios tangibles a favor de las entidades declaradas, también es importante la equivalencia de figuras con el BCIN y el BCIL en el PCI, donde las primeras por su interés nacional las declarará la Generalitat y las de mera relevancia local, cada Ayuntamiento. De momento la iniciativa está congelada, pero la dirección del futuro está marcada.

²⁶² FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “Régimen competencial del patrimonio cultural inmaterial”, *op. cit.*, p. 108.

²⁶³ “Asimismo, forman parte del patrimonio etnográfico de Cantabria aquellos conocimientos, prácticas y saberes, transmitidos consuetudinariamente, y que forman parte del acervo cultural de la región y particularmente las fiestas populares, las manifestaciones folclóricas, la música tradicional y folk, y el vestuario histórico.”

²⁶⁴ “La inscripción en el Registro, Catálogo o Inventario, según proceda, de un espacio, bien material o inmaterial de interés etnográfico, conllevará la salvaguarda de sus valores y, consecuentemente, la obligación, por parte de la Administración regional y las Administraciones afectadas, de adoptar las medidas conducentes a su protección, promoción, divulgación y potenciación.”

²⁶⁵ “La información relativa a los bienes etnográficos que no constituyan objetos materiales, tales como el patrimonio oral, anteriormente citado, relativo a usos y costumbres, tradiciones, técnicas y conocimientos

reconocen el peligro en que se encuentra el patrimonio inmaterial (dentro del concepto de patrimonio etnográfico), motivo por el cual se llama a todos los poderes públicos a hacer actuaciones proactivas en pro de la protección de ese patrimonio, sin especificar medidas concretas, con la salvedad del último apartado que se refiere a la promoción de festivales y fiestas populares folclóricas donde es algo más concreto con el mandato de que “los poderes públicos regionales garantizarán la existencia de un programa de actuaciones temporalmente actualizado, que distinga entre las ordinarias y las urgentes, a fin de obtener el deseado grado de protección”.

Posteriormente a la Convención de La UNESCO surge una nueva concepción del PCI lo que lleva también a nuevas legislaciones autonómicas sobre la materia.

Este grupo de Leyes para PÉREZ GALÁN²⁶⁶, regulan el patrimonio inmaterial inspiradas por una noción folclórica de patrimonio etnográfico o etnológico²⁶⁷.

Un ejemplo de esta nueva generación de leyes del patrimonio cultural, es la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía es todavía más parca, y a pesar de reconocer la existencia del patrimonio inmaterial, su protección va ligada al concepto de patrimonio etnológico (título VI de la ley) y básicamente en su vertiente material (los muebles o inmuebles asociados a actividades etnológicas). Además, en su artículo 63 hay un régimen de especial protección para las actividades etnológicas más importantes y que se protege mediante su inscripción en un catálogo autonómico²⁶⁸.

será recopilada y salvaguardada en soportes estables que posibiliten su transmisión a las generaciones futuras, promoviendo para ello su documentación e investigación.”

²⁶⁶ PÉREZ GALÁN, Beatriz, “Los usos de la cultura en el discurso legislativo sobre patrimonio cultural en España. Una lectura antropológica sobre las figuras legales de protección”, *Revista de Antropología Experimental*, N° 11, 2011, pp. 11-30.

²⁶⁷ Vid. FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “Régimen competencial del patrimonio cultural inmaterial”, *op. cit.*, p. 109.

²⁶⁸ “La inscripción en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz de prácticas, saberes y otras expresiones culturales como actividades de interés etnológico les conferirá preferencia entre las de su misma naturaleza a efectos de su conocimiento, protección, difusión, así como para la concesión de subvenciones y ayudas públicas que se establezcan.

Asimismo, serán especialmente protegidos aquellos conocimientos o actividades que estén en peligro de desaparición, auspiciando su estudio y difusión, como parte integrante de la identidad andaluza. A tal fin se promoverá su investigación y la recogida de los mismos en soportes materiales que garanticen su transmisión a las futuras generaciones.”

Otra ley moderna, la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid contempla explícitamente la protección del patrimonio inmaterial en su artículo 33, basado en su documentación, estudio e inventario, y la fórmula jurídica es la de declaración de Bien de Interés Cultural o la de Bien de interés patrimonial (hecho cultural), si bien en su defensa no menciona a los entes locales.

Finalmente, la última oleada de leyes autonómicas del PCI vienen dadas por la necesidad de adaptarse a la LPCI estatal de 2015.

Una de las leyes autonómicas más modernas en patrimonio cultural, la Ley 5/2016, de 4 de mayo, del patrimonio cultural de Galicia, incluye como novedad un título entero referido al patrimonio inmaterial. Regula medidas específicas de protección, si bien el tema de la lengua como patrimonio lingüístico se regula aparte mediante la Ley de normalización lingüística. La ley de 2016 contempla que los bienes del patrimonio cultural inmaterial que resulten singulares y relevantes podrán ser declarados Bienes de Interés Cultural²⁶⁹ o incluidos en el Catálogo del Patrimonio Cultural de Galicia.²⁷⁰

Finalmente, una de las más modernas leyes sectoriales es la Ley 11/2019, de 25 abril, de Patrimonio Cultural de Canarias, va muy en consonancia con la LPCI estatal de 2015. En este sentido la definición, principios generales de actuación e instrucciones de protección en el PCI son muy parecidos en ambas leyes, destacando como protección que “Las administraciones públicas velarán por el respeto, la conservación y la protección del patrimonio cultural inmaterial mediante su promoción, difusión, estudio y recopilación” (art. 108.3), así como abre la posibilidad de proteger el PCI con los distintos instrumentos regulados en la ley (art. 108.1)²⁷¹.

Para PÉREZ SANFIEL²⁷², dicha nueva ley canaria se caracteriza por el refortalecimiento del papel de los Cabildos insulares en detrimento de los municipios en el ejercicio de las competencias referentes al PCI.

²⁶⁹ Como curiosidad, dicha declaración de BIC puede reconocer a comunidades u organizaciones pero también a personas físicas concretas denominados “maestros” (art.70.2.a).

²⁷⁰ CALVO CATALÀ, Bernat, “El patrimonio inmaterial en los entes locales”, *op. cit.*, pp. 609-624.

²⁷¹ Si bien no parece que les sea aplicable la regulación de los catálogos del patrimonio establecido en los arts. 50 y ss, ya que estos catálogos solo catalogan bienes muebles e inmuebles (art. 50.1) y forman parte de instrumentos de planeamiento urbanístico o territorial (art. 54.3).

²⁷² GONZÁLEZ SANFIEL, Andrés, “La ‘nueva’ ley de Patrimonio cultural de Canarias: desconfianza hacia los Municipios”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 23, 2019, p. 158.

Vemos en conclusión como a pesar de que las últimas leyes autonómicas reconocen el PCI, no han regulado más que mandatos genéricos al conjunto de poderes públicos, entre los que se incluyen los entes locales, en cambio sí que han ido regulando fórmulas concretas de protección a favor de la administración autonómica.

II.3.3 La incidencia del patrimonio cultural inmaterial en los entes locales

Por lo que hemos podido ir viendo en la legislación sectorial en materia de patrimonio cultural, la incidencia específica de los poderes locales en la protección del patrimonio cultural inmaterial es más bien escasa. Hay pocas referencias específicas para ellos, y por lo general la mayoría de las veces se encuadra en referencias genéricas al conjunto de las administraciones públicas.²⁷³

GARCÍA RUBIO resalta el papel municipalista en la protección del patrimonio cultural cuando nos expone que

“al abordar el papel de los municipios en la conservación del patrimonio cultural, debemos empezar por el mencionado recinto constitucional, dado el carácter de presidente que goza por la Ley Fundamental dentro de todo el orden jurídico e institucional.

Estos constitucionales son vinculantes para la actividad administrativa relacionada con la conservación del patrimonio histórico y, por tanto, para cualquier autoridad pública, incluyendo a los ayuntamientos.”²⁷⁴

A pesar de esto, no se puede ignorar que los municipios cuentan con competencias propias en la protección y gestión del Patrimonio histórico así como en promoción de la cultura y equipamientos culturales, de acuerdo con el artículo 25.2.a) y m) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

²⁷³ CALVO CATALÀ, Bernat, “El patrimonio inmaterial en los entes locales”, *op. cit.*, pp. 609-624.

²⁷⁴ GARCÍA RUBIO, Fernando, “The actors involved by the protection of cultural heritage in Spain”, en RENDERS, D., MORAND -DEVILLER, J., GIFREU I FONT, J., (dirs.), *Patrimoine architectural, sites et paysages saisis par le droit de l’urbanisme / Architectural heritage, sites and landscapes seized by Urban Law*, Association Internationale pour le Developpement Rural et Urbain (AIDRU)–Bruylant, Bruselas, 2019, p. 93.

Si bien el apartado a) se encuadra dentro de otras materias de carácter territorial y urbanístico, no se puede negar que la referencia a la protección y gestión es del conjunto del patrimonio histórico, concepto que se ha ampliado con el tiempo y que según la LPHE en su artículo 1.2 integra también al patrimonio cultural inmaterial²⁷⁵. Dicha competencia propia debe de ser concretada en la legislación sectorial, que como hemos dicho es bastante parca a la hora de dar funciones específicas a los municipios u otros entes locales, pero que podemos resumir de la siguiente manera:

1. Inventariar el PCI: Los inventarios del patrimonio, a pesar de no tener un carácter de protección jurídica son un primer paso importante para poder hacer políticas efectivas de protección, difusión, fomento o parecidos. En este sentido cabe destacar iniciativas como el Mapa del patrimonio cultural de la Diputación de Barcelona²⁷⁶, que presta este servicio a los municipios de su ámbito, aunando en un mapa físico manifestaciones de patrimonio cultural y natural, y también tanto de material como de inmaterial. Una de las cosas a destacar también de este inventario es que en cada ficha incluye fotos, descripción, historia, tipología de PCI, si goza de protección, así como su ubicación y estado de conservación.
2. Establecer medidas de fomento del patrimonio inmaterial, tales como subvenciones a entidades para llevar a cabo esas actuaciones de acuerdo con las bases y reglamento de subvenciones, establecer concursos y premios de acuerdo con unas bases, o establecer reconocimientos mediante honores y distinciones de acuerdo con un reglamento.²⁷⁷ También cabe, si bien tangencialmente y siempre dentro del

275 Redacción dada por la Disposición Final primera de la LPCI de 2015.

²⁷⁶ Como anécdota, dicho inventario inscribe 3172 manifestaciones del patrimonio cultural inmaterial en la provincia de Barcelona, de las que solamente 31 tienen una protección legal, de las cuales 19 son manifestaciones festivas, 8 técnicas artesanales, 3 de música o danza y solo una de costumario (el toque de campanas de Santa Perpètua de la Mogoda). De todas ellas, 13 están protegidas como Fiesta de interés nacional por la Generalitat (Ley 2/1993), 2 de zona de interés artesanal, 3 por reglamentos de denominación de origen de un producto y una declarada fiesta de interés local por el Pleno del Ayuntamiento.

²⁷⁷ Muchas veces estas medidas de fomento sobre el PCI vienen también dadas por la normativa autonómica, como es el caso de la actividad artesanal en Cataluña, vía Decreto 182/2014 sobre actividad artesanal, con medidas de fomento de la comunidad autónoma como la declaración de maestro artesano, establecimiento de los premios nacionales de artesanía, distintivo de producto de artesanía, o la declaración de Punto de interés artesanal (se designan como tales aquellos municipios con una zona de por lo menos cinco talleres artesanales o con larga tradición artesanal). También ha habido protección artesanal mediante la reglamentación autonómica de las denominaciones de origen de productos, pongo como ejemplo la Orden ARP/64/2006, de 22 de febrero, de la Generalitat de

marco del TR de la Ley de Haciendas Locales, establecer algunas bonificaciones fiscales en materia cultural, especialmente en bienes inmuebles con transcendencia sobre el PCI (como el IBI o el ICIO por ejemplo).

3. Establecer medidas para dar a conocer el patrimonio cultural inmaterial tales como organizar exposiciones, crear museos municipales, etc.
4. Establecer medidas de protección urbanística sobre los bienes inmuebles vinculados al patrimonio cultural inmaterial. En este sentido cabría la posibilidad de incorporarlos en catálogos del patrimonio, con forma jurídica de plan urbanístico general (PGOU) o bien de planes especiales urbanísticos, o declararlo BCIL. Igualmente, el municipio, como administración competente en urbanismo, puede requerir a los titulares de inmuebles que sustenten el patrimonio inmaterial a llevar a cumplir las órdenes de ejecución para conservar los inmuebles, de acuerdo con la legislación urbanística o de protección del patrimonio cultural autonómica.
5. Participar tangencialmente en procedimientos administrativos de protección del PCI, como la ya citada declaración de Manifestación Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial del art. 12 LPCI, donde se da a los entes locales afectados derecho de audiencia.
6. Establecer medidas puntuales de protección del PCI, como el Ayuntamiento de Avià, que aprobó por acuerdo de Pleno de 25 de mayo de 2010 la declaración de Fiesta de interés local las “Festes del segar i del batre”.²⁷⁸ Es fundamental, pero, que dichas medidas de protección jurídica del PCI sean acordes con su carácter vivo y dinámico, pues como apunta GUERRERO MANSO²⁷⁹, “una excesiva regulación del conocimiento o la actividad podría impedir su correcto desarrollo y su

Cataluña, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen Alella. La regulación de las denominaciones de origen son competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña en base al art. 128 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006.

²⁷⁸ En realidad la medida se amparaba en el Decreto 389/2006 que ya hemos mencionado en el apartado autonómico, si bien ese decreto no regula ninguna figura de interés local, solo a nivel catalán, pero debe entenderse de que los municipios tienen al fin y al cabo competencias para hacer declaraciones de ese tipo puesto que al fin y al cabo son puramente simbólicas, al igual que las que regula el Decreto 389/2006.

²⁷⁹ DE GUERRERO MANSO, Carmen, *La escasa y problemática regulación del patrimonio inmaterial en España* en *El patrimonio cultural en Europa y Latinoamérica*, INAP, 2017, pp. 53-84

evolución”, lo que conllevaría al final su fosilización, y otro aspecto fundamental según dicha autora es que la representación del PCI a proteger sea aceptada por su comunidad, pues se debe proteger jurídicamente aquello que la sociedad siente como propio y quiere mantener²⁸⁰.

7. Regular mediante reglamento u ordenanza medidas de protección específicas del PCI. A nivel práctico muy pocos han sido los municipios que han regulado el PCI en sus reglamentos u ordenanzas. Lo poco que se ha encontrado hace referencia a ordenanzas reguladoras de fiestas patronales²⁸¹ (que no dejan de ser por lo general una expresión del PCI).

Luego tenemos reglamentos que tocan tangencialmente el PCI, como algunos Reglamentos de Consejos Municipales del Patrimonio, tales como el de Argentona²⁸², órgano municipal sin personalidad jurídica propia de carácter mixto técnico y participativo en materia de patrimonio que establece en su artículo segundo, entre sus funciones:

²⁸⁰ De hecho, la forma en como la comunidad quiere mantener una tradición es tan importante que en el caso del Alarde de San Marcial de Irún, a pesar de que una STS de 19 de septiembre de 2002 resolvió que debía darse cabida a las mujeres en dicho desfile, se optó en cumplimiento de la sentencia por hacer un alarde “tradicional” solo con hombres y otro “mixto” donde efectivamente se daba cabida a las mujeres.

²⁸¹ Es el caso, por ejemplo, de la Ordenanza reguladora de las fiestas locales del municipio de Las Pedrosas, donde en su artículo segundo se establece que “El presente reglamento pretende, en beneficio de la ciudadanía, regular el aspecto lúdico festivo de las fiestas locales en Las Pedrosas en Honor a San Roque y San Bartolomé, así como las fiestas del Cristo, respetando las costumbres y tradiciones”. A pesar de esto, la norma se centra en regular las competencias del Pleno, Gobierno y Comisión de Festejos en el tema festivo.

También hay una ordenanza similar para el municipio de Gelves, en este caso regula el paseo de caballos y enganches así como las casetas, si bien todo desde una óptica de la convivencia ciudadana más que con un ánimo de proteger una expresión del PCI. También pasa algo parecido con la Ordenanza reguladora de peñas en fiestas locales de Barbastro.

Pero sin duda alguna, la mejor ordenanza es la del Alarde de San Marcial de Irún (aprobada en Pleno de 21/12/2000 y publicada en el BOG nº 59 de 23/03/2001), que regula el desfile con toda clase de detalles e incluso establece un riguroso régimen sancionador y establece una Junta para su organización (y se le faculta para regular con más detalle mediante reglamento interno).

También se han encontrado ordenanzas reguladoras del PCI en manifestaciones como la Semana Santa. En el caso de Hellín hay una ordenanza de 2018 que regula desde el punto de vista de la policía administrativa (deber de inscripción en registro de sedes de cofradías, régimen de declaración responsable de cumplimiento de la normativa, régimen sancionador, etc) de acuerdo con los artículos 84 y ss de la LBRL.

²⁸² Reglamento aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Argentona de 11 de enero de 2008. En un sentido similar se expresa el Reglamento del Consejo Municipal del Patrimonio de Collbató en su artículo primero.

“Elaborar propuestas para inventariar, catalogar y hacer el seguimiento de bienes culturales, materiales e inmateriales (tangibles e intangibles) de interés local de carácter arquitectónico, arqueológico, paisajístico, ambiental, natural, histórico y cultural.”

En un sentido parecido a lo anteriormente expuesto, de acuerdo con VAQUER CABALLERÍA, las formas de protección mínimas del PCI se resumen como mínimo en las siguientes medidas²⁸³: inventariado del PCI, catalogación u otras formas de protección urbanística o de legislación sectorial cultural sobre bienes físicos muebles o inmuebles con transcendencia de PCI, documentación de la manifestación del PCI y la actividad de fomento, promoción y enseñanza de la manifestación.

Entendemos que de acuerdo con el principio constitucional de autonomía local y el margen que da la LBRL, cabe por los municipios adoptar cualquiera de las medidas de protección propuestas por este autor.

Frente a esta visión de actuación amplia en la competencia del patrimonio cultural, hay otros autores con visiones más limitadas de las funciones municipales en la materia, como GÓMEZ BARAHONA²⁸⁴, que lo reduce a funciones de protección y fomento del patrimonio, si bien la mayoría de la doctrina existente lo amplía bastante más, como es el caso de GARCÍA RUBIO²⁸⁵ quien amplía funciones por lo menos en competencias delegables del art. 27 LBRL.

II.4.- Conclusiones preliminares

El patrimonio cultural nace como objeto del genio humano y tiene un carácter irrepetible, y gracias a su valor estético, histórico y cultural para la comunidad, ésta ha aceptado que el derecho de la propiedad del bien cultural tenga un carácter dual, sacado de la doctrina italiana: la propiedad del bien cultural en su faceta privada del propietario con sus derechos de goce y disfrute, y su faceta pública vinculada a su función social que da

283 VAQUER CABALLERÍA, M., “La protección jurídica del patrimonio cultural inmaterial”, *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, Nº 1, 2005, pp. 88-99.

284 GÓMEZ BARAHONA, Alberto, “Las competencias municipales en la protección del patrimonio cultural”, *Urbanismo y Patrimonio Histórico*, Grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad—Ministerio de Educación y Cultura y Deportes, 2001, pp. 57-58.

285 GARCÍA RUBIO, Fernando, “Los ayuntamientos como sujetos activos de la protección del patrimonio cultural en itinerarios intermunicipales, bajo parámetros urbanísticos” en *Camino de Santiago y patrimonio cultural. Una visión jurídica integradora*, editorial Atelier, 2019, pp. 263-279.

derecho a los poderes públicos a limitar el derecho de propiedad a través de una legislación especial sectorial en materia de patrimonio cultural, debido a que hay una subordinación del interés privado de la propiedad sobre el interés público de su función social, cosa que avala la Constitución Española en sus artículos 33.2 y 128.1.

Hemos visto como el concepto de patrimonio cultural está regulada en el art. 1 LPHE y en el art. 1 LPCC, ampliándose cada vez más el concepto.

En lo referente al patrimonio cultural inmueble, a diferencia de las leyes del patrimonio cultural autonómicas, que prevén dos figuras de protección del patrimonio cultural inmueble: los BIC y una segunda categoría para bienes menos relevantes (como los BCIL en Cataluña), la LPHE solo prevé protección para los bienes inmuebles de más valor cultural, los BIC.

A nivel más específico, deberemos tener en cuenta el patrimonio (principalmente monumentos) histórico-artístico de origen franquista por sus peculiaridades y la normativa aplicable de la Ley de Memoria Democrática de 2022, más restrictiva que la ley anterior de 2007 en lo referente a la posibilidad de conservar monumentos de exaltación franquista, si bien continua manteniéndose la idea fundamental de que si se demuestra su valor histórico-artístico (protegido por la ley) es motivo para su preservación. Dicha mención a la protección por ley es muy ambigua pues, hay bienes amparados por la ley por el mero hecho de pertenecer al Patrimonio Histórico Español (art. 1 LPHE), si bien el hecho de exigir un valor artístico singular parece –a mi entender– que no basta con una protección genérica de la ley, sino de una protección de BIC/BCIN, BCIL o equivalente o por lo menos una protección urbanística de un catálogo del patrimonio.

Hemos visto también, respecto del patrimonio arqueológico que, de acuerdo con la STS de 25 de mayo de 2020, el premio del artículo 44.3 LPHE es un premio, no una indemnización ni un procedimiento expropiatorio, mientras que lo único expropiable es el terreno en sí y de acuerdo con los criterios de valoración del TRLS (sin tener en cuenta los restos arqueológicos, que como hemos visto irían valorados de acuerdo con el citado artículo 44.3).

En lo referente al patrimonio cultural mueble, la LPHE prevé la posibilidad de protección mediante los BIC y los bienes muebles del Inventario General.

Respecto al patrimonio cultural inmaterial, la definición se encuentra en el art. 2.1 Convención de la UNESCO en París para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial del 2003 y de forma similar en el art. 2 de la Ley estatal del Patrimonio Cultural Inmaterial de 2015. Dicha ley dispone unas referencias muy genéricas respecto a las competencias propias municipales en defensa del patrimonio cultural inmaterial, y no ha regulado casi ningún instrumento o procedimiento específico para los entes locales, puesto que establece mandatos genéricos al conjunto de las administraciones en el mejor de los casos. Todo esto a diferencia de la protección de los bienes inmuebles con interés patrimonial, donde algunas leyes autonómicas sí que han regulado fórmulas concretas municipales de protección de inmuebles, como los Bienes Culturales de Interés Local en Cataluña.

Ante esta regulación entendemos que, en virtud de la autonomía local consagrada en el art. 140 CE, se puede regular mediante norma municipal de rango reglamentario medidas de defensa, difusión e inventariado dentro del marco del art.25.2.e LBRL y de la LPCI así como la legislación autonómica (y sus genéricos principios y mandatos a los distintos poderes públicos). A consecuencia de esta inconcreción legal a favor de los municipios, pocos se han atrevido a abrir camino con reglamentos u ordenanzas dirigidas a la protección del patrimonio inmaterial, dejando normalmente que sea la administración autonómica la que tome medidas de catalogación y protección jurídica del PCI de acuerdo con las leyes sectoriales autonómicas. Solo vemos una protección más generalizada hacia los bienes inmuebles relacionados con el PCI vía planes urbanísticos con catálogos de protección del patrimonio cultural. A su vez, se ha empezado a detectar la creación de ciertos reglamentos de consejos municipales del patrimonio cultural como órganos consultivos o participativos donde se trata explícitamente la protección del PCI, si bien a la práctica dichos consejos suelen tratar muy poco esta manifestación patrimonial.

Las declaraciones de protección autonómicas o estatal de manifestaciones festivas dejan de lado a los entes locales, y además su declaración tiene un efecto más simbólico que de verdadera protección jurídica, si bien suele ayudar a destinar dinero público para subvenciones.

TÍTULO TERCERO: CATEGORÍAS DE BIENES CULTURALES PROTEGIDOS

III.1.- Categorías de bienes protegidos patrimoniales en Cataluña

De acuerdo con MENÉNDEZ PABLO y otros autores²⁸⁶, la protección jurídica del patrimonio cultural es un mecanismo legal amparado por la legislación sectorial cultural y urbanística, en un proceso que debería ser previo a la protección física del bien (medidas para evitar el acceso físico indeseado al bien). Dicha catalogación se traduce en un conjunto de medidas concretas (prohibición de derribo, condiciones de enajenación del bien, criterios para rehabilitar, garantías para el acceso público, etc). A la catalogación se llega después de un procedimiento administrativo a tal efecto y que resulta la piedra angular de las políticas de protección del patrimonio cultural. Hay que tener en cuenta, pero, que tanto la LPCC como la LPHE protegen, aunque sea de forma muy genérica, bienes integrantes del patrimonio cultural sin necesidad de estar explícitamente catalogados.

El principio rector del artículo 46 de la Constitución es la clave de vuelta de todo el sistema de protección de la legislación del patrimonio cultural. Así, de acuerdo con OLLERS VIVES²⁸⁷, la finalidad de todo procedimiento de protección del patrimonio cultural es la máxima conservación de los bienes que puedan tener valores culturales para nuestra generación y las futuras. Cita así la STS de 18 de noviembre de 1996, Sala de lo Contencioso-Administrativo, así como la STS de 20 de julio de 1998²⁸⁸, que dicen que

“en la duda, la voluntad constitucional está mucho más cerca de la conservación de los bienes que puedan integrar el patrimonio Histórico, Cultural y Artístico de los pueblos de España que de su destrucción o demolición”.

Como se analizará más tarde, estos procedimientos de catalogación de bienes culturales vienen muy marcados por la intervención activa de órganos consultivos técnicos

²⁸⁶ MENÉNDEZ PABLO, Xavier y otros, *La protecció del patrimoni cultural immoble. Guia per a l'elaboració dels catàlegs municipals de béns protegits*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2009, p. 22.

²⁸⁷ OLLERS VIVES, Pere, “Els Béns d'Interès Cultural immobles i el seu règim de protecció” *op. cit.*, pp. 56-57.

²⁸⁸ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Rep. El Derecho 20925; ponente: Ledesma Bartret).

cualificados en la materia del patrimonio cultural, que a través de sus informes son, si bien no siempre vinculantes, sí preceptivos y decisivos para la resolución del procedimiento, que a ojos de OLLERS VIVES²⁸⁹ son una prueba pericial cualificada en el resultado del expediente y en la superación de los obstáculos ante la jurisdicción revisora, citando a mero modo de ejemplo la STS de 21 de febrero de 1992²⁹⁰, referente al convento de San Andrés de Mérida, que dice

“aún predominando el estado de abandono y ruina progresiva experimentado durante muchos años, su valoración en los factores de orden técnico, como de carácter social y cultural, han de ser proporcionados por los técnicos”.

La LPHE de 1985 prevé una categoría máxima de protección para bienes del Estado o afectos a su servicio que sean muebles o inmuebles, como BIC, en segundo lugar prevé, solo para los muebles, los incluidos en el Inventario General, y finalmente hay una tercera categoría mucho más difusa de bienes que integran el Patrimonio Histórico Español según el art. 1.1 LPHE que apenas goza de un régimen de protección efectiva.

La Ley 9/1993 del Patrimonio Cultural Catalán es la ley sectorial principal que regula el patrimonio cultural en Cataluña. Se considera una de las primeras leyes autonómicas en la materia, que como todas las demás, se aprobó a posteriori de la LPHE estatal de 1985 y a posteriori de la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991 que interpretaba dicha ley estatal y la competencia concurrente en materia de patrimonio cultural.

El artículo 1 LPCC nos ofrece un listado de bienes que componen el patrimonio cultural catalán. Así, de acuerdo con RICART I MARTÍ y GÓMEZ BUENDÍA el artículo 1 LPCC :

“no nos da un concepto de patrimonio cultural catalán, sino que hace una lista de características de los bienes que quiere incluir dando constancia de su voluntad de referirse al patrimonio cultural no declarado. En concreto hace referencia a los valores “históricos, artísticos, arquitectónicos, arqueológicos, paleontológicos,

²⁸⁹ OLLERS VIVES, Pere, “*Els Béns d’Interès Cultural immobles i el seu règim de protecció*” *op. cit.*, p. 57.

²⁹⁰ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Rep. E.D. 1611; ponente: Ruiz Sánchez).

etnológicos, documentales, bibliográficos, científicos o técnicos” que pueden recaer sobre este patrimonio, el cual puede ser constituido por bienes muebles o inmuebles, y menciona explícitamente el patrimonio inmaterial integrado por la cultura popular y tradicional y las particularidades lingüísticas, haciendo referencia a la Ley 2/1993, de 5 de marzo, de fomento y protección de la cultura popular y tradicional y del asociacionismo cultural.

Algunos especialistas se han mostrado críticos con la utilización del término patrimonio para referirse a un conjunto de bienes la titularidad de los cuales puede ser pública o privada. Efectivamente, la idea de patrimonio siempre hace referencia a un conjunto de derechos y bienes que se identifican por el hecho que están sometidos a una única titularidad. Pero no hay duda que se puede afirmar que la ciudadanía ostenta una titularidad sobre el valor cultural de estos bienes. Y, en este sentido, resulta especialmente destacable la finalidad de la protección del patrimonio cultural que explicita el mencionado art. 1 LPCC, que no es otra que garantizar que puedan ser disfrutados por los ciudadanos y transmitidos en las mejores condiciones a las generaciones futuras.”²⁹¹

Debemos irnos al Título primero de dicha la LPCC para poder ver qué categorías de protección del patrimonio cultural existen en Cataluña. Y tenemos a grandes rasgos tres categorías que se regulan cada una en un capítulo distinto: los Bienes Culturales de Interés Nacional, los Bienes Catalogados y otra categoría más genérica de los “restantes bienes integrantes del patrimonio cultural catalán” que incluye otros bienes inmuebles e muebles no incluidos en las otras categorías, así como el patrimonio documental y el bibliográfico en el sentido que veremos luego. Se sigue, pues, en parte la lógica de la LPHE.

Hay que decir, ya de entrada, que un BCIN es el bien de máxima protección y por lo tanto se reserva a los bienes con un interés excepcional y más relevantes del patrimonio cultural catalán (art. 7.1 LPCC), por encima de los BCIL que tienen un interés meramente local (que son, según el artículo 15, los que tengan significación e importancia cultural pero no cumplan las condiciones de un BCIN), o de los restantes bienes integrantes del patrimonio cultural catalán, en los que no concurren las condiciones para ser declaradas BCIN ni BCIL (el artículo 18.1 solo exige que concurren los valores culturales del patrimonio cultural catalán del artículo 1 y que no hayan sido declarados BCIN ni BCIL). Ahora bien,

²⁹¹ RICART I MARTÍ, Encarnació y GÓMEZ BUENDÍA, Carmen, “El patrimonio cultural local”, en GIFREU I FONT, Judith, y FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (Dirs.), *op. cit.*, p. 1447.

como ha puesto de manifiesto GIFREU FONT^{292 293}, no hay criterios distintivos entre estos tres tipos de bienes, abriendo la puerta a una gran discrecionalidad administrativa en su calificación.

III.1.1.- Patrimonio arquitectónico

Si bien no es propiamente una ley sectorial del patrimonio cultural como la LPCC, es de destacar la Ley catalana 12/2017, de 6 de julio, de la arquitectura, entre cuyas finalidades hay la de poner en valor el patrimonio construido existente y potenciar su conocimiento ciudadano así como promover la educación sobre ese patrimonio construido y la importancia de su mantenimiento, así como poner en valor la arquitectura por su relación con la configuración histórica del paisaje y sus valores patrimoniales (art. 3 b, d y e).

Todas las administraciones públicas catalanas deben contribuir a difundir y sensibilizar sobre la arquitectura y el patrimonio construido (art. 5). Aun así, aparte de impulsar algunas medidas de fomento del patrimonio construido (como un premio a nivel catalán), esta ley está más pensada para los procesos arquitectónicos de nueva creación que respecto al patrimonio ya existente, si bien los procesos de rehabilitación y conservación del patrimonio arquitectónico podrían entrar perfectamente en el ámbito objeto de la ley.

Por otro lado, de acuerdo con la LPCC, un bien inmueble arquitectónico puede ser declarado BCIN si es de gran interés cultural, o Bien Cultural de Interés Local por el Ayuntamiento o Consejo Comarcal si no tiene categoría para ser BCIN. Cabría incluso que fuera parte de los demás bienes integrantes del patrimonio cultural catalán, sin una protección legal real concreta (podría estar en el Inventario del Patrimonio Arquitectónico de Cataluña que gestiona el Departamento de Cultura de la Generalitat, a los solos efectos de inventariar y que podría justificar una futura catalogación).

Por otro lado, también (e incluso paralelamente a las catalogaciones anteriores) pueden formar parte de un catálogo urbanístico de protección del patrimonio de acuerdo con el TRLUC.

²⁹² GIFREU I FONT, Judith, *Régimen jurídico de la protección y fomento del Patrimonio Cultural en Cataluña: estado de la cuestión*, op. cit., p. 277

²⁹³ También se puede ver al respecto, LÓPEZ RAMÓN, Fernando, “Reflexiones sobre la indeterminación y amplitud del patrimonio cultural”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 15, 1999, pp. 193-217.

III.1.1.1.- Bienes Culturales de Interés Nacional (BCIN)

III.1.1.1.1.- Concepto de BCIN

Se trata sin duda de la categoría más importante de protección de un bien cultural, pues como nos establece el artículo 7 LPCC solo pueden ser declarados BCIN “los bienes más relevantes del patrimonio cultural catalán”. Es aplicable tanto a bienes muebles como inmuebles. Cabría preguntarse qué pasa con los bienes inmateriales integrantes del patrimonio cultural catalán más importantes, como por ejemplo la Patum de Berga. En este caso su equivalencia en el Patrimonio Cultural Inmaterial (PCI) es la declaración como Fiesta (Patrimonial) de Interés Nacional de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 2/1993, de 5 de marzo, de Fomento y Protección de la Cultura Popular y Tradicional y del Asociacionismo Cultural, si bien el régimen jurídico aplicable es distinto al BCIN, y el nivel efectivo de protección también, pero tienen en común ser la figura más relevante de protección en su ámbito (el festivo, en este caso). Ésta también es una de las notas insuficientes de las Fiestas de Interés Nacional en Cataluña, que se circunscribe en un ámbito muy limitado del PCI, el festivo. Fuera de esto, para proteger un bien del PCI como BCIN tendremos que proteger su manifestación física como bien mueble o inmueble (p. ej. en su clase de “zona de interés etnológico”) ²⁹⁴.

Una de las cuestiones trascendentales al declarar un BCIN será determinar si se da la circunstancia de ser uno de los “más relevantes del patrimonio cultural catalán”, hecho que sin duda deberán acreditar los informes técnicos de los expertos en patrimonio cultural que exige el procedimiento de la LPCC para declarar un BCIN, pues la declaración de un BCIN, tal y como analizaremos en otro apartado del trabajo, puede considerarse -tal y como entiende cierta jurisprudencia²⁹⁵ y doctrina²⁹⁶- un acto administrativo de carácter reglado, donde el concepto jurídico indeterminado de “mayor

²⁹⁴ CALVO CATALÀ, Bernat, *Las categorías de bienes culturales protegidos en Cataluña desde una visión municipalista*, Trabajo final de la asignatura de Master, MIDAP URV-UZ, Tarragona, 2021 (no publicado), p. 3.

²⁹⁵ Ver por todas: STS de 21 de abril de 2010 y SSTSJIB de 15 de abril de 2014 y de 26 de junio de 2021.

²⁹⁶ ALONSO IBÁÑEZ, María Rosario, *El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural*, Civitas, Madrid, 1992, pp.211-213.

relevancia” es determinante para saber si la Generalitat tiene la obligación, o no, de proteger el bien como BCIN.

La categoría de BCIN para bienes inmuebles, se puede clasificar según la tipología material del bien: monumento histórico, conjunto histórico²⁹⁷, jardín histórico, lugar histórico, zona de interés etnológico, zona arqueológica o zona paleontológica. El art. 7.2 LPCC establece la definición de cada clase, a la que me remito.

Referente a los bienes muebles que pretendan protegerse como BCIN, no se establece una clasificación más allá de la diferenciación entre la protección de un elemento mueble singular o una colección (art. 7.3 LPCC).

Hay que decir que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha llevado a que las CCAA no tengan una absoluta discrecionalidad a la hora de legislar los bienes de interés cultural autonómicos, en virtud de la capacidad estatal de coordinar el ámbito de la cultura entre las CCAA. Así, la STC de 17 de julio de 2014, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad sobre la Ley del Patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid tiene la oportunidad de entrar sobre el concepto del BIC y su competencia.

²⁹⁷ La STSJC, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 8 de febrero de 2013 (Nº de Recurso: 236/2010; Roj: STSJ CAT 4306/2013 - ECLI:ES:TSJCAT:2013:4306; ponente: Paricio Rallo, Eduardo) establece en el FJ 2o el criterio de distinción entre un monumento histórico y un conjunto histórico: *“l'article 7 de la Llei 9/93 refereix el concepte de monument històric a una concreta construcció o obra material que configura una obra singular. Cal remarcar, doncs, que aquesta categoria es refereix inicialment a una construcció, no a un terreny o paisatge. Alhora, el distintiu essencial del monument queda referit a les característiques intrínseques de l'edifici o obra material que el converteixen en obra singular; en aquest cas una singularitat des del punt de vista històric atesa la denominació que s'utilitza. Pel que fa al conjunt històric, es tracta d'un agrupament d'immobles la qual rellevància està precisament en la coherència i valor del conjunt, encara que els béns individualment considerats no tinguin un especial interès.*

En el cas que ens ocupa la resolució impugnada troba la seva motivació en els informes inclosos a l'expedient, específicament la memòria inicial i els informes de l'Institut d'estudis Catalans, del Consell Assessor del Patrimoni Cultural Català i l'informe del cap de secció de protecció del patrimoni arquitectònic. Els anteriors informes documenten en efecte la rellevància històrica i artística del monestir pròpiament dit i d'altres edificis o elements arquitectònics que es troben al conjunt, essencialment els situats en el recinte sobirà i els d'accés i protecció perimetral. Ara bé, no hi ha cap anàlisi singular de la resta d'immobles objecte de declaració de monument històric, específicament dels immobles de l'actora. En aquest sentit, dels anteriors estudis es dedueix que s'ha optat en favor d'una protecció de conjunt per extensió de la protecció que correspon als edificis i elements d'autèntic valor, projectant el valor d'aquests darrers als edificis i zones situades dins el mur perimetral exterior. No hi a dubte sobre el singular interès del conjunt d'edificis històrics de Santes Creus ni tampoc de la conveniència de protegir el seu entorn. Ara bé, en allò que afecta als immobles de l'actora, la valoració que consta a l'expedient es limita a la seva ubicació física en el entorn dels edificis històrics. En aquests termes estem en el pressupòsit material del conjunt històric i no en el del monument històric.”

El art. 2 de la LPHC de Madrid exige para la declaración de un BIC que el bien tenga un valor excepcional a nivel cultural. Mientras el art. 1.3 LPHE exige para ser declarado BIC que sean los bienes más relevantes (a nivel cultural o histórico).

El TC destaca en el FJ 6º:

“Pues bien, desde la óptica constitucional que nos ocupa, lo importante es que, por las razones indicadas en los fundamentos jurídicos 3 y 5, al Estado le está atribuida la definición genérica y esencial de las notas que determinan que un bien sea declarado de interés cultural por la Administración competente, pues de este modo se garantiza un tratamiento general en toda España (art. 149.2 CE) y se evita que los bienes que lo merezcan sean excluidos de la protección máxima que esta categoría supone (art. 149.1.28 CE). Una ulterior precisión de estas notas caracterizadoras ya no forma parte de esos limitados títulos competenciales, pudiendo abordarla cada Comunidad Autónoma en virtud de su competencia general en materia de patrimonio histórico.”

Así, VALENCIA MARTÍN²⁹⁸ nos explica como dicha sentencia convierte lo que teóricamente es un sistema competencial concurrente de competencias exclusivas del Estado por un lado y las CCAA por otro, según la materia, en una especie de régimen de facto de competencias básicas estatales (LPHE sería la ley básica) y unas leyes autonómicas que no pueden restringir el régimen de tutela de los BIC más que la ley estatal.

III.1.1.1.2.- Procedimiento de declaración de un BCIN

Por lo que se refiere al procedimiento de declaración de un BCIN, es sustancialmente igual entre bienes muebles e inmuebles, con pequeñas diferencias. De forma esquematizada sería el siguiente procedimiento²⁹⁹ (regulado en los arts. 8 a 14 LPCC):

- 1) Instancia persona física o jurídica/administración pública/de oficio Generalitat;
- 2) acuerdo de incoación/no incoación de la Generalitat;

²⁹⁸ VALENCIA MARTÍN, Germán, *La interpretación en clave ambiental de las competencias en materia de cultura y patrimonio*, revista Aranzadi de Derecho Ambiental 38, septiembre-diciembre 2017.

²⁹⁹ CALVO CATALÀ, Bernat, *Las categorías de bienes culturales (...)* op. cit., p. 3.

- 3) En caso de incoación, notificación y audiencia interesados (+ Ayuntamiento e información pública, en caso de ser bien inmueble) + publicación en DOGC y BOE + inscripción preventiva en Registro de BCIN y el de BIC + aplicación provisional efectos BCIN al bien incoado;
- 4) Informe preceptivo y vinculante (favorable) del IEC u otra institución científica de prestigio reconocida + otros informes de carácter cultural y del estado de conservación del bien;
- 5) Propuesta de resolución por el Conseller de Cultura;
- 6) Acuerdo del Gobierno de la Generalitat de declaración de BCIN (en 18 meses desde notificación de la incoación, sino caducidad del expediente e imposibilidad de reincoar en 2 años, salvo a solicitud de titular);
- 7) Notificación a interesados (y Ayuntamiento, en inmuebles) + publicación DOGC y BOE + inscripción en el Registro de BCIN del Departament de Cultura y el Registro de BIC del Estado.

Para dejar sin efecto una declaración de BCIN debe seguirse el mismo procedimiento, siempre motivándolo debidamente (que nunca podrá basarse en el mal estado de conservación del inmueble por incumplir la LPCC), según el art. 14 LPCC.

Como vemos, el papel dejado a los municipios en este procedimiento es pequeño, pues se limita a poder solicitar a la Generalitat la incoación del procedimiento y a tener derecho a audiencia en caso de que el bien sea inmueble. Como parte interesada en este caso, tiene derecho a que se le notifique la resolución definitiva y a recurrirla (tanto para su declaración como BCIN como el contrario, así como la no incoación). Este papel tan secundario de los entes locales se deriva de la protección directa de la Generalitat tanto en la declaración como tutela de estos bienes por su singular importancia.

La jurisprudencia ha admitido la posibilidad de que las Comunidades Autónomas adopten especificidades en el procedimiento administrativo común para regular los procedimientos de declaración de bienes culturales en base a sus competencias propias en la materia, incluso a pesar de que regulen un procedimiento de declaración de BIC/BCIN distinto al del BIC de la LPHE (pues formalmente no es una ley básica). En

este sentido podemos citar la STS de 4 de febrero de 2002³⁰⁰ y la STSJ de Andalucía (Málaga) de 23 de octubre de 2017³⁰¹ ³⁰². Así, se admitió jurisprudencialmente que en Andalucía se pudiera reincoar el procedimiento antes de 3 años desde la declaración de caducidad del procedimiento si lo pedía el propietario del inmueble, o dos instituciones

³⁰⁰ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª (rec. 5436/1996; PTE.: Xiol Ríos, Juan Antonio).

³⁰¹ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (sentencia núm. 2015/2017, rec. 585/2016; PTE.: García de la Rosa, Carlos).

³⁰² Es cuestionable si esta previsión del artículo 9.3 de Ley 16/1985 tiene carácter de legislación básica amparada por el art. 149.1.18ª de CE, por cuanto pretende hacer efectivo el fenómeno de la caducidad del procedimiento administrativo a estos supuestos, pero aquí es irrelevante por cuanto la Comunidad Autónoma de Andalucía ha dictado una regulación propia, que esencialmente respetuosa con esta finalidad de garantizar la efectividad de la caducidad del procedimiento, pero incorpora singulares precisiones que permiten reactivar el procedimiento antes de dicho plazo, siempre y cuando la iniciativa no proceda ni directa ni indirectamente de la Administración por cuya desidia se produjo la caducidad. Estamos pues ante una medida tuitiva que pretende reforzar la protección del patrimonio respecto de la concedida por la Ley estatal, función que entra de lleno en el campo de la competencia exclusiva en materia de protección del patrimonio histórico asumida por la Comunidad Autónoma.

Conviene citar al respecto la reiterada doctrina jurisprudencial del TS que con referencia a la emanada del TC ha venido insistiendo en la capacidad de las CCAA para disponer normas procedimentales en ámbitos sectoriales de su competencia que respondan a la necesidad de adaptar la normativa básica estatal en materia de procedimiento administrativo a las especificidades propias de la materia objeto de regulación autonómica.

Así la STS de 4 de febrero de 2002 (rec. 5436/1996 (EDJ 2002/2852)) relata que "La doctrina del Tribunal Constitucional acerca del alcance del artículo 149.1.18.ª de la Constitución aparece recogida en la reciente sentencia de 5 Abr. 2001, número 98/2001, que se remite a la sentencia 227/1988, de 29 Nov, fundamento jurídico 32.º, citada por la parte recurrente.

Según esta resolución (fundamento jurídico 8.º) en relación con el procedimiento administrativo debe distinguirse entre "procedimiento administrativo común" y "procedimientos *ratione materiae*" (por razón de la materia), de modo que el primero está integrado por los "principios o normas, que, por un lado, definen la estructura general del iter [camino] procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento". Todos estos aspectos son propios de la competencia estatal regulada en el art. 149.1.18 de la Constitución.

Esta afirmación general es matizada en el sentido de que, sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del procedimiento administrativo común, que en la actualidad se encuentran en las leyes generales sobre la materia, coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexas a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. De lo contrario, es decir, si las competencias del régimen sustantivo de la actividad y sobre el correspondiente procedimiento hubieran de quedar separadas, de modo que al Estado correspondieran en todo caso estas últimas, se llegaría al absurdo resultado de permitir que el Estado pudiera condicionar el ejercicio de la acción administrativa autonómica mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, o paralizar incluso el desempeño de los cometidos propios de las Administraciones Autonómicas si no dictan las normas de procedimiento aplicables en cada caso. En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias."

De forma que se puede concluir para nuestro caso que no se aprecia un auténtico conflicto competencial, por cuanto en esencia la norma autonómica respeta la regulación procedimental del Estado en lo que se refiere a la garantía del administrado, si bien introduce una especificidad que responde al ejercicio de su competencia material que obedece al objetivo de dispensar una protección más reforzada a los bienes integrantes del patrimonio histórico.

En suma por todo lo razonado este motivo del recurso debe ser desestimado."

consultivas independientes autorizadas lo solicitaban (posibilidad, esta última no prevista en la LPHE estatal)³⁰³ y por el mismo motivo debe admitirse que en Cataluña pueda reincoarse pasados 2 años nada más en lugar de los 3 que prevé la LPHE.

Vamos a ver a continuación algunas especificidades de los trámites más importantes así como del régimen de caducidad:

a) Incoación

Referente al trámite de la incoación, la Generalitat no se puede escudar en su potestad discrecional para no incoar el procedimiento de declaración de BCIN si el bien en cuestión tiene un interés cultural evidente a efectos de poder por lo menos establecer las medidas cautelares mínimas para salvaguardar el bien y poder continuar con el procedimiento, así lo estipula la STSJC de 16 de diciembre de 2008³⁰⁴ (FJ 3º):

“Todo ello provoca el sobrado convencimiento que por más relevancia que se quiera buscar en el ejercicio de una potestad discrecional resulta suficientemente con claridad y evidencia casi notoria que los hechos determinantes no pueden ser negados de tal forma que no proceda incoar, tramitar y resolver efectivamente en el halo discrecional que corresponde a la Administración un procedimiento de declaración de bien cultural de interés nacional con la categoría del conjunto histórico del núcleo de Vullpellar del municipio de Forallac y con la delimitación de su entorno de protección además de con las medidas cautelares que procedan en defensa y preservación del mismo habida cuenta de sus valores en la forma que ahora ya constan y a no dudarlos los que procedan ir sentando a la luz de la tramitación del procedimiento de su razón.”

Cabe la posibilidad de que el Ayuntamiento suspenda licencia de obras sobre cualquier bien inmueble para que la Generalitat incoe su declaración como BCIN (art. 23.2 LPCC).

³⁰³ Artículo 9.8 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía: “La caducidad del procedimiento se producirá transcurridos dieciocho meses desde la fecha de su incoación, sin que se haya dictado y notificado su resolución. Declarada la caducidad del procedimiento, no podrá volver a iniciarse en los tres años siguientes, salvo a instancia del titular del bien o de al menos dos instituciones consultivas no dependientes de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico”.

³⁰⁴ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (sentencia núm. 995/2008, rec. 707/2006, ponente Táboas Bentanachs).

A este respecto, la jurisprudencia ha sido bastante flexible con esta facultad municipal, así nos lo demuestra la STSJC de 7 de diciembre de 2007³⁰⁵ (FJ 5º):

“Dice el artículo 23.2 de la Llei 9/1993 , del Patrimoni Cultural Català:

"2. A fin de preservar los valores culturales de un bien inmueble, los Ayuntamientos podrán suspender la tramitación de la concesión de una licencia de obras y solicitar al Departamento de Cultura la incoación de un expediente de declaración de bien cultural de interés nacional."

En el supuesto de autos se estima que en los informes que precedieron a la Resolución municipal de 11.6.2004, a los que más arriba se ha hecho referencia, constaban elementos objetivos suficientes en orden a acordar, como así se hizo, la suspensión de la tramitación de la concesión de la licencia de obras de autos para solicitar del Departament de Cultura la incoación de un expediente de declaración de bien cultural de interés nacional.

Todo lo que se estima suficiente en orden a estimar justificada la Resolución de 11.6.2004 que acuerda suspender la tramitación del expediente administrativo de concesión de licencia de obras para las de rehabilitación del edificio nº 23 de la calle dels Angels, para que la Alcaldía pueda solicitar de la Generalitat de Catalunya la declaración de los restos arqueológicos hallados en el inmueble conocido como Ca la Garsa como bien cultural de interés nacional, de conformidad con los artículos 7 a 13 y 23 de la Llei 9/1993 , del Patrimoni Cultural Català.

Al respecto la actora / apelante no ha obtenido prueba que desvirtuase esta resultancia del expediente administrativo, correspondiendo a la actora / apelante la carga de tal prueba.

Por consiguiente, no se aprecia infracción del artículo 23.2 de la Llei 9/1993 , del Patrimoni Cultural Català.

Sin que proceda en el presente proceso entrar a examinar si los restos arquitectónicos de autos merecen la declaración de bien cultural de interés nacional o local, y si tienen que ser preservados en el marco del dominio público o privado, por cuanto sobre estas cuestiones no se pronuncian los actos objeto del presente proceso.”

³⁰⁵ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (sentencia núm. 1045/2007, Rec. 23/2007; Ponente: Juanola Soler, José).

b) Audiencia de los interesados

El trámite de audiencia de los interesados de 10 días hábiles deviene esencial en el procedimiento para evitar su nulidad, así lo ha venido manteniendo la STS de 26 de febrero de 2019^{306 307}.

c) Informes preceptivos

Es preciso destacar que la falta de informe preceptivo y vinculante de las instituciones culturales conlleva la nulidad de pleno derecho de todo el procedimiento, por faltar un trámite esencial. Así nos lo indica la STSJC de 28 de septiembre de 2000³⁰⁸ (FJ 7º):

“Así pues, el procedimiento seguido por la Administración demandada para la reclasificación de la cala S'Alguer como paraje pintoresco en bien cultural de interés nacional, en la categoría de conjunto histórico, no quedó circunscrito a esa reclasificación, sino que, por la ausencia de una delimitación clara 2 JURISPRUDENCIA por falta de planos de la zona afectada, tuvo que proceder a la delimitación del entorno necesario para su adecuada protección. Y esta delimitación, que se realiza ex novo, afecta de manera notable a terceros que son propietarios de terrenos incluidos dentro del entorno de protección, pues si bien es

³⁰⁶ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (sentencia núm. 253/2019, rec. 1298/2016; ponente: Arozamena Laso, Angel Ramón).

³⁰⁷ “Debe advertirse que el artículo 105.c) de la CE acoge el derecho de audiencia de los interesados como pieza angular del procedimiento administrativo.

La Administración autonómica, al margen de los pronunciamientos judiciales reseñados ha tramitado un nuevo procedimiento de inscripción sin respetar los derechos e intereses de la interesada, a quien se le privó del elemental y básico trámite de audiencia que busca garantizar los principios de contradicción y defensa.

De este modo, se ha colocado de nuevo a la interesada en una situación de efectiva indefensión, como ya apreciara esta Sala en su sentencia de 12 de noviembre de 2010 - recurso de casación núm. 210/2009 -. Como denuncia la parte recurrida dicha situación de indefensión supone la vulneración de lo establecido en el artículo 11.2 del Decreto 19/1995, así como resulta contrario a lo dispuesto en los artículos 31, 79, 84 y 85.3 de la Ley 30/1992, que, como se afirma en su exposición de motivos, "... regula el procedimiento administrativo común, de aplicación general a todas las Administraciones Públicas y fija las garantías mínimas de los ciudadanos respecto de la actividad administrativa", así como del artículo 105.c) de la Constitución Española (EDL 1978/3879).

La Administración demandada ha desconocido tales garantías mínimas, pues, ignorando los pronunciamientos judiciales ya producidos, ha privado a la interesada de su derecho elemental a ser oída en el procedimiento.”

³⁰⁸ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (Nº de Recurso: 865/1996; ponente: Ortiz Blasco, Joaquín José; Roj: STSJ CAT 11930/2000 - ECLI:ES:TSJ CAT:2000:11930).

cierto que parte del suelo afectado está clasificado como de uno urbanizable", no lo es menos que existe un sector localizado en suelo urbano, el Polígono de Actuación num. 19, que está sujeto a la redacción de un Plan Especial. Al estar, pues, ante un supuesto que claramente excede de una reclasificación en los términos mencionados, procedía haber solicitado los informes preceptivos exigidos en el artículo 8.3 de la Ley del Patrimonio Catalán en el procedimiento para la declaración de bien cultural de interés nacional, que, en definitiva, fue el seguido por la Administración para la reclasificación, con omisión de los mismos con el único argumento de que se consideraban emitidos, ya que se supone que debieron realizarse en el procedimiento seguido para la declaración de paraje pintoresco. Entiende el Tribunal que la reclasificación realizada por la Administración demandada, en cuanto que procedió a la delimitación, ex novo, del entorno de protección, debió tramitarse siguiendo en su integridad el procedimiento establecido en la Ley del Patrimonio Cultural Catalán para la declaración de bien cultural de interés nacional, no bastando la simple audiencia de los interesados afectados por la misma, pues aquella delimitación tiene mucho que ver con las apreciaciones que puedan hacerse en los informes preceptivos y favorables del Consell Assesor del Patrimoni Cultural de Catalunya y del Institut d'Estudis Catalán o de una de las instituciones científicas, técnicas o universitarias de prestigio o competencia reconocidas determinadas reglamentariamente, y que, evidentemente, inciden en la correcta delimitación del entorno. La omisión de estos informes, preceptivos, en todo caso, determina, la nulidad de pleno derecho del Acuerdo del Gobierno de la Generalidad de 28 de diciembre de 1995, de reclasificación como bien de interés nacional, en la categoría de conjunto histórico, de la cala S'Alguer, en Palamós, y de delimitación de su entorno de protección,(...)"

También la STSJC de 16 de diciembre de 2010³⁰⁹ (FJ 5º) destaca la importancia de los informes preceptivos para declarar un BCIN emitidos por organismos especializados e imparciales y que dotan al acto de declaración de razonabilidad (en especial el informe del IEC que es citado explícitamente por el artículo 8 LPCC si bien puede ser sustituido por otro organismo especializado de prestigio):

³⁰⁹ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (Nº de Recurso: 341/2008; ponente: Aguayo Mejía, Javier; Roj: STSJ CAT 10701/2010 - ECLI:ES:TSJ CAT:2010:10701).

“Este Tribunal ha destacado anteriormente la relevancia de los informes que preceptivamente deben contenerse en el expediente de declaración de bienes como de interés cultural (así Sentencia nº 925/1998, de 22 de septiembre , y nº 1065/2008, de 17 de noviembre), por cuanto emitidos por especializados e imparciales, y ser su función dotar de razonabilidad la actuación administrativa, al punto que la segunda de las citada destaca el informe del Institut d'Estudis Catalans, que, como es notorio, es una corporación académica, científica i cultural que tiene por objeto la alta investigación científica i principalmente la de todos los elementos de la cultura catalana.”³¹⁰

d) Acuerdo de declaración

La declaración de BCIN se hace por acuerdo del Govern de la Generalitat a propuesta del Conseller de Cultura, tal y como dicta el artículo 10 LPCC, por lo tanto se trata de un acto administrativo que pone fin al procedimiento administrativo, y que a criterio de OLLER VIVES³¹¹, al ser un acto limitativo de los derechos subjetivos e intereses legítimos de los particulares, debe ser un acto motivado, de acuerdo con el artículo 35 LPAC. Además considera que es un acto declarativo, pues entiende que declara una realidad preexistente y no constitutivo de una nueva condición del bien como BCIN y para sostener tal afirmación se basa en el hecho que al legislación sobre patrimonio cultural confiere un régimen jurídico aparte y común a todos los bienes integrantes del patrimonio, y por lo tanto también a los BIC/BCIN. Este argumento sería por lo tanto extrapolable a los BCIL y otras figuras de protección de la legislación sectorial del patrimonio cultural.

³¹⁰ Fragmento completo: “En orden la declaración de los bienes culturales de interés nacional, como es el conjunto histórico que nos ocupa, el art. 8 de la Llei citada prevé que la necesidad de la incoación de un expediente, en el que además del trámite de audiencia al Ayuntamiento del término en que se halle el inmueble, y del de información pública, resalta la necesidad del informe favorable del Consejo Asesor del Patrimonio Cultural de Cataluña y también del Instituto de Estudios Catalanes.

Asimismo, el precepto establece que el expediente ha de contener informes históricos, arquitectónicos, arqueológicos y artísticos, acompañados de una completa documentación gráfica, además de un informe detallado sobre el estado de conservación del bien.

Este Tribunal ha destacado anteriormente la relevancia de los informes que preceptivamente deben contenerse en el expediente de declaración de bienes como de interés cultural (así Sentencia nº 925/1998, de 22 de septiembre , y nº 1065/2008, de 17 de noviembre), por cuanto emitidos por especializados e imparciales, y ser su función dotar de razonabilidad la actuación administrativa, al punto que la segunda de las citada destaca el informe del Institut d'Estudis Catalans, que, como es notorio, es una corporación académica, científica i cultural que tiene por objeto la alta investigación científica i principalmente la de todos los elementos de la cultura catalana.”

³¹¹ OLLERS VIVES, Pere, “Els Béns d’Interès Cultural immobles i el seu règim de protecció” en *Comentaris a la Llei del Patrimoni Històric de les Illes Balears*, Institut d’Estudis Autònoms, Palma de Mallorca, 2003, p. 56.

El contenido de la declaración será el del artículo 11 LPCC y que de algún modo ya implica en parte el deber de motivar y justificar el acto declarativo de BCIN (esto último se completa con los informes justificativos del interés cultural del BCIN que hacen las instituciones especializadas):

- Descripción clara del bien, incluyendo posibles pertenencias y accesorios.
- Declarar si incluye el subsuelo y/o muebles vinculados.
- Clase de BCIN.
- Delimitación del entorno de protección del BCIN, si procede.^{312 313 314}
- Paralización o modificación del uso del inmueble si ese es incompatible con su conservación como BCIN, fijando la indemnización correspondiente.

³¹² Las zonas de protección de BCIN han sido objeto de bastantes recursos judiciales, motivo por el que hay cierta jurisprudencia que se manifiesta al respecto, si bien suele ser muy casuística y no siempre es fácil delimitar un criterio jurisprudencial genérico al respecto. Por ejemplo, cabe citar la STSJC de 20 de septiembre de 2009, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (nº 991/2009, rec. 18/2007, ponente: García Pons) que acepta, en su FJ 5º el valor paisajístico de la finca Mas Miró así como su influencia en la obra pictórica del artista Joan Miró, y la necesidad de preservarlo para las futuras generaciones.

³¹³ De acuerdo con SERRA MONTÉ referente a los “Entornos para los BCIN: Los BCIN aprobados o incoados por el Departamento de Cultura van complementados por un entorno de protección, que se tiene que incorporar al planeamiento y en el Catálogo. Aun así, si en la concreción urbanística del entorno, según el estudio del bien y su contexto, se detecta que requiere de un entorno más grande o más pequeño del ya definido, se podrá ajustar, previo informe favorable del Departamento de Cultura.

El volumen, la tipología, la morfología, textura y el cromatismo de las intervenciones en los entornos de protección no pueden alterar el carácter arquitectónico y paisajístico del área ni perturbar la visualización del bien.

En los entornos de los inmuebles de interés nacional está prohibido cualquier movimiento de tierras que comporte una alteración grave de la geomorfología y la topografía del territorio y cualquier vertido de basura, escombros o desechos. “

Ver SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, p. 30.

³¹⁴ Si se quiere profundizar en el concepto de entorno en la LPHE y la legislación valenciana del patrimonio cultural ver CASAR FURIO, María Emilia, “El concepto de entorno y su delimitación en los BIC valencianos”, en La Ley, Práctica Urbanística, Nº 99, Sección Perspectivas sectoriales, Diciembre 2010, pp. 51-65.

- Inclusión potestativa de los criterios básicos para regir las intervenciones sobre el BCIN.

A nivel jurisprudencial es de destacar que en el caso de que el inmueble a declarar BCIN esté en mal estado o abandono, si la declaración de BCIN exige su recuperación, ésta debe de ser técnicamente posible y económicamente razonable para el propietario, de lo contrario no cabría exigir tal restauración en la declaración. Además, la prueba de que esta restauración es posible y económicamente razonable debe recaer en la administración. Así lo determina el FJ 7º de la STSJC de 7 de marzo de 2001³¹⁵:

“(...) el estado de abandono se revela palmariamente en el acta notarial levantada un mes después de la declaración de BCIN, aportada por los actores como documento probatorio.

SÉPTIMO: El expediente administrativo, integrado por los informes a que se ha hecho referencia, carece de la más mínima prueba que avale la posibilidad de restaurar la antigua actividad de fabricación de la sal (que es, ciertamente, la que tiene el interés "histórico" digno de protección, y la que sustenta realmente la imagen visual con su interés "paisajístico"), no ya desde el punto de vista económico sino, lo que es más determinante, desde el aspecto técnico- científico. Se trata de acreditar si ello es posible pese a la degradación de los terrenos e instalaciones, debiéndose también tener en cuenta que los trabajos de restauración han de suponer un coste económico razonable. La parte actora solicitó en su día la práctica de una prueba pericial con esta finalidad, pero renunció a llevarla a cabo porque su importe excedía de sus posibilidades económicas. En concreto, se sometía a dictamen de un Ingeniero de Minas "si la obtención de la sal a partir del aprovechamiento de la fuente salada y de determinados recursos físicos-químicos es fácilmente recuperable en la totalidad de la zona señalada, o por el contrario, ante el estado actual, la actividad salinera de todas sus salinas (con sus balsas, canales, toll, arcabotas, eras etc.) no es fácilmente recuperable desde el punto de vista técnico o natural. Si contestase al último inciso de forma positiva, indique en su caso, que superficie en m2. podría recuperarse.". Es evidente que si esta recuperación no se pudiera dar o tan sólo en previsión de un coste económico

³¹⁵ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (Nº de Recurso: 1462/1996; ponente: Horcajada Moya, Juan Fernando; Roj: STSJ CAT 3127/2001 - ECLI:ES:TSJCAT:2001:3127).

desproporcionado o inasumible se quebraría el fundamento sobre el que descansa el ejercicio de la potestad discrecional que tiene por objeto la protección del patrimonio cultural. El interés histórico en conservar una actividad fabril singular que, a su vez, identifica una zona, desaparece si no se puede mantener, o se reduce si tan sólo puede llevarse a cabo en parte de la superficie. Y, por otro lado, éste es un extremo que debería haberse acreditado en el expediente, y no cargarse a la iniciativa de los propietarios afectados. Aquí se trata de un procedimiento iniciado de oficio. Según el art. 80 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho. Que sea posible restaurar las Salinas, en todo o en parte, a fin de recuperar su actividad tradicional es un hecho (o cualidad) relevante para la declaración de BCIN, que la Administración debería haber justificado en el curso del expediente y no lo ha hecho, por lo que procede en este sentido la estimación del recurso. Como es lógico, no se trata de negar en abstracto el interés histórico de las Salinas, merecedoras de la adecuada protección cultural, sino de acreditar que ese interés, que radica en la restauración de una ancestral actividad es posible y, por ello, necesitada de protección.”

En todo caso, la STSJC de 23 de noviembre de 1999³¹⁶ exige que se justifiquen adecuadamente la relevancia y los valores singulares de los bienes afectados por la declaración, debido a la importante incidencia del derecho de propiedad del régimen de los BCIN/BIC. En base a eso declaró desproporcionada la delimitación como zona arqueológica declarada CIN del yacimiento del poblado íbero del *Turó d'en Biosca* de Badalona y ordenó su reducción al espacio existente en la cima de la colina³¹⁷.

Por otro lado, en algunos BCIN, es importante delimitar concretamente la zona de protección, especialmente en el caso de zonas arqueológicas, pues de lo contrario los tribunales pueden anular sanciones impuestas por realizar actividades ilegales en dichas zonas, como ocurrió con una sanción impuesta por la Comunidad autónoma de Castilla y León por realizarse 40 agujeros en un espacio próximo al yacimiento arqueológico del

³¹⁶ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (ponente: Juan Fernando Horcajada Moya).

³¹⁷ PONS CÀNOVAS, Ferran, “El patrimoni arqueològic” en *Comentaris a la Llei del Patrimoni Històric de les Illes Balears*, Institut d’Estudis Autònoms, Palma de Mallorca, 2003, p. 133-134.

Castro de Uxama, declarado monumento el año 1931³¹⁸, pues la STSJ de Castilla y León de 22 de febrero de 1999³¹⁹, en el FJ 5º se determinó que “en el momento coetáneo a los hechos, no existía una definición de la zona que comprendía el yacimiento. Hubo que iniciarse un expediente de delimitación con fecha posterior (...)”.

e) Caducidad

En caso de no resolverse la declaración de BCIN en 18 meses desde la incoación, se produce la caducidad del expediente, pero no de forma automática, pues se da un plazo de gracia a la Administración autonómica de 30 días (hábiles se entiende) para resolver si se pide el archivo de las actuaciones por persona interesada (art. 10.2 LPCC).

Por lo tanto, tal y como indica OLLERS VIVES³²⁰ para el régimen del BIC Balear -muy parecido al catalán- regulado en la Ley del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares, la caducidad del procedimiento es un régimen en cierto modo favorable al interés de la catalogación, pues se produce a los 18 meses, un plazo nada desdeñable si lo comparamos con los plazos común por defecto de 3 meses del artículo 21.3 LPAC, además de la ventaja de no ser una caducidad automática como la que se regula en la LPAC, sino que media ese plazo extra de 30 días. Por lo demás, se ve como lógica la solución de la caducidad, teniendo en cuenta que son procedimientos iniciados de oficio por la Administración (aunque pueda ser a instancia de un particular) y sobre todo debido a los posibles efectos de gravamen para el propietario del inmueble que se protege (en el sentido del artículo 25.1.b LPAC).

Hay que decir, pero, que alguna doctrina como CASTILLA PENALVA³²¹ entienden que desde la modificación de la Ley 30/1992 de Procedimiento Administrativo Común por la Ley 4/1999 y debido a su carácter básico, ya solo cabe interpretar la caducidad automática del procedimiento de declaración de BIC sin precisarse el previo apercibimiento, pues así lo prevería la norma básica:

³¹⁸ PONS CÀNOVAS, Ferran, “*El patrimoni arqueològic*” en *Comentaris a la Llei del Patrimoni Històric de les Illes Balears*, Institut d’Estudis Autònomic, Palma de Mallorca, 2003, p. 135.

³¹⁹ Sala de lo Contencioso (ponente: Juan Ignacio Moreno-Luque Casariego).

³²⁰ OLLERS VIVES, Pere, “*Els Béns d’Interès Cultural immobles i el seu règim de protecció*” *op. cit.*, pp. 58-59.

³²¹ CASTILLA PENALVA, Víctor, “El procedimiento de declaración de bien de interés cultural; su caducidad y el silencio administrativo en las licencias”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 6, Sección Opinión / Colaboraciones, La Ley, Quincena del 30 Mar. al 14 Abr. 2015, p. 728.

“Lo que estamos resaltando es que la declaración de caducidad de un expediente de declaración de Bien de Interés Cultural, se produce sin necesidad de denuncia de mora, por ser así dispuesto por normativa básica. La consecuencia lógica de esta doctrina es que la caducidad de un expediente BIC, como es el caso, se produce una vez que transcurren los plazos previstos legalmente para resolver el expediente, sin que dicha resolución se haya producido.”

Esta afirmación la hace en base a una jurisprudencia del Tribunal Supremo, concretamente en la STS de 2 de julio de 2008, Sala de lo Contencioso-Administrativo, pues según el autor, dicha sentencia afirma “que la caducidad tiene lugar por el mero transcurso del tiempo siempre y cuando se cumplan los requisitos que establezca el precepto aplicable”:

“Es precisamente la producción por ministerio de la ley y la innecesidad de su declaración para que la misma produzca efectos, lo que determina la retroactividad de los efectos de la caducidad que nos ocupa, pues la misma se produce desde que concurren los requisitos legales exigidos con total independencia de su declaración formal.”

Pero sobre todo lo basa en la STS de 18 de diciembre de 2012³²²:

“En nuestra sentencia recaída en el recurso 1906/2011, señalábamos que "no se ha planteado la cuestión relativa a si debe denunciarse la mora para la producción de la caducidad. Esta Sala no puede desconocer el criterio que hemos fijado en nuestras recientes sentencias de 20 de marzo de 2012 (recurso 4285/2010) y 17 de abril de 2012 (recurso 3734/2009), en que se fija doctrina sobre la caducidad a tenor del art. 9.3 LPH, que opera automáticamente sin necesidad de denuncia de mora, pero estas sentencias se refieren a procedimientos de declaración de BIC iniciados con posterioridad a la actual ley 30/1992 y la reforma operada en la misma en 1999, lo que no es el caso que nos ocupa".

Decíamos en la sentencia de fecha 17 de abril, citada:

³²² Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª (rec. 535/2012).

"hemos de manifestar previamente que hemos de apartarnos de la interpretación que esta Sala venía efectuando de la necesidad de que en los procedimientos de declaración de bienes de interés cultural era precisa la denuncia de la mora una vez transcurrido el plazo para dictar la resolución procedente en los mismos, y ello porque en la mayoría de los supuestos en que se mantuvo esa interpretación los procedimientos de declaración se habían iniciado antes de la entrada en vigor de la modificación de la por la Ley 4/1.999 de 13 de enero".

(...)

Expuesto lo anterior es claro que la reforma de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por la Ley 4/1999, de 13 de enero, en relación con la falta de resolución expresa en plazo en procedimientos iniciados de oficio afecta a procedimientos como los resueltos por la sentencia de instancia que deciden sobre la declaración de bien de interés cultural [...]

Así resulta del art. 44 de la Ley 30/1992 que tras disponer en su primer párrafo que: "En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos" añade en su núm. 2 que: "En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el art. 92"."

Vemos, en definitiva que tenemos un régimen –el catalán- algo más restrictivo para la Administración y los intereses del éxito en la declaración del BCIN, pues en las Islas Baleares el plazo de caducidad es de 20 meses, según el artículo 10.6 LPHIB. Mientras que en Aragón, el plazo es también de 18 meses como en Cataluña, si bien desde la publicación de la incoación (artículo 20 LPCA). En la Comunidad de Madrid el plazo de caducidad es de solamente 9 meses a contar desde la publicación de la incoación, además de no tener ningún plazo de gracia como ocurre en Cataluña o Baleares (artículo 8.2 LPHCM). Finalmente, en Asturias, el plazo es per se el más generoso, de 24 meses desde la fecha de incoación para resolver la declaración del BIC, si bien no hay plazo de gracia (artículo 17.2 LPCA).

Igual que otras leyes sectoriales autonómicas, castiga a la Administración autonómica con una *vacatio actionis* de 2 años sin poder volver a reincoar el procedimiento si se declara la caducidad del expediente de declaración de BCIN, excepto que el titular del bien lo solicite. Este régimen es muy parecido al de las Islas Baleares, con la única diferencia de que en las Baleares el plazo de castigo es de 3 años, no de 2. OLLER VIVES³²³ ha criticado esta previsión legal por incomprensible y por injustificada, especialmente por la excepción que le da al “titular del bien” de poder reincoar a su voluntad dentro de ese plazo (con la confusión de lo que puede ser el titular del bien, pues puede ser un arrendatario, un propietario, un heredero como titular de un usufructo, etc). En cambio, en Aragón el plazo de prohibición para reincoar es de solamente 18 meses (artículo 20 LPCA), mientras que en Madrid es de solamente 1 año (salvo solicitud del titular del bien o previa autorización del Consejo Regional de Patrimonio Histórico, artículo 8.2 LPHCM) si bien por el contrario, como hemos visto antes, el plazo para declarar el BIC en Madrid es muy riguroso, de solamente 9 meses. Finalmente, en Asturias el plazo de prohibición de reincoación es de 3 años, si bien el propietario del bien (aquí sí que se concreta el derecho exclusivamente en la figura del titular dominical) o tres de las instituciones consultivas acreditadas pueden pedir dentro del plazo de 3 años la reincoación (artículo 17.2 LPCA).

A modo anecdótico, el equivalente del BCIN en el patrimonio inmaterial festivo es el caso de las fiestas de interés cultural de la Ley 2/1993, donde apenas se describe el procedimiento de declaración más allá de decirnos que se declara por el Gobierno de la Generalitat y un trámite de audiencia a los Ayuntamientos y Consejos Comarcales del territorio afectado por el bien del patrimonio cultural inmaterial. Para el resto debemos acudir a los trámites del procedimiento administrativo común de la Ley 39/2015 (sobre quién puede solicitar incoación, notificación, plazo trámite audiencia, concepto de interesados, etc).

III.1.1.3.- Efectos de la declaración de un Bien Cultural de Interés Nacional

³²³ VARIOS AUTORES, *Comentaris a la Llei del Patrimoni Històric de les Illes Balears*, Institut d’Estudis Autònoms, Palma de Mallorca, 2003, p. 59.

Por otro lado, examinando en concreto en los efectos de la declaración de un BCIN inmueble, implicará todo un régimen de prescripciones y limitaciones (así como algunos derechos) de los propietarios y poseedores del bien inmueble. Empezando por los deberes, cargas y limitaciones de intervención para el propietario del BCIN, que serían:

a) Deber genérico de conservación, así como de facilitar información si lo requiere la Administración sobre el estado de conservación del bien y su utilización (art. 21 LPCC).

b) Deber de preservación y mantenimiento del bien, destinando el bien a un uso compatible con su preservación. Prohibición de destrucción del bien y deber de permitir investigar el bien para su catalogación (art. 25).

c) Derecho de la Generalitat (y subsidiariamente de Consejos Comarcales y Ayuntamientos afectados) de tanteo y retracto sobre BCIN inmuebles a ejercer en 2 meses desde que se indique al Departament de Cultura intención de transmitir onerosamente el bien (art. 22), este deber del propietario debe cumplimentarse mediante escritura pública en caso que finalmente no se ejercite el derecho de tanteo (art. 27).

d) Imprescriptibilidad e inalienabilidad de los BCIN de la Generalitat o administraciones locales (salvo que sea entre administraciones), mientras que si son de la Iglesia se rigen por legislación estatal (art. 28).

e) Deber de conservar el BCIN y presentar al Departament de Cultura un programa de previsión de actuaciones para su conservación, si es preciso (art. 29)³²⁴. Son causa de interés social, a efectos de expropiación, el incumplimiento de los deberes de conservación, preservación, mantenimiento y protección establecidos por esta Ley y la situación de peligro o ruina inminente de un inmueble de interés nacional (art. 67.4). Esta expropiación-sanción, admitida por la STC 34/1987, pero de la LPCA y principios generales del derecho se entiende que se debe exigir que exista un procedimiento

³²⁴ En el caso de los BCIN que además sean patrimonio mundial de la UNESCO debe tenerse en cuenta lo que dispone la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural de París de 1972, así como otras obligaciones que manda la UNESCO como los planes de gestión de los sitios patrimonio mundial, que en Cataluña elabora la Dirección General de Patrimonio Cultural de la Generalitat con la colaboración de los municipios afectados. Ver BRAVO PÓVEZ, Pilar, MENCHÓN BES, Joan, "Gestión municipal del Patrimonio Mundial: Tarragona", *PH: Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, núm. 107, 2020, pp. 246-255.

administrativo contradictorio para determinar el incumplimiento de los deberes o el peligro o ruina inminente.

f) Deber de dejar estudiar a investigadores el BCIN, colocar señalización del BCIN, visitar el BCIN mínimo 4 días al mes³²⁵, con informe municipal, y con excepciones en casos permitidos por el Departament de Cultura (art. 30 y 61.1).

g) Revisión de las licencias urbanísticas ya otorgadas que afecten al BCIN y que hayan sido suspendidas, con informe vinculante del Departament de Cultura, quién indemnizará por posibles vinculaciones singulares, oído el Ayuntamiento (art. 31 LPCC)³²⁶.

h) Prohibición de derribo del BCIN, excepto si ha perdido valores culturales y haber dejado sin efecto declaración de BCIN y previa intervención arqueológica, si bien en conjuntos y similares se estará al plan urbanístico del artículo 33.2³²⁷ (art. 32).

i) Prevalencia de la declaración de BCIN sobre el planeamiento urbanístico (que se deberán ajustar a la declaración de BCIN; en conjuntos, parecidos y entornos de protección³²⁸ se deja más margen de regulación al remitirse a un plan urbanístico) (art. 33).

³²⁵ De acuerdo con un reglamento que todavía no se ha desarrollado y que dificulta enormemente esa posibilidad en la realidad, sobre todo por posible afectación al derecho a la intimidad de quienes viven allí.

³²⁶ Obviamente, dicho precepto solo es aplicable a los BCIN ya declarados, no se aplica mientras se tramita la declaración de BCIN, tal y como nos recuerda la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 1 de junio de 2011, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª (Sentencia 453/2011, Rec. 176/2008; Ponente: Taboas Bentanachs, Manuel) en el FJ 3º.4.

³²⁷ Es preciso mencionar que de acuerdo con el FJ 3º de la STSJ de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 31 de mayo de 2000 (rec. 2559/1997; ponente: Estepa Moriano, Laureano) hasta que no exista aprobación definitiva del plan especial del conjunto, la autorización en materia de patrimonio cultural de la administración autonómica sigue siendo preceptiva, anulando cualquier licencia municipal dada sin esa. La sentencia se basa en el artículo 20.3 LPHE, pero es extrapolable, por analogía al artículo 34 LPCC.

³²⁸ Hay que tener en cuenta que toda declaración de BCIN, aunque establezca un entorno de protección, esta debe incluirse luego en el plan urbanístico del catálogo del patrimonio previo informe de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural correspondiente, bajo pena de nulidad de las fichas de entorno de protección correspondiente (aunque no anulan el plan entero del catálogo), así nos lo concreta el FJ 8º de la STSJC de 19 de junio de 2018, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Sentencia núm. 567/2018, Rec. 214/2015; Ponente: Hernández Pascual, Isabel):

“De todos estos preceptos, invocados en la demanda sin análisis, resulta que, de conformidad con el artículo 33.2 de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, la aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico de protección de los conjuntos históricos, zonas arqueológicas, zonas paleontológicas, lugares históricos y zonas de interés etnológico y entornos de protección de cualquier bien cultural de interés nacional, el informe favorable que debe emitir el Departamento de Cultura es competencia las Comisiones Territoriales de Patrimonio Cultural, por virtud de lo dispuesto en el artículo 2.1 f) del Decreto 276/2005, de 27 de diciembre, de las Comisiones territoriales del patrimonio cultural.

j) Requisito de autorización previa (a la licencia municipal) del Departament de Cultura para hacer obras en el BCIN (si es en conjunto o similar del art. 33.2 con plan urbanístico aprobado, no es precisa dicha autorización autonómica) para asegurarse que se cumplen

Cabe entender que se alega la nulidad del Plan especial y Catálogo por omisión del informe favorable de la Comisión Territorial del Patrimonio Cultural en relación con los BCIN y entorno de BCIN a los que se refiere el artículo 33.2 de la Ley 9/1993. Es carga procesal de la actora la alegación y prueba de los BCIN en relación con los cuales se haya podido producir esa omisión. En la demanda únicamente se citan los supuestos de Can Carí (E3-11) y Casa Puig i Cadafalch (E1-26), y sus respectivos entornos.

En la ficha de la Casa Puig i Cadafalch (E1-26), se recoge que fue declarada BCIN por acuerdo del Gobierno de la Generalitat de 27 de julio de 1993, DOGC de 15 de septiembre de 1993. En la delimitación del entorno de protección arquitectónica y arqueológica, la ficha dice que "la Generalitat delimitó un entorno de protección arquitectónica y arqueológica entorno del Casal de can Puig i Cadafalch, que afecta a cases del carrer Dolors Monserdà, plaza de Vendre, calle Gran, calle Torres i Bages y calle Sant Ferrán. Según la resolución este entorno está justificado por el interés social de permitir una correcta visualización del monumento y de preservar y mantener la relación ambiental existente entre el monumento y la trama urbana que le envuelve. Está incluido en este entorno todo lo que está grafiado en la ficha, y que entre otras incluyen las siguientes fincas: Calle Dolors Monserdà núm. 6 al 24. Calle Torre i Bages núm. 9 a 31. Calle Sant Ferrán núms. 1 al 17. Plaza Vendre (entera, calle Gran número 41 y soldar de can Doro y cal Guardià. El Subsuelo también está protegido mediante ficha Q1-07."

En la ficha E3-11, de Can Carí, se recoge que fue declarado BCIN por acuerdo del Gobierno de la Generalitat de 27 de julio de 1993 (DOGC de 15 de septiembre de 1993), y se dice que "la Generalitat delimitó un entorno de protección arquitectónica y arqueológica entorno del Casal de can Garía, afectando todo el espacio grafiado en la ficha", por lo que el entorno de la ficha coincide, como mínimo, con el de la delimitación del acuerdo del Gobierno de la Generalitat como BCIN.

Las líneas de puntos que delimitan el entorno protegido en las fichas E1-26 y E3-11, de los BCIN de Can Puig i Cadafalch, y Can Garí, respectivamente, parecen coincidir con la delimitación de los entornos de protección de los acuerdos del Gobierno de la Generalitat de 27 de julio de 1993, DOGC núm. 1797, de 15 de septiembre de 1993; pero, a falta de prueba pericial al respecto, no puede asegurarse que la coincidencia sea exacta en la totalidad del entorno.

La aprobación del Plan Especial y Catálogo respecto del entorno de esos BCIN, aun cuando fuera para ajustarse a la delimitación del entorno en el acuerdo de declaración como BCIN, requería el informe favorable del Departamento de Cultural, correspondiendo la competencia a la Comisión Territorial del Patrimonio Cultural, por lo que debe estimarse el recurso en esta cuestión, aunque no para declarar la nulidad de todo el Plan Especial y Catálogo como pretende la actora, ya que la omisión del informe sólo afecta a los BCIN, sino exclusivamente por lo que hace a los expresados, y a cualquier otro catalogado, a fin de que, previa emisión de informe favorable por la Comisión Territorial correspondiente, el Pleno municipal apruebe de nuevo las fichas de los BCIN, y ulteriormente las apruebe la Comisión Territorial de Urbanismo de Cataluña."

requisitos del artículo 35^{329 330 331}. Se precisa, dentro del proyecto de obras, informe sobre valores culturales, sobre su estado actual e impacto de las obras; la licencia municipal se notifica al Departament de Cultura (art. 34).

³²⁹ De acuerdo con GIFREU FONT (op. cit., p.290) para tener en cuenta las distintas posturas sobre la conveniencia de las intervenciones en bienes históricos (restauración estilística versus mínima intervención) se puede examinar la STS de 16 de octubre de 2000 relativa al proyecto de restauración y rehabilitación del teatro romano de Sagunto. Vid. ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel, “Reconstrucción de monumentos e interpretación legal”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 116, 2002, pp. 591-597, y BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción y CARUZ ARCOS, E., “La intervención en los bienes del Patrimonio Histórico. La interpretación del artículo 39.2 de la Ley del Patrimonio Histórico español por la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2000. La ilegalidad del Proyecto de Restauración y Rehabilitación del Teatro romano de Sagunto”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 40, 2000, pp. 133-149.

³³⁰ El FJ 2º de la STSJ de Murcia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 10 de marzo de 1999 (sentencia núm. 175/1999, rec. 1455/1996; ponente: Espinosa de Rueda Jover, Mariano) nos clarifica que se puede redactar un plan especial de reforma interior en una zona afectada por la declaración de BIC como conjunto histórico sin necesidad de esperar a aprobar el preceptivo plan especial de protección del conjunto del artículo 20 LPHE, pues se presume que sigue habiendo el control de protección del patrimonio cultural por la administración autonómica en el otorgamiento de licencias: “Se denuncia en el primer motivo de impugnación que el P.E.R.I. objeto de impugnación contraviene la legislación sectorial de Patrimonio Histórico dada la inexistencia del obligatorio Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico Artístico; resumidamente que hasta que no se concluya y entre en vigor el iniciado Plan Especial de Protección, no es posible aprobar el P.E.R.I. Ciertamente el art.20 de la Ley 16/85 de 25 de junio (EDL 1985/8710) (de Patrimonio Histórico Español) establece la obligación para determinados Municipios cuando exista la declaración de un Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica, como Bienes de Interés Cultural, de redactar un Plan Especial de Protección del área afectada, debiendo existir informe favorable de la Administración competente para la protección de los bienes culturales afectados, y hasta la aprobación definitiva del Plan no podrán otorgarse licencias o ejecutar las concedidas antes de la iniciación del expediente declarativo del Conjunto Histórico, precisando resolución favorable de la Administración competente para la protección de los bienes afectados. De este precepto no puede concluirse que para aprobar un PERI deba existir previamente como requisito necesario el Plan Especial de Protección; no se plantea aquí además el otorgamiento de una licencia o ejecución de la otorgada antes de incoarse el expediente declarativo mencionado sino la aprobación del Plan Especial, a cuyo efecto la jurisprudencia ha resaltado la clara íntima conexión de la protección del patrimonio histórico con la ordenación urbanística, hasta el punto de que pueden llegar a una coincidencia o fusión a virtud de la formación de Planes Especiales -arts. 17 y 18 TR LS, 77 y 78 RD. 2159/1978 de 23 Jun. (Regl. de Planeamiento Urbanístico) y 20.1 L 16/1985 de 25 Jun. (patrimonio histórico)-, lo que implica que cuando todavía no se ha llegado al Plan Especial, el Ayuntamiento ha de velar, incluso más enérgicamente, por aquella protección, lo que se logra mediante la previa exigencia de la autorización administrativa correspondiente (art. 20.3 L 16/1985) (TS S 21 Ene 1992 y 22 Ene 1992), autorización que en el caso de autos fue obtenida mediante los informes emitidos por los Servicios Técnicos de Arquitectura y el Centro Regional de Arqueología de la Dirección General de Cultura, que puso inicialmente reparos relativos a las alineaciones de edificaciones concretas y volúmenes afectados por el Casco Histórico (folio 364 y sig. del expediente), y por la Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda.”

³³¹ Es preciso mencionar aquí el FJ 4o de la STSJ de Canarias, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 20 de noviembre de 2017 sobre la ausencia de aprobación del plan especial de protección del conjunto histórico como BIC no es motivo para entender que hay un vacío legal que permite obras de demolición de uno de los inmuebles integrantes del conjunto, pues sigue existiendo el mandato legal de la legislación sectorial de patrimonio cultural que prohíbe la demolición (y que exige el control ex ante preceptivo de la administración autonómica/cabildo insular):

“Que habiendo transcurrido los plazos sin la redacción del plan especial por mor del artículo 30.2 de la Ley 4/1999, de PHC los Cabildos Insulares se subrogarán en las competencias del ayuntamiento y entre dichas competencias, el artículo 8 de la misma ley en punto 3 a) otorga a los Cabildos Insulares la competencia de autorizar obras y usos a realizar en los Conjuntos históricos hasta tanto no se aprueben los correspondientes planes especiales de protección previstos en el artículo 30, y lo que no es desde luego razonable es entender, que dicho control se sustentará sobre las normativas previas a la intervención del BIC, pues sería tanto

SÁNCHEZ GOYANES advierte sobre la importancia que la jurisprudencia ha dado a estos informes sectoriales autonómicos, cuya ausencia en el expediente o la actuación contra el mismo por parte del Ayuntamiento lleva a la nulidad de pleno derecho de la licencia urbanística, al tener el informe carácter preceptivo y vinculante:

“Así, en relación con licencia municipal concedida para un pabellón destinado a los servicios sanitarios de un "camping" en terrenos situados dentro del área de respeto del monumento denominado "Arco de Bará", en Tarragona, donde se soslayó la previa solicitud de autorización a la Administración competente en materia cultural, el Tribunal Supremo declara la nulidad de la misma, si bien no acepta como consecuencia automática la demolición de lo construido a su amparo sino que ordena la retroacción de las actuaciones para que aquella autorización sea recabada y sólo si es inviable -y, por tanto, no legalizable la construcción- sea promovido el pertinente expediente de restauración de la legalidad urbanística con la consecuente demolición de lo construido (STS de 10 de febrero de 1.997, Ar. 810). Análogamente, en el caso de una licencia de sobreedificación concedida por el Ayuntamiento de Forallac (Gerona) sin contar previamente con la preceptiva autorización de la Comisión Territorial del Patrimonio del Departamento de Cultura de la Generalidad catalana, siendo ésta necesaria por razón del edificio a que afectaba, el Tribunal Supremo confirma la Sentencia de la primera instancia, por la que aquella licencia resultaba anulada (STS de 28 de abril de 1.999, Ar. 4.086). Al mismo resultado -como antes se apuntó- se llega cuando la resolución concediendo la licencia se produce apartándose del tenor o condicionado de la previa autorización de la Administración cultural. Así lo corrobora otro

como vulnerar el artículo 29 de la Ley sobre la protección integral de los conjuntos históricos, que determina la protección y conservación en función de sus valores ambientales y arquitectónicos peculiares, prohibiéndose aquellas intervenciones que introduzcan elementos que devalúen su fisonomía histórica, tanto en lo que se refiere a sus edificaciones como a los espacios libres (art. 29).

Por eso no es, como afirma la sentencia de instancia, que la ausencia de una normativa impeditiva de desarrollo, permita la obtención de las autorizaciones por silencio en una zona BIC, conforme a una ficha anterior, sino que la especial situación de encontrarse dentro del enclave de la zona BIC, determina por mandato legal que la protección pasa por la preceptiva autorización del Cabildo Insular hasta tanto no se produzca la aprobación, y esto no puede sobrepasar los límites del silencio negativo en materia urbanística que establece el artículo 165.6 del Texto Refundido 1/2000 y en este caso dicha aprobación no se alcanzó al dictaminar la Comisión de patrimonio, el retranqueo en una planta respecto de la primera crujía, debiendo los promotores presentar una propuesta alternativa en este sentido.”

pronunciamiento del Tribunal Supremo igualmente recayente sobre hechos acaecidos en el citado "camping" tarraconense, donde se otorgó licencia para construir un campo de fútbol también en el entorno protegido del monumento a pesar de que el Consejo del Patrimonio Cultural de Cataluña había advertido explícitamente: "En esta zona no se podrá actuar en absoluto". La Administración urbanística entendió que ese "actuar" equivalía a "edificar" y, como la propuesta al respecto no implicaba edificaciones en sentido estricto (ni gradería, ni vestuarios, etc.), autorizó la construcción del campo. El órgano judicial anula este permiso (STS de 23 de abril de 1.999, Ar. 3088) asumiendo una postura muy restrictiva -en cuanto a lo interpretación de lo autorizable-, en consonancia con una tendencia general en esta materia cuando se ventila una controversia donde está en riesgo algún elemento del patrimonio histórico.

En la tramitación de los respectivos expedientes municipales, debe, pues, observarse con cuidado la cumplimentación de esta eventual exigencia, toda vez que el Ayuntamiento podría llegar a verse inmerso en un supuesto de responsabilidad patrimonial y a tener que hacer frente a los perjuicios irrogados al solicitante de la licencia como consecuencia de la anulación de la misma por su otorgamiento ilegal.”³³²

k) Toda intervención en un BCIN que no sea del art. 33.2 (los que exigen plan urbanístico) debe seguir los criterios de: respetar sus valores culturales; permitir estudio científico; conservar características tipológicas, volumétricas y morfológicas más remarcables; prohibición de reconstrucción del bien excepto con partes originales; prohibición de eliminación de partes del bien (excepto las que lo degraden o permitan mejor interpretación histórica); prohibición de publicidad, cables, antenas y parecidos en la fachada y cubierta. Si es un conjunto histórico se debe: mantener estructura urbana y arquitectónico y ambiente; mantenimiento de alineación o alteración de edificabilidad³³³ excepto para ayudar a la conservación general del conjunto³³⁴; prohibición de

³³² SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, “Las catalogaciones urbanísticas como (...) *Op. cit.*, p. 132.

³³³ Cabe citar aquí el FJ 4o de la STSJC de 7 de abril de 2006, sala de lo contencioso, sección quinta (Nº de Recurso: 368/2005; ponente: Ortuño Rodríguez, Alicia Esther; Roj: STSJ CAT 8429/2006 - ECLI:ES:TSJCAT:2006:8429), donde se concreta que levantar un piso extra en una zona de conjunto de BCIN sí vulnera el artículo 35.2.a LPCC.

³³⁴ Como nos indica GIFREU FONT, se sigue la tónica general de las leyes autonómicas de ser flexible con las alineaciones (a diferencia del art. 21.3 LPHE), si bien “la jurisprudencia ha interpretado esta prohibición en sus términos literales, impidiendo una lectura superadora de los mismos (según la cual lo que el precepto pretendería preservar es la trama histórica y no las alineaciones rotas por los ensanches

instalaciones en fachada o aéreas; prohibición de publicidad. Si es un entorno de BCIN³³⁵
³³⁶ ³³⁷, las intervenciones no pueden alterar carácter arquitectónico, paisajístico ni visión del BCIN, ni hacer vertidos ni movimientos de tierra que altere gravemente geomorfología y topografía (art. 35). Respecto del alcance de la zona de protección del BCIN, es interesante la STSJC de 14 de julio de 2008³³⁸ (FJ 6º)³³⁹ se argumenta que si

previstos y después abandonados por el planeamiento de los años sesenta y setenta del siglo pasado)". BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, "Las contradicciones entre la Ley estatal y las Leyes autonómicas en materia de Patrimonio Histórico y Cultural: sus posibles soluciones en vía normativa", *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 13, 2009, p. 46.

³³⁵ Estas zonas de protección de entornos de BIC/BCIN nacieron como una práctica administrativa antes de consolidarse legalmente. Así lo reconoce la STS de 29 de mayo de 1989, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (Roj: STS 14172/1989 - ECLI:ES:TS:1989:14172; ponente: Pedro Esteban Alamo) en el FJ 3º: "tercero: Ciertamente los diversos decretos que se citan por la Generalidad, hablan de "zonas de respeto". Y alguna sentencia se ha hecho eco de tal denominación. Pero su creación y su uso son fruto de una práctica administrativa, como se reconoce en el escrito de contestación de la demanda. Ni la Ley de 13 de mayo de 1933, ni su Reglamento de 16 de abril de 1936, ni la reciente Ley de 25 de junio de 1985, reguladoras todas ellas del patrimonio histórico-artístico español, utilizan semejante terminología. Se trata de explicar en la contestación a la demanda que se llama así a la zona exterior al núcleo central de los conjuntos histórico-artísticos, pero en la que igualmente son de aplicación las normas para protección de ese específico patrimonio."

³³⁶ Asimismo, es importante saber distinguir entre una zona de protección de BCIN y un conjunto, pues son cosas distintas, tal y como nos delimita la STS de 8 de marzo de 1991, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (Roj: STS 15312/1991 - ECLI:ES:TS:1991:15312; ponente: Benito Santiago Martínez Sanjuan):

"Segundo: Por otra parte, es razonable pensar que si en el Decreto 423/1976 se hubiera querido incluir dentro de la declaración de los conjuntos histórico-artísticos de actual referencia a las edificaciones situadas en las "zonas de respeto», lo hubiera dicho expresamente así, al aclarar que la delimitación de los referidos conjuntos figuraba en el plano unido al expediente, sin aludir para nada a las denominadas "zonas de respeto», que -repetimos- no existen incluidos en la literalidad del Decreto. Por definición no es lo mismo una "zona monumental, histórico-artística» que una "zona de respeto», ya que esta última encuentra su justificación en la prevención o reserva, en orden a la defensa y conservación del entorno y ambiente propio de referidos conjuntos; es decir, la protección legal de estos últimos supone un fin, la existencia de las "zonas de respeto» entrañan un medio para el indicado fin, de aquí que las medidas administrativas para lograr uno y otro -fin y medio- no han de ser las mismas; así, mientras en el supuesto de edificaciones integrantes de un conjunto histórico-artístico, se han de apurar hasta el límite las medidas de conservación y mantenimiento de las que existan para que no desaparezcan, puesto que si desaparecen, ya nunca serían las mismas que formaron el conjunto en cuestión, sin embargo, en el supuesto de edificaciones ubicadas en una "zona de respeto», como prevención o reserva, al no tener el mismo fin, se puede conjugar su conservación con el precio económico que ella origine, siendo posible su sustitución por una nueva construcción que respete el estilo y características de la original, pues ello en sí mismo no ha de redundar en detrimento de la defensa y conservación del entorno y ambiente propio de los conjuntos histórico-artísticos aludidos."

³³⁷ La STS de 7 de julio de 1991, Sala de lo Contencioso-Administrativo, admitió que a posteriori de la declaración como BIC en categoría de monumento se incoara expediente para delimitar el entorno monumental protegido, no siendo considerado ninguna ilegalidad sino como fórmula de subsanar una omisión.

³³⁸ Sala de lo contencioso, Sección 5ª (Nº de Recurso: 483/2005; ponente: Ortuño Rodríguez, Alicia Esther; Roj: STSJ CAT 9038/2008 - ECLI:ES:TSJCAT:2008:9038).

³³⁹ "Sin embargo, la parte demandante invoca que la decisión administrativa se ha adoptado inmotivadamente, incurriendo en arbitrariedad y desviación de poder, ya que ni el monumento ni el puente son visibles desde la Roca de la Guineu, debiendo recortarse el trazado. Tales argumentos no pueden ser compartidos por este Tribunal. Primero, los motivos por los que la Administración decidió acordar el trazado del área de protección del bien cultural de interés nacional se encuentran debidamente recogidos en la resolución de 16 de noviembre de 2004, así como el la posterior que la confirmó en sede de recurso potestativo de reposición, tal y como se han recogido en el fundamento anterior. Cuestión distinta a la

desde un punto del área de delimitación es visible el monumento declarado BCIN (en este caso la iglesia prerrománica de Sant Quirze de Pedret) y se argumente el trazado del área de protección en la resolución, la delimitación de la zona de protección se dará por buena y no existirá arbitrariedad ni desviación de poder.

l) Todo cambio de uso del edificio del BCIN debe ser previamente autorizado por el Departament de Cultura (previo informe municipal) antes de otorgarse licencia municipal (art. 36).

m) Prohibición de desplazamiento del inmueble, excepto con informe favorable del Departament de Cultura, con licencia urbanística, previa intervención arqueológica y en casos tasados legalmente por el Estado (art. 18)³⁴⁰.

n) Posible expropiación (por la Generalitat o entes locales) de inmuebles que dificulten uso o contemplación del BCIN, afecten a su armonía o conservación (art. 38).³⁴¹

expresión de las razones decisorias es que los argumentos utilizados por la Administración no sean compartidos por los demandantes.

Segundo. A partir del dictamen pericial confeccionado en el período probatorio, especialmente a partir de las aclaraciones efectuadas por el perito a instancia de la demandada, resulta que el técnico designado judicialmente no accedió a la cima de la Roca de la Guineu (página 4 de su informe), habiendo tomado fotografías en sus lados noreste y noroeste (números 1 y 2). Sin embargo, en las aclaraciones manifestó que "Es indudable que la vessant de la montaña de la Roca de la Guineu actúa, como sucede con cualquiera de las laderas que conforman el valle, un fondo paisajístico del monumento de l'esglesia de Sant Quirze de Pedret del municipio de Cercs. Será telón de fondo cualquiera de ellas, en virtud de la posición del observador, con abstracción del resto de las diferentes colinas, cadenas montañosas, etc., que circundan el singular emplazamiento de la ermita. Es una cuestión de la elección del encuadre preferido por el observador." Las anteriores aseveraciones del perito, unidas a las fotografías aportadas por la Generalitat en fase probatoria, en las que se reproducen vistas perceptibles desde la Roca de la Guineu del conjunto monumental protegido, demuestran que la iglesia y el puente medieval son visibles desde la cima de la montaña, ello depende de la posición del espectador, circunstancia que justifica que esta cumbre se integre dentro del perímetro de protección del monumento, precisamente constituyendo el vértice de sus lados noroeste y sureste. La actuación administrativa enjuiciada no se puede considerar arbitraria, es decir, carente de justificación alguna, ni tampoco tendente a fines distintos a la protección de los valores, contemplación o estudio de la iglesia declarada desde el año 1931 como bien cultural de interés nacional, como determina el artículo 11 LPCC, por lo que el recurso debe ser desestimado."

³⁴⁰ "Artículo 18 LPHE

Un inmueble declarado Bien de Interés Cultural es inseparable de su entorno. No se podrá proceder a su desplazamiento o remoción, salvo que resulte imprescindible por causa de fuerza mayor o de interés social y, en todo caso, conforme al procedimiento previsto en el artículo 9º, párrafo 2º, de esta Ley."

³⁴¹ Sobre la expropiación de bienes en base al artículo 38 LPCC, cabe citar la STSJ de la sala de lo contencioso, sección tercera, de 14 de octubre de 2004 (Nº de Recurso: 636/2000; Roj: STSJ CAT 11228/2004 - ECLI:ES:TSJCAT:2004:11228; ponente: Taboas Bentanachs, Manuel), donde el tribunal considera posible la expropiación de un solar por causa de interés social, así lo determina el FJ 4º: "(...) atendida la conformación y características de los restos arqueológicos revelados debidamente en el expediente administrativo e informados pormenorizadamente en el mismo -con constancia inclusive en el

o) Imposibilidad de derribar el BCIN en caso de declararse la ruina del inmueble, pues solo cabe su rehabilitación de acuerdo con lo que determine informe previo del Departament de Cultura, excepto casos en que se admita descatalogación según art. 32. En caso de ruina inminente o en general mal estado del BCIN, el Ayuntamiento debe adoptar medidas necesarias para evitar daños y el Departament de Cultura debe intervenir en 48 horas para determinar condiciones de intervención (art. 34.6 LPCC y arts. 79 y siguientes del Decreto 64/2014).

p) Obligación de obtención de licencia urbanística municipal por intervenir sobre elementos objeto de protección en el bien catalogado o protegido (art. 187.2.a TRLUC y art. 33.2 del Decreto 64/2014).

q) Deber de informar a las administraciones en caso de peligro del bien (art. 5 LPCC).

r) Deber de permitir la inspección de las obras e intervenciones sobre el bien por parte de las administraciones competentes (art. 70.1 LPCC).

Como derechos de los propietarios de un BCIN, cabe destacar:

a) Derecho a disfrutar de beneficios fiscales (art. 59.1 LPCC), que se concreta en:

- 1) Exención del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) de ciertos BCIN/BIC³⁴² (art. 62.2.b TR Ley de Haciendas Locales). No todos los BCIN/BIC están exentos, pues se exigen unos requisitos, siendo preciso que sean declarados expresa e individualizadamente monumento o jardín histórico de interés cultural, mediante

presente proceso y cuyo contenido debe darse reproducido-, a salvo otras posibilidades que ni siquiera se plantean, no puede pasarse por alto que la habilitación expropiatoria por causa de interés social que se ha relacionado es suficientemente amplia como para considerar que resulta procedente la expropiación en casos como el presente en el que frente a una contemplación en el interior de un edificio o construcción privados resulten más procedente, menos dificultoso, una contemplación a resultados de la expropiación que se actúe al efecto, desde luego, para facilitar bien sea la utilización bien sea la contemplación de los correspondientes bienes, temática esta última que desde luego no se ha puesto en cuestión eficazmente ni siquiera indiciariamente.”

³⁴² Como nos indica GIFREU FONT en su obra citada (p. 308), desde la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991, la exención del IBI referida a los BIC se debe entender también a los BCIN u otros BIC autonómicos, así, por ejemplo existe la STSJC de 11 de abril de 1997 que admite la exención del IBI del Castillo de Cerdanyola al estar inscrito en el Registro General de BIC del Patrimonio Histórico Español.

Real decreto en la forma establecida por el artículo 9 LPHE, e inscritos en el registro general de BICs, así como los comprendidos en las Disposiciones adicionales primera, segunda y quinta de dicha Ley. Se exige que si hay un inmueble protegido como BIC por tener un escudo de más de 100 años de antigüedad, para que el edificio que alberga el escudo heráldico histórico esté exento de IBI es preciso que el edificio también tenga más de 100 años de antigüedad, de acuerdo con la Consulta Vinculante V2009-21, de 5 de julio de 2021 de la Subdirección General de Tributos Locales SGTL³⁴³.

También puede existir bonificación potestativa por ordenanza municipal de hasta 95% cuota íntegra del IBI por incurrir causa de interés histórico o artístico en la actividad económica que se desarrolle en el inmueble, declarada de especial

³⁴³ “el requisito de protección especial o integral se exige para los bienes inmuebles urbanos ubicados en zonas arqueológicas y en conjuntos o sitios históricos, de forma que, si no están incluidos en el régimen de especial protección integral, no les corresponde la exención en el IBI.

Este requisito de protección integral no se exige para los bienes comprendidos en el primer párrafo de la letra b) del apartado 2 del artículo 62 del TRLRHL, es decir:

- Los declarados expresa e individualizadamente monumento o jardín histórico de interés cultural, mediante Real Decreto en la forma establecida por el artículo 9 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, e inscritos en el Registro General a que se refiere su artículo 12 como integrantes del Patrimonio Histórico Español.

-Y los comprendidos en las disposiciones adicionales primera, segunda y quinta de la Ley 16/1985.

El artículo 62.2.b) del TRLRHL concede la exención en el IBI, entre otros, a los bienes inmuebles comprendidos en la disposición adicional segunda de la Ley 16/1985, que señala que se consideran de interés cultural y quedan sometidos al régimen previsto en esta ley, los bienes a que se contraen los Decretos de 22 de abril de 1949, 571/1963 y 449/1973.

(...)

Por tanto, la remisión que realiza el TRLRHL al Decreto 571/1963, a través de la disposición adicional segunda de la Ley 16/1985, a los efectos de la aplicación de la exención en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, hay que entenderla realizada a los bienes inmuebles que cuenten con escudos, emblemas, piedras heráldicas, rollos de justicia, cruces de término y piezas similares de interés histórico-artístico que cumplan los requisitos de antigüedad previstos en dicho Decreto.

Para los bienes inmuebles incluidos en el Decreto 571/1963, de 14 de marzo, es decir, aquellos edificios que cuentan con escudos, emblemas, piedras heráldicas, rollos de justicia, cruces de término y demás piezas similares de interés histórico-artístico, el requisito para que les sea de aplicación la exención en el IBI regulada en el artículo 62.2.b) del TRLRHL, es que tanto el inmueble como el escudo, emblema, piedra heráldica, etc. existentes en el mismo tengan una antigüedad superior a cien años.

De acuerdo con todo lo anteriormente expuesto, y en relación con la posibilidad de que le resulte de aplicación a la finca y a los dos bienes inmuebles objeto de consulta la exención prevista en el artículo 62.2.b) del TRLRHL, hay que señalar que solo les resultará de aplicación si dicha finca o dichos inmuebles están comprendidos en alguno de los supuestos regulados en el citado artículo y cumplen los requisitos exigidos para la aplicación de la misma, cuestión cuya acreditación no corresponde a este Centro Directivo. Y respecto a la cuestión de si tendría alguna incidencia la división de la finca en propiedad horizontal, se indica que la aplicación de la exención regulada en el artículo 62.2.b) del TRLRHL dependerá de que los inmuebles estén comprendidos en alguno de los supuestos regulados en el citado precepto y cumplan los requisitos exigidos para la aplicación de la misma.

Por último señalar que, tal como establece el artículo 62.2.b) del TRLRHL, para la aplicación de dicha exención se requiere la solicitud del sujeto pasivo ante el Ayuntamiento competente por razón de la localización del bien inmueble de que se trate.”

interés o utilidad municipal, previa declaración por el Pleno (art. 74.2.quáter TRLHL).³⁴⁴

2) Exención del Impuesto sobre el incremento del valor del terreno de naturaleza urbana (IIVTNU) de ciertos BCIN/BIC declarados individualmente o dentro de un conjunto (art. 105.1.b TRLHL). También puede existir bonificación potestativa por ordenanza municipal de hasta 95% cuota íntegra del IIVTNU por incurrir causa de interés histórico o artístico en la actividad económica que se desarrolle en el inmueble, declarada de especial interés o utilidad municipal, previa declaración por el Pleno (art. 108.5 TRLHL).

3) Bonificación potestativa por ordenanza municipal de hasta el 95% de la cuota imponible del Impuesto de Actividades Económicas por incurrir causa de interés histórico o artístico en la actividad, previa declaración por el Pleno (88.2.e TRLHL).

4) Bonificación potestativa por ordenanza municipal de hasta el 95% de la cuota imponible del ICIO por incurrir causa de interés histórico o artístico en la obra en el inmueble, declarada de especial interés o utilidad municipal previa declaración por el Pleno (art. 74.2.quáter TRLHL).

b) Derecho a pagar deudas tributarias (estatales, catalanas o locales) mediante entrega de bienes del patrimonio histórico español inscrito en el registro de BIC o siendo declarado BCIN, con aceptación del Departament de Finances (previo informe del Departament de

³⁴⁴ El artículo 59.2 de la LPCC también preveía para los BCIN la exención de IBI y de ICIO, si bien esa previsión fue declarada inconstitucional por la STC 184/2011 de 23 de noviembre de 2011, Rec. 2622/1999 por una cuestión competencial, pues lo entiende competencia exclusivamente del Estado. Así lo manifiesta su FJ 6º: *“El art. 59.2, segundo inciso, de la Ley del patrimonio cultural catalán ha establecido una exención en el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, aplicable a las obras que tengan por finalidad la conservación, la mejora o la rehabilitación de monumentos declarados de interés nacional y las exenciones son uno de los elementos fundamentales del tributo sometidos al principio de reserva de ley, de modo que, si como acabamos de transcribir la reserva ha de operarse necesariamente a través del legislador estatal, debemos concluir, también por esta vía, que sólo la ley estatal está llamada a cumplir este requisito, y no una ley autonómica como es la Ley del patrimonio cultural catalán. En definitiva, como alegan el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado, debemos estimar la cuestión de inconstitucionalidad y declarar inconstitucional el inciso segundo del art. 59.2 de la Ley del patrimonio cultural catalán por vulneración del orden constitucional de distribución de competencias.”*

Cultura) o el Pleno municipal según la administración en Cataluña a pagar (art. 58 LPCC, art. 73 LPHE y art. 60.2 Ley General Tributaria).

c) Derecho a ser informado, escuchado y notificado sobre la catalogación (arts. 8.2, 9 y 12 LPCC y LPAC).

d) Derecho a recibir subvenciones y ayudas públicas, siempre condicionado a que exista dotación presupuestaria, con criterio de concurrencia y el beneficiario cumpla el deber de conservación del bien (art. 54 LPCC).³⁴⁵

Además, para el municipio, la declaración de un BCIN inmueble le permite solicitar a la Generalitat la posibilidad de acogerse a ser municipio turístico a efectos de los horarios comerciales (art. 38.1.b.1 de la Ley 18/2017, de 1 de agosto, de comercio, servicios y ferias de Cataluña).

III.1.1.1.4.- Plan especial de protección del Conjunto Histórico o un BCIN similar³⁴⁶

La legislación sectorial en materia de patrimonio cultural, suele tener algunos elementos de interrelación con el urbanismo, que veremos en distintas leyes autonómicas como fluye con mayor o menor intensidad. Un ámbito donde todas las leyes autonómicas interaccionan es en el requisito de la elaboración de planes especiales urbanísticos para completar la protección de ciertos BIC. Antes de la LPHE de 1985 había una desconexión

³⁴⁵ Cabe citar la STSJC de 23 de octubre de 2000, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (Nº de Recurso: 2418/1996 ; Roj: STSJ CAT 13231/2000 - ECLI:ES:TSJCAT:2000:13231; ponente: Moya Garrido, Antonio) cuyo FJ 3º establece que cabe denegar subvenciones para la conservación de un BIC por causa de consignación presupuestaria agotada o comprometida: “TERCERO: La Sentencia de la Sala 3 de nuestro Tribunal Supremo de fecha 5 de octubre de 1.999 , en relación con la solicitud de una subvención al amparo del artículo primero de la Ley Foral de Navarra de 30 de abril de 1.985 , proclamó la doctrina consistente en que la consignación presupuestaria agotada o comprometida para atender otras peticiones prioritarias en el tiempo, o por otras causas, impedía que se otorgasen las subvenciones solicitadas, y ello aunque en el tiempo en el que se solicitara la subvención no estuviera materialmente agotada la partida por no haberse resuelto todos los expedientes en trámite; y que la Administración; dada la limitación presupuestaria, no estaba obligada a proceder a un incremento del crédito presupuestado mediante transferencias u otros instrumentos sobre una ilimitada e indefinida contribución de la Comunidad Autónoma, pues lo contrario supondría la conculcación de la norma legal condicionada en su efectividad por la disponibilidad presupuestaria, y asimismo, reiterando la doctrina de la Sentencia 18 de enero de 1.996 , refiere que estos actos están necesitados de una motivación adecuada, dado que sólo a través de una congrua motivación puede la jurisdicción ejercitar con garantía su función fiscalizadora.”

³⁴⁶ Dichos planes especiales de protección de ciertos BCIN se estudian en este subapartado del patrimonio arquitectónico inmueble, si bien pueden estar relacionados con otras tipologías de bienes inmuebles, como el arqueológico, paleontológico o etnológico, entre otros.

casi total entre urbanismo y legislación del patrimonio cultural, tal y como nos indica CASTELAO RODRÍGUEZ

“La citada desconexión se puso de relieve en una de las recomendaciones del Informe Warburton de 1983, elaborado en el seno del Consejo de Europa (Estrasburgo, 1983) y que en relación a España destacaba la necesidad de insertar la tutela monumental en una política integral, es decir, en el ámbito del Urbanismo y la Ordenación del Territorio, por encima de la protección del monumento aislado”.³⁴⁷

Esta recomendación se ha incorporado en el art. 20 LPHE, que establece la obligatoriedad para el Municipio de aprobar un Plan Especial de Protección del Área afectada para cada Conjunto, Sitio o Zona Arqueológica, declarados como BIC.”³⁴⁸

Para PORTO REY³⁴⁹, una de las dos fórmulas de la LPHE para tutelar el patrimonio es el de remitirse a un plan urbanístico, como es el presente caso. Esto implica reconocer, para ALEGRE ÁVILA³⁵⁰, el papel protagonista del derecho urbanístico en la tutela de los inmuebles históricos, que permite dar una solución desde una perspectiva más amplia. Para ALONSO GARCÍA la remisión de la LPHE a los instrumentos de planeamiento supone, en definitiva,

“un importante avance en la coordinación entre los dos órdenes normativos –el cultural y el urbanístico– de la que adolece la predecesora Ley de 1933; coordinación que también pone de manifiesto la intervención de la Administración cultural, en el ejercicio de su función informadora, dentro del procedimiento de elaboración de los planes. Con todo, ese avance resulta insuficiente dada la escasa

³⁴⁷ CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio, y otros autores, *El urbanismo y otras materias conexas*, en LA LEY 712/2008.

³⁴⁸ Para profundizar en los planes especiales del conjunto, se puede ver la Sentencia del TSJ del País Vasco, de 7 octubre 2008 (Ponente: José Antonio Alberdi Larizgoitia; LA LEY 193335/2008) y su comentario de NEVADO-BATALLA MORENO, Pedro, “Protección de una casa sin interés cultural integrada en un conjunto histórico”, *La Ley Práctica Urbanística*, N° 80, Sección El urbanismo en el estrado, Madrid, Marzo 2009.

³⁴⁹ PORTO REY, Enrique, “De la conservación individualizada del patrimonio inmobiliario a su rehabilitación integrada en el planeamiento urbano”, *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 109, julio-agosto-septiembre, 1988, p. 24.

³⁵⁰ ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel, *El patrimonio histórico español: régimen jurídico de la propiedad histórica*, AFDUAM 19, 2015, p. 185.

y confusa relación con la legislación y la práctica urbanística, y concretamente, con el planeamiento que muestra la Ley, según destaca FARIÑA TOJO.

Nos encontramos, pues, con una norma que, a nuestro juicio, no ha sabido explotar las posibilidades que la técnica urbanística ofrece para proteger el patrimonio cultural inmueble. Es obvio que la regulación de cuestiones que pertenecen a la esfera estrictamente urbanística debía de quedar al margen de sus disposiciones, pero ello no obsta a que hubiera podido diseñar unas bases que permitieran la debida convergencia con la ordenación urbanística y con los instrumentos de planeamiento. En ese sentido, la LPHE renuncia a extender la obligación de ordenar, sólo a través de planes especiales de protección, otros recintos distintos de los conjuntos históricos de forma que permita el pleno control por parte de los ayuntamientos de las actuaciones que tengan lugar en esos ámbitos; y tampoco distingue diferentes niveles de ordenación de índole patrimonial que deban contener las diversas figuras de planeamiento. De todas formas, exigir tal nivel regulador acaso sea excesivo para una norma que, no lo olvidemos, ha supuesto un cierto avance en la asunción de mecanismos dinámicos propios de la ordenación urbanística que contribuyan a abandonar la concepción más estática y conservacionista de la legislación precedente.”³⁵¹

Así, el artículo 20 LPHE prevé solo para los BIC que sean conjunto o sitio histórico o zona arqueológica la necesidad de que el municipio redacte un Plan especial de protección del área de la declaración o instrumento de planeamiento equivalente según la legislación urbanística autonómica, cuyo trámite de aprobación exigirá informe preceptivo de la administración autonómica. Dicho plan debe redactarse aunque exista planificación urbanística contradictoria con la declaración de BIC (pues debemos recordar que dicha declaración prevalece por encima de cualquier planeamiento urbanístico). Dicho plan preverá el orden prioritario de instalación de usos públicos en los edificios aptos, y preverá las áreas de rehabilitación integrada, así como contendrá criterios sobre conservación de fachadas, cubiertas e instalaciones en estos sitios.

En todo caso, en caso de conflicto entre el planeamiento urbanístico preexistente y la declaración del conjunto histórico como BIC, prevalece siempre el interés público de protección del patrimonio histórico por encima del interés público urbanístico, si bien la

³⁵¹ ALONSO GARCÍA, Julián, *op. cit.*, pp. 58-59.

vocación es que ambos armonicen, tal y como nos indica la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 diciembre 2008³⁵² o CASAR FURIO³⁵³. Por otro lado DE LA MORENA Y DE LA MORENA³⁵⁴ reputa de gran interés la

“sentencia del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 1999 (EL CONSULTOR, 21/2000, pág. 3600) en la que se enjuician positivamente estas dos cuestiones que consideramos de la mayor importancia: 1) la aptitud de los «Planes Generales de Ordenación Urbana» para funcionar y, por lo tanto, para sustituir, a los «Planes Especiales de Protección» previstos por el art. 20.1 LPHE; y 2) la rigurosa y estricta observancia con la que deben ser interpretadas y aplicadas las normas protectoras del Patrimonio Histórico, cualesquiera que sean las limitaciones que en ellas se impongan a las propiedades privadas circundantes.”³⁵⁵

³⁵² Sala de lo contencioso (Ponente: Pedro José Yagüe Gil; LA LEY 198363/2008).

³⁵³ CASAR FURIO, María Emilia, “Prevalencia del interés público de conservación del patrimonio histórico sobre el interés público urbanístico”, *La Ley Práctica Urbanística*, Nº 81, Sección El urbanismo en el estrado, Abril 2009, p. 53.

³⁵⁴ DE LA MORENA Y DE LA MORENA, Luis, “El urbanismo sectorial en la ley y en la jurisprudencia, con especial referencia al urbanismo monumental (III)”, en “El Consultor de los Ayuntamientos”, Nº 22, Sección Comentarios de jurisprudencia, Quincena del 30 Nov. al 14 Dic. 2001, Ref. 3734/2001, pp. 3741-3742.

³⁵⁵ Continúa el autor: “He aquí un resumen de los hechos y de la doctrina que en ella se establecen:

1) El Ayuntamiento de Sevilla aprovecha la revisión de su Plan General de Ordenación Urbana para ampliar la anchura de la Calle Céspedes mediante una modificación puntual de las alineaciones urbanas existentes en la misma. Tal ampliación no está permitida por el art. 21.3, inciso final, de la LPHE, al formar parte dicha calle de la Judería de Sevilla, declarada Conjunto Histórico. El Ayuntamiento hispalense pretende salvar tal prohibición apelando a una interpretación flexible del citado precepto, interpretación avalada, a su juicio, por el art. 3.1 del Código Civil, conforme al cual debe ser interpretado y aplicado nuestro entero Ordenamiento Jurídico.

2) Tal pretensión no puede prosperar, dice el Supremo, por lo que procede confirmar la sentencia recurrida y, con ello, dar la razón a los Ciudadanos que impugnaron en el concreto punto citado el referido Plan General. Y ello aunque éste pueda funcionar y funcione como verdadero Plan Especial de Protección, posibilidad ésta admitida por el propio art. 20.1 LPHE que permite al planificador optar entre la figura del repetido Plan Especial «u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística», siempre que el mismo cumpla con todas las exigencias protectoras impuestas por la propia LPHE.

3) El Plan General impugnado cumple con tales exigencias, ya que contiene, respecto del Conjunto Histórico afectado por él, las determinaciones que señala el art. 20.2 LPHE respecto al orden prioritario de usos públicos, áreas de rehabilitación integrada, conservación de fachadas y cubiertas y demás determinaciones en él indicadas. Cabe añadir que, precisamente por ello, dice el Supremo, los instrumentos de planeamiento que hacen las veces de Plan Especial de Protección deben respetar, también, las determinaciones del art. 21 LPHE, respecto de los Conjuntos Históricos, en contra de lo que se aduce y pretende por el Ayuntamiento sevillano.

4) La finalidad de protección de la LPHE se intensifica aún más, remacha el Supremo, cuando la misma se ocupa de regular los Conjuntos Históricos, ya que excepcionalmente permite remodelaciones urbanas en ellos, pero sólo, según reza su art. 21.2, y esto es lo decisivo, en caso de que impliquen una mejora de sus relaciones con el entorno territorial o urbano o eviten los usos degradantes para el propio Conjunto; nunca, por lo tanto, en los demás supuestos no comprendidos en la excepción.

5) La conservación de los Conjuntos Históricos, por exigencias del art. 21.3 LPHE, comporta, por tanto, prosigue el Supremo, el mantenimiento de la estructura urbana y arquitectónica, así como el de las características generales de su ambiente. En tal sentido la Ley dispone que se considerarán excepcionales y, por lo tanto no ampliables ni susceptibles de interpretación extensiva, las sustituciones de inmuebles,

Mientras no se aprueba definitivamente el Plan, el otorgamiento de licencias o la ejecución de las ya otorgadas antes de la incoación de BIC, precisarán resolución favorable de la administración competente, sin permitirse nuevas alineaciones, ni alteraciones de edificabilidad, parcelaciones ni agregaciones. Una vez aprobado definitivamente el Plan, la competencia para otorgar licencias de obras será del Ayuntamiento (excepto para los BIC monumentos y jardines históricos inseridos en los conjuntos, o en sus zonas de protección) dando cuenta en 10 días a la administración competente (normalmente la autonómica). Las obras que se realicen en base a licencias contrarias al plan serán ilegales, y la administración competente podrá ordenar su reconstrucción o demolición con cargo a la administración que hubiera dado la licencia ilegal.

En Cataluña se regula en el artículo 33 LPCC el deber municipal de elaborar un plan especial de protección o un instrumento urbanístico de protección, o adecuar un plan vigente para cumplir las disposiciones de la LPCC (en concreto el acuerdo de declaración de un BCIN en su categoría de conjuntos históricos, zonas arqueológicas, zonas paleontológicas, lugares históricos, zonas de interés o entornos de protección de un BCIN):

“1. En caso de que un inmueble sea declarado de interés nacional, los términos de la declaración prevalecen sobre los planes y las normas urbanísticas que afectan al inmueble, que se ajustarán a ellos antes de ser aprobados o bien, si ya eran vigentes antes de la declaración, mediante modificación.

2. En el caso de los conjuntos históricos, las zonas arqueológicas, las zonas paleontológicas, los lugares históricos y las zonas de interés etnológico y en el caso de los entornos de protección de cualquier bien cultural de interés nacional, el

aunque sean parciales, y sustituciones que solo podrán realizarse, además, en la medida en que contribuyan a la conservación general del carácter del Conjunto Histórico.

6) Finalmente, y elevando al máximo el deseado nivel de protección para los citados Conjuntos Históricos, la LPHE obliga a mantener las alineaciones urbanas existentes, precisando el tantas veces citado inciso final de su art. 21.3, que dicho mantenimiento de alineaciones se hará «en todo caso», es decir, siempre y, por lo tanto, sin posibles excepciones. Ante el claro sentido gramatical del texto y su inequívoca finalidad protectora, no resulta admisible la interpretación flexible postulada por el Ayuntamiento recurrente y que, de ser aceptada, desvirtuaría, además, la naturaleza misma de lo que es un Conjunto Histórico como Bien de Interés Cultural, tal como lo define la propia Ley en su art. 15.3.”

Ayuntamiento correspondiente elaborará un instrumento urbanístico de protección o adecuará uno vigente. La aprobación de estos instrumentos de planeamiento requiere el informe favorable del Departamento de Cultura.”

El precepto es muy parecido al de otras leyes autonómicas, como el 26.1 LPH de la Comunidad de Madrid o el artículo 36 LPH de las islas Baleares. Al igual que la Comunidad de Madrid no incluye al jardín histórico entre los casos con el deber de elaborar el plan especial, pero a diferencia de Madrid (y a semejanza de Baleares) el Ayuntamiento tiene el deber de elaborar el plan especial de protección en los casos tasados por el artículo.

Este plan especial no tiene por qué ser el plan especial del catálogo urbanístico del patrimonio que prevé el TRLUC, pues en el presente caso deriva explícitamente como mandato de la ley sectorial del patrimonio cultural y puede tener perfectamente como única finalidad catalogar y concretar el régimen de protección del conjunto histórico y otros BCIN tasados por el artículo 33.2 LPCC sin estar obligado a regular los demás bienes con algún interés arquitectónico, histórico, cultural o natural del municipio. En este sentido, bien podrían coexistir dos planes especiales del catálogo, el del BCIN y otro más genérico para todos los bienes a catalogar (incluyendo BCIN, BCIL y demás bienes del catálogo urbanístico).

En este sentido, se trata de un régimen parecido al Balear del artículo 36 LPHIB, pero sí existe una diferencia con otras CCAA, como Aragón, donde el artículo 44 LPCA obliga además de elaborar un plan especial de protección a elaborar un catálogo de bienes dentro del BIC del conjunto histórico.

La cuestión del conjunto histórico y el plan urbanístico que debe regular sus intervenciones ha dado pie a numerosa jurisprudencia sobre cuestiones muy variadas. Podemos citar, por poner solo algún ejemplo, la STS de 16 de julio de 1998³⁵⁶, donde se remarca la necesidad de que el bien se encuentre dentro del plan especial de protección – que debe estar aprobado definitivamente- para que la Comunidad Autónoma pueda intervenir en la autorización previa del inmueble.

³⁵⁶ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Roj: STS 4777/1998 - ECLI:ES:TS:1998:4777; ponente: Cid Fontán).

En todo caso es preciso mencionar que dentro de los conjuntos históricos habrán los BIC con declaración singular y el resto de inmuebles a proteger a través del plan especial urbanístico, pues no cabe deducir el carácter monumental dentro del conjunto del mero valor arquitectónico del inmueble –hace falta declaración formal de BIC- según la STS de 22 de noviembre de 1988³⁵⁷ (FJ 2º).

III.1.1.1.2.- Bienes Culturales de Interés Local (BCIL)

Este apartado del trabajo pretende ser un estudio de los Bienes Culturales de Interés Local regulados en los artículos 17 y siguientes de la Llei 9/1993 del Patrimoni Cultural Català (en adelante LPCC), por lo tanto no entra a estudiar ni los Bienes Culturales de Interés Nacional (BCIN) pero tampoco los bienes meramente protegidos por un catálogo urbanístico ni las figuras de protección de bienes arqueológicos, ni naturales, paleontológicos, patrimonio inmaterial o bienes muebles catalogados según la LPCC ni tampoco estudia las figuras de protección de la Ley del Patrimonio Histórico Español. Sí que trata de comparar el concepto y régimen jurídico de los BCIL con figuras afines de otras Comunidades Autónomas. Finalmente se hace un estudio comparativo entre los BCIL de Cataluña y figuras análogas o parecidas de otras Comunidades Autónomas para terminar con unas conclusiones sobre el trabajo.

III.1.1.1.2.1.- Concepto de BCIL

En Cataluña y en el resto de Comunidades Autónomas, hay dos maneras de proteger los bienes inmuebles, ya sea por la vía de la legislación sectorial del patrimonio cultural para proteger bienes singulares, normalmente de gran relevancia cultural o histórica (también cierta normativa sectorial permite proteger bienes de interés natural singulares), y por otro lado por la vía urbanística, con más intervención de los municipios y que sirve para proteger toda clase de bienes inmuebles (no solo los culturales, también los naturales), tanto los de gran interés como los que no tienen tanto interés cultural o natural.

³⁵⁷ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (Roj: STS 8182/1988 - ECLI:ES:TS:1988:8182; ponente: José Luis Ruiz Sánchez).

Respecto a la protección de bienes inmuebles por la vía sectorial, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas tienen una categoría de máximo reconocimiento y protección del patrimonio cultural, que es el BIC (o BCIN en Cataluña), si bien solo unas pocas Comunidades Autónomas permiten que los bienes muebles o inmateriales puedan ser declarados como tales. El papel de los municipios en los procesos de declaración de dichos bienes es irrelevante, limitándose a la posibilidad de solicitar su incoación a la comunidad autónoma, a veces a un período de audiencia, y a ser notificado de la resolución.

En cuanto a la tutela municipal de dichos bienes también suele ser muy limitado, pues la autorización cultural en solicitudes de intervención sobre el BIC/BCIN es de la comunidad autónoma.

Tanto el Estado -a través de la LPHE- como las CCAA -a través de sus legislaciones sectoriales en patrimonio cultural- tienen una segunda categoría, que suele afectar a bienes muebles de menos relevancia y a veces también a inmuebles no merecedores de ser declarados BIC/BCIN. Así ocurre en Cataluña con los bienes catalogados (muebles) y los BCIL (inmuebles), si bien la LPHE estatal no regula una figura equivalente para bienes inmuebles, solo para muebles. Se echa de menos, pero, una categoría equivalente de carácter inmaterial, que sería muy recomendable en una modificación de la Ley 9/1993 y a poder ser que sea a semejanza del BCIL en el sentido de dar protagonismo a los entes locales en su declaración y tutela.

En el caso de Cataluña hay una cierta complejidad ya que hay una segunda categoría de bienes protegidos distinta al bien catalogado si son yacimientos arqueológicos, que se llama Espacio de Protección Arqueológica (EPA) y lo declara la Generalitat para sitios donde se presume la existencia del yacimiento, si bien un bien arqueológico puede ser también catalogado como BCIN o BCIL. Los EPA declarados por la Generalitat deben ser incorporados al planeamiento urbanístico municipal³⁵⁸ (artículo 17.5 LPCC).

El régimen de protección de los BCIN es mucho más restrictivo y está mucho más regulado que el de los BCIL (y lo mismo se podría decir de la regulación del procedimiento de declaración), que apenas tienen un régimen de protección más allá de algunas prohibiciones específicas como las de derribo (pero no están protegidas ante una posible declaración de ruina por el TRLUC). Casi todo el régimen de protección de un

³⁵⁸ Sorprende que no se haga una declaración similar para los BCIN ni BCIL, si bien se sobreentiende en ambos casos.

BCIL se confía por la misma LPCC (artículo 39) al planeamiento y normativa urbanístico, dependiendo por lo tanto en gran parte de la voluntad de cada municipio. En el caso de los restantes bienes integrantes del patrimonio cultural catalán que no gozan de una catalogación sectorial de la LPCC (los BIPCC) que no son ni BCIN ni BCIL), a duras penas se le prevé un régimen de protección, más allá de un genérico deber de conservación (art. 21 LPCC) que ni siquiera los ampara en la prohibición de derribo (art. 25 LPCC), si bien cabe suspender licencias de obras sobre estos bienes si es para catalogarlos como BCIN (art. 23) o como bienes del catálogo municipal urbanístico (arts. 73 y 74 TRLUC).

El régimen sectorial de los BCIN, BCIL y BIPCC es importante puesto que todos los derechos y deberes y demás regulaciones sobre estas categorías de protección sectorial no pueden ser anulados por el planeamiento urbanístico, y por lo tanto deben convivir con el catálogo urbanístico que en su caso exista (es más, en el caso de los BCIN, el régimen de protección sobre los mismos de la LPCC y la declaración de BCIN vincula al planeamiento urbanístico, cosa que no se dice explícitamente de los BCIL ni BIPCC).

Los Bienes Culturales de Interés Local o BCIL son aquellos bienes inmuebles radicados en Cataluña con un interés cultural que pese a su significación e importancia no concurren los elementos de distinción para ser declarados BCIN inmuebles (art. 15 LPCC). Su declaración como bienes catalogados implica su inclusión al Catálogo del Patrimonio Cultural Catalán. A diferencia de la categoría de “bienes inventariados” de la LPHE estatal, esta segunda categoría de protección sí admite la protección de bienes inmuebles, ahora sí con un relevante papel del municipio, como veremos luego. Por lo tanto, la LPCC prevé una segunda categoría de bienes protegidos legalmente que contiene bienes catalogados muebles³⁵⁹ e inmuebles (los BCIL propiamente), nos centraremos en estos últimos.

³⁵⁹ Bienes catalogados muebles:

a) Se regulan en el art. 16 LPCC y tanto en su declaración como tutela interviene casi exclusivamente la Generalitat.

b) El procedimiento, de acuerdo con el art. 16 LPCC y la Ley 39/2015 entiendo que es el siguiente:

- 1) Instancia persona física o jurídica/administración pública/de oficio Generalitat;
- 2) Acuerdo de incoación/no incoación de la Generalitat;
- 3) En caso de incoación, notificación y audiencia interesados;
- 4) Informe preceptivo técnico y jurídico;

A pesar de no establecerse una definición concreta de un BCIL, se sobreentiende que puede ser un inmueble de cualquier naturaleza radicado dentro del término municipal de la administración que lo declare, lo que incluye bienes no solo arquitectónicos, sino también arqueológicos (recordando que además hay una declaración automática como BCIL de todos los Espacios de Protección Arqueológica en virtud del artículo 17.5 LPCC), lo que en el fondo trae todavía más confusión en la figura de los EPA, pues serían declarados por la Generalitat pero a la vez tendrían la consideración de BCIL arqueológico.

Así, podemos decir sobre los Bienes catalogados inmuebles (Bienes Culturales de Interés Local) que son regulados por el art. 17 LPCC, y tienen este nombre debido a que en esta segunda categoría en importancia de bienes culturales inmuebles el protagonismo lo tienen los Ayuntamientos o entes locales donde están arraigados, a diferencia de los Bienes Culturales de Interés Nacional, que por su máxima significación o interés cultural su declaración y tutela recae en la Generalitat.

Debe existir, pero, un interés cultural del inmueble de acuerdo con el artículo 1 LPCC que sea de nivel inferior a un BCIN, pues el mero interés del propietario en que su inmueble con protección urbanística del catálogo se catalogue como BCIL para obtener ventajas de tipo urbanístico³⁶⁰ no es motivo suficiente para que el inmueble se catalogue como tal, pues deben haber informes técnicos que acrediten su interés cultural como tal y se debe seguir el procedimiento del artículo 17 LPCC, cosa que no se hizo en el caso del inmueble barcelonés Casa Rogelio de acuerdo con el FJ 3º.3 de la STSJC de 4 de junio de 2018³⁶¹.

5) Resolución Consejero de Cultura declarando el bien catalogado (en 16 meses desde notificación incoación, sino caducidad expediente);

6) Notificación a los interesados + inscripción en el Catálogo del Patrimonio Cultural Catalán y en el Inventario General de Bienes Muebles de la Administración del Estado.

Como vemos, en este supuesto el papel de los municipios y otros entes locales es todavía menor al de los BCIN, cosa razonable si se tiene en cuenta que los bienes muebles, debido a la falta de arraigo sobre un territorio concreto implican normalmente mayor independencia respecto al municipio donde residen.

³⁶⁰ Como el hecho de poder dedicar el inmueble a uso hotelero en Barcelona por ser declarado BCIL el edificio integralmente según la normativa del plan especial del catálogo, algo muy apreciado teniendo en cuenta la limitación urbanística para establecer nuevos hoteles en la ciudad.

³⁶¹ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, (Sentencia núm. 470/2018, Rec. 116/2015; Ponente: Taboas Bentanachs, Manuel).

III.1.1.1.2.2.- Procedimiento de declaración de un BCIL

A) El procedimiento para declarar un BCIL inmueble³⁶² es distinto al de un bien catalogado mueble así como al de un BCIN, pues como hemos dicho, hay un protagonismo central del ente local donde radica el bien, y se regula principalmente en el artículo 17 LPCC. El procedimiento es el siguiente, de forma esquemática:

- 1) Instancia persona física o jurídica/administración pública/de oficio Ayuntamiento;
- 2) Resolución de alcaldía de incoación/no incoación;
- 3) Notificación y audiencia interesados (en caso de incoación);
- 4) Informe preceptivo favorable de un técnico de patrimonio cultural + informe jurídico;
- 5) Acuerdo del Pleno declarando el BCIL (en 3 meses desde notificación incoación, sino habrá caducidad del expediente);
- 6) Notificación interesados y Departamento de Cultura Generalitat + inscripción en el Catálogo del Patrimonio Cultural Catalán por el Departamento de Cultura.

El papel del Ayuntamiento lo asume el Consejo Comarcal en caso de municipios de menos de 5.000 habitantes, especialmente por lo que se refiere a la aprobación definitiva, puesto que a pesar de que el artículo 17 LPCC no diga nada al respecto, normalmente la propuesta de declaración debe ser llevada del Pleno municipal al Consejo Comarcal para su aprobación definitiva. Entiendo, de acuerdo con el espíritu del artículo 17.2 LPCC, de que los Ayuntamientos más pequeños sean asistidos por el Consejo Comarcal debido a la poca capacidad de gestión administrativa y poca plantilla del que disponen los Ayuntamientos de los pequeños municipios, que basta con que el Pleno del Ayuntamiento del municipio de población inferior a 5.000 habitantes solicite que el Consejo Comarcal tramite y declare todo el expediente de declaración de BCIL. Es decir, que el Consejo Comarcal no solo hace la aprobación definitiva, sino que tramita todo el expediente, a solicitud del Ayuntamiento interesado, si bien en el resto de casos el Ayuntamiento puede

³⁶² Es importante tener en cuenta la disposición adicional primera de la LPCC, que establece la declaración genérica como BCIL de todos los bienes inmuebles incluidos en catálogos del patrimonio integrados en planos urbanísticos municipales anteriores a la entrada en vigor de la LPCC (octubre 1993). Así pues, si en un PGOU o un Plan especial anterior a octubre de 1993 vemos un precatálogo o catálogo del patrimonio, por la importancia de haberse llevado a cabo su inventariación en un tiempo en que muchos planes urbanísticos no lo hacían, se premia al bien con su declaración *ex lege* como BCIL.

llevar a cabo toda la tramitación y simplemente remitir al Consejo Comarcal el expediente ya apunto simplemente para su aprobación definitiva.

Uno de los elementos clave que vemos en la autonomía municipal para declarar los BCIL es que, con excepción de la descatalogación, para catalogar un BCIL no es preciso ningún informe sectorial del Departament de Cultura de la Generalitat. De hecho, ni el artículo 17 LPCC menciona ningún informe autonómico, pero es que además la disposición derogatoria segunda de la LPCC es muy clara al establecer que

“Se deroga el Decreto 30/1984, de 25 de enero, por el que se establece la obligatoriedad del informe del Departamento de Cultura en materia de catalogación municipal de monumentos”.

Por lo tanto, los municipios a través de los Ayuntamientos (o en su caso Consejos Comarcales) tienen un alto grado de autonomía en la tramitación del expediente, sin depender del criterio de la Generalitat, lo que además redundará en una menor carga burocrática para la declaración.

No hay que olvidar que la aprobación de un POUM o un Plan especial del catálogo no basta *per se* para declarar un BCIL. La tramitación del expediente de declaración de BCIL debe hacerse previamente o en paralelo a la tramitación del plan urbanístico (o incluso de forma totalmente independiente al catálogo), de tal modo que con la aprobación definitiva del plan debe estar aprobado el BCIL. Esto es fundamental para evitar equívocos como el que ocurrió con el Mas de Taialà en el municipio gerundense de Sant Gregori, que al ser declarado como BCIL por el Consell Comarcal del Gironès con posterioridad a la aprobación definitiva del POUM de Sant Gregori por la Comissió Territorial d'Urbanisme se declara por el TSJC la nulidad de dicha inclusión en el POUM como BCIL, sin perjuicio de que una futura modificación del POUM la pueda incorporar sin problemas. Así se manifiesta la STSJC de 18 de abril de 2016³⁶³ (FJ 2º):

“La segunda y última circunstancia a tomar en consideración: el dato no menos relevante de que en la fecha de aprobación del POUM (que es la fecha a la que hay

³⁶³ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Sentencia 264/2016, Rec. 272/2011; Ponente: García Morago, Héctor).

que estar), el DIRECCION001 aún no había sido declarado BCIN o BCIL de conformidad con lo preceptuado en la LPCC; requisito sine qua non para poder acceder al catálogo del Plan bajo tales calificaciones y, asimismo, para ver atraído hacia sí el régimen de protección derivado de la legislación sectorial en materia de patrimonio cultural (ver el art 39 LPCC).

No ponemos en duda la eventualidad de que una futura modificación del POUM pueda incorporar en su seno la declaración de BCIL adoptada por el CC en fecha 21 de octubre de 2015; máxime si tal declaración deviene definitiva i firme en todos los órdenes; pero en el momento al que debemos referir nuestro pronunciamiento, es patente que el POUM no podía hacerse eco de un régimen de protección reforzada que carecía de título habilitante idóneo; luego, difícilmente podremos aceptar que el acuerdo comarcal de 21 de octubre de 2015 pueda traer consigo la pérdida sobrevenida (parcial) del del objeto de la litis.”

Si bien hay que decir que la misma sentencia, en el mismo fundamento jurídico deja la puerta abierta a que si existe una categoría de protección meramente urbanística encuadrable dentro del plan urbanístico del catálogo cabría admitir que a falta de poder ser integrado como BCIL quepa enmendar el error protegiéndolo (mediante la técnica de “conversión de los actos”³⁶⁴) como bien protegido simplemente por el catálogo. Pero para que esto ocurra, debe existir una figura encuadrable, cosa que no ocurre en el caso del POUM de Sant Gregori:

“Las circunstancias que nos pondrán en la tesitura de tener que invalidar la calificación de BCIL que consta en el POUM, son las siguientes:

En primer lugar, la generada por la imposibilidad de aplicar al caso algo parecido a la técnica de la "conversión de los actos", toda vez que las únicas categorías que describe el catálogo de bienes protegidos del Plan son las siguientes: BCIN; BCIL; "Elementos vegetales y fuentes"; y "Yacimientos arqueológicos" (art 172 de las normas urbanísticas). Y es patente la imposibilidad de encuadrar el DIRECCION001 bajo las rúbricas relativas a los elementos vegetales o a los yacimientos arqueológicos.

³⁶⁴ Basado en el artículo 50 LPAC según el cual “Los actos nulos o anulables que, sin embargo, contengan los elementos constitutivos de otro distinto producirán los efectos de éste”.

No negaremos la posibilidad de otras catalogaciones en sede urbanística, aplicables a los inmuebles que no hayan merecido la consideración de BCIN o de BCIL (ver el art 18.1 LPCC); pero para una mutación quasi automática como la que se nos sugiere, cuando menos sería preciso que el POUM contuviera una regulación precisa al respecto, indiscutiblemente aplicable a esas nuevas categorías. Y no sin olvidar la especial importancia o preeminencia que otorgaba a las categorías establecidas por la legislación sectorial (léase: LPCC) el art 69.1 de la última versión (la aplicable al caso) del texto refundido de 2005 de la Llei d'urbanisme.”

B) El artículo 17 LPCC no habla de publicación en ningún diario oficial, si bien puede ser recomendable para ayudar a dar a conocer la protección del bien a todo el mundo. Eso sí, la inscripción en el Catálogo del Patrimonio Cultural Catalán ya ayuda en parte a ejercer esta función de publicidad. Una vez se acuerda la catalogación por el Pleno municipal o comarcal, pasa a tener efectos inmediatos, pues según el artículo 39.1 LPAC (Ley 39/2015), los actos se presumen válidos y producen efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa, y en principio la eficacia del acto no se supedita a su notificación (art. 39.2 LPAC). Concretamente se le aplica el régimen de protección del artículo 39 LPCC, que implícitamente remite a los artículos 21 a 28. Es de destacar la prohibición expresa de destrucción del BCIL (art. 25.2) si bien el artículo 39 LPCC permite que haya un régimen de protección adicional a través de los instrumentos de la legislación urbanística, lo que inevitablemente nos remite a los catálogos del patrimonio y en concreto al régimen de protección específico que cada bien tiene en su correspondiente ficha.

C) Tampoco el artículo 17 habla de ningún trámite de audiencia, si bien la STSJC de 27 de febrero de 2002³⁶⁵, deja claro que la audiencia del interesado es un trámite necesario (FJ 4º), además de dejar claro que ante la ausencia de un procedimiento completo en el artículo 17 LPCC, la administración puede regular su procedimiento con cierta flexibilidad mientras se espere el mencionado trámite de audiencia y el informe técnico:

“Entiende la defensa de la parte actora que el procedimiento seguido por la Administración demandada es absolutamente erróneo al elaborar un procedimiento

³⁶⁵ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (Nº de Recurso: 2275/1997; ponente: Ortiz Blasco, Joaquín José; Roj: STSJ CAT 2679/2002 - ECLI:ES:TSJCAT:2002:2679).

"sui generis" que se impregna de trámites más parecidos a lo que es un proceso urbanístico y se estructura en una aprobación inicial, una exposición pública y una aprobación definitiva.

No puede compartirse esta argumentación porque ni el procedimiento administrativo seguido por la Administración vulnera precepto alguno, ni lo que es más importante ha generado indefensión alguna a la entidad recurrente. En efecto, el artículo 17 de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán, al tratar de la declaración de bienes culturales de interés local, establece que la misma se realiza con la tramitación previa del expediente administrativo correspondiente, en el cual ha de constar el informe favorable de un técnico en patrimonio cultural, sin indicación de otros trámites, de tal manera que, ante la ausencia de una regulación específica, lo que en todo caso debe respetarse son los principios básicos de todo procedimiento administrativo, en especial, el de audiencia de los interesados. Por eso, el que la Administración articule el procedimiento seguido para la declaración de bien cultural de interés local mediante tres fases claramente diferenciadas, como son una aprobación inicial, una información pública y una aprobación definitiva, en modo alguno implica que el mismo sea contrario al ordenamiento jurídico, más aún cuando a la entidad actora le fue notificada personalmente el acuerdo de aprobación inicial, y formuló las alegaciones que estimó conveniente en defensa de sus derechos (folios 65 a 72 expediente administrativo), sin solicitar en ese trámite prueba alguna ni aportar informe que desvirtuara el contenido del acuerdo plenario de 11 de abril de 1995. En definitiva, el procedimiento administrativo seguido por la Administración se considera correcto jurídicamente garantizando el principio de audiencia.”

D) Tampoco nada se dice respecto al contenido de la declaración de BCIL, a diferencia de lo que dispone el artículo 11 LPCC sobre la declaración de un BCIN. La STSJC de 27 de febrero de 2002 antes citada también remarca que basta con la debida identificación del bien inmueble y que en el expediente consten las características descriptivas del bien, sin que se precise que consten explícitamente en el acuerdo que declara el BCIL, así lo argumenta el FJ 6º:

“Alega la defensa de la actora que el acuerdo que aprueba definitivamente la declaración de bien cultural de interés local del edificio fabril "La Igualadina

"Cotonera" no respeta las exigencias del artículo 11 de la Ley del Patrimonio Cultural Catalán. Sin perjuicio de señalar que el artículo 11 se refiere exclusivamente a la declaración de un bien cultural de interés nacional, es lo cierto que el acuerdo plenario del Ayuntamiento de Igualada es, aunque sucinto, suficientemente expresivo de que la declaración de bien cultural de interés local se refiere al edificio fabril conocido como "La Igualadina Cotonera", cuyas características aparecen suficientemente descritas en los diversos informes y estudios que obran en el expediente administrativo."

E) Tampoco se dice nada sobre la aplicación provisional del régimen de BCIL mientras se tramita el expediente de declaración, ni tampoco nada referente a la suspensión automática de otorgamiento de licencias de derribo o que puedan perjudicar el BCIL mientras se tramita su declaración, a diferencia de lo que ocurre con el BCIN con su acuerdo de incoación de acuerdo con el artículo 9.1 LPCC (o la referencia a los artículos 73 y 74 TRLUC sobre suspensión de licencias potestativa y obligatoria por tramitar una modificación del planeamiento). Pero es importantísimo mencionar la STSJC de 14 de mayo de 2001³⁶⁶ (FJ 7º) se declara que es suficiente la incoación del procedimiento de declaración de BCIL para otorgarle un régimen provisional de protección del mismo en base al artículo 25.2 LPCC que prohíbe la destrucción del BCIL (a pesar de que este artículo no menciona que sea aplicable de forma provisional mientras se tramita el expediente) por lo que el tribunal afirma que no se puede otorgar una licencia urbanística de derribo del inmueble en trámite de BCIL, incluso en el supuesto ese, que se incoó la declaración de BCIL a posteriori de la solicitud de licencia de derribo del Sanatorio de Sant Joan de Déu de el Vendrell:

“Afirmado que la licencia de derribo de autos no pudo entenderse concedida por silencio positivo, deberá resolverse sobre la pertinencia de la denegación de la misma; y a estos efectos debe destacarse que la iniciación del procedimiento de autos, sin perjuicio de que en el mismo se hubiera de determinar o no la suspensión de la licencia de derribo, es lo cierto que hubo de determinar su necesaria denegación, puesto que el mismo pretendió la catalogación del edificio como bien inmueble cultural de interés local, incompatible con el otorgamiento de tal licencia,

³⁶⁶ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (Sentencia 610/2001, Rec. 1033/1997; ponente: Moya Garrido, Antonio).

atendida la situación creada por el propio Ayuntamiento al tercer día de la solicitud de la actora, como se ha dicho, tras haberle informado previamente a la misma de tal decisión municipal en la consulta previa deducida ante la Corporación sobre dicha autorización de derribo. Por ello, y conforme a lo dispuesto en el artículo 247/3 del Decreto Legislativo 1/1990, de 12 Jul., de la Generalidad de Cataluña, en cuanto dispone que en ningún caso se entenderán adquiridos por silencio administrativo facultades en contra de las prescripciones de esta Ley, de los planes, proyectos y programas y, en su caso, de las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento, y de la doctrina jurisprudencial dictada en esta materia, conforme a la cual " la institución del silencio administrativo tiene por objeto remediar, en sentido positivo o negativo, la inactividad de la Administración, sin que en ningún caso pueda ser utilizada, según reiterada jurisprudencia, como cauce para obtener, en el supuesto de silencio positivo, derechos o situaciones contrarias a la Ley - STS 8 May. 1979, y el sentido restrictivo con que conforme a la misma hay que interpretarlo - STS 23/12/80--, es por lo que debe entenderse que el Ordenamiento jurídico imponía la denegación de la licencia de autos a la vista de lo dispuesto en los artículos 17, 18, 21 y 25 de la Ley autonómica 9/.93, de 30 Sep., del Patrimonio cultural catalán, en cuanto establece que estos bienes han de ser conservados por sus propietarios, titulares de otros derechos reales y sus poseedores, y que los mismos los han de preservar y mantener para asegurar la integridad de su valor cultural, debiéndose estar, a estos efectos, a la prohibición del artículo 25/2 de la Ley en cuanto dispone que «los bienes culturales de interés nacional o los bienes catalogados no pueden ser destruidos», de lo que se infiere la imposibilidad legal de otorgar una licencia de derribo sobre un bien inmueble de esta naturaleza una vez declarado bien cultural de interés local e iniciado el procedimiento de su catalogación; sin que, por lo demás, se haya acreditado la suspensión de la ejecución de tales acuerdos administrativos.”

F) Respecto al informe del técnico de patrimonio cultural, según MENÉNDEZ PABLO y otros autores³⁶⁷, puede ser hecho por un profesional en el ámbito del patrimonio cultural (arquitecto, arqueólogo, historiador, historiador del arte, etc), y el informe debe describir

³⁶⁷ MENÉNDEZ PABLO, Xavier y otros, *La protecció del patrimoni cultural immoble. Guia per a l'elaboració dels catàlegs municipals de béns protegits*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2009, p. 33.

adecuadamente el bien, con su contexto histórico, justificación de sus valores artísticos, históricos, etnológicos, simbólicos, etc alegados para justificar su catalogación. También debe concretar el nivel de protección del bien, parte protegida, criterios de mantenimiento y conservación y condiciones de rehabilitación y obras o partes a derribar de tal forma que se pueda determinar luego por los servicios técnicos municipales las obras a autorizar o a denegar. Además, se debe de acompañar de documentación complementaria como los planos (de situación, planimetría, etc), fotos antiguas y nuevas, documentación catastral y urbanística, datos sobre los propietarios, documentación histórica, etc. Lo que no será preciso es hacer una ficha, que es un formato más propio de los catálogos urbanísticos.

El TSJC nos da un ejemplo válido de técnico en patrimonio cultural (no es preciso que sea formalmente un técnico municipal en patrimonio cultural) además que dicho informe tiene un gran peso luego para evitar una impugnación sobre la catalogación, pues se debería llevar a cabo una carga de prueba del recurrente que llegue a determinar la falta de justificación del informe del técnico en patrimonio cultural, así se pronuncian los FJ 3º y 4º de la STSJC de 17 de febrero de 2014³⁶⁸:

“TERCERO - En el presente supuesto, la declaración como BCIL del conjunto, situado en el núcleo urbano de Argentona, formado por la Capilla y la Font de Sant Domingo, y las Minas Vella y Nova, ubicadas detrás de aquéllas y que en tiempos pasados surtían de agua a la fuente - conjunto del que obran en el expediente diversas fotografías -, se fundamenta, en primer lugar, en el informe del técnico en patrimonio cultural del Ayuntamiento, Sr. Anton .

El currículum del autor del informe, aportado a los autos de 1ª instancia (fol. 145 y siguientes), debe estimarse suficiente a los efectos del transcrito art. 17.2 de la LP 3/93: Licenciado en Geografía e Historia ; Director Gerente del Patronat Municipal del Museu del Càntir ; Master en Gestión Cultural, por la UB ; Programa de Gestió d'Institucions Artístiques i Culturals, por ESADE ; Curso de Patrimoni i Petits Municipis, por la Universidad de Girona ; etc.

(...)

³⁶⁸ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (Sentencia 144/2014, Rec. 792/2010; Ponente: Soler Bigas, José Manuel de).

CUARTO - No puede sostenerse, a la vista de los anteriores informes, que el acuerdo municipal de declaración del conjunto concernido como BCIL, aquí impugnado, carezca de fundamentación o motivación, resultando de dichos informes, cuanto menos, a los efectos del art. 1.2 de la LP 9/93, el valor histórico de dicho conjunto.

Al respecto, correspondía a la parte actora y apelante, ex art. 217.2 LEC, la carga de desvirtuar esos informes, cabalmente, mediante la articulación de una prueba técnica contradictoria con las conclusiones de aquéllos, que acreditara su falta de justificación.

Nada se ha llevado a cabo al respecto en el proceso, careciendo los alegatos contenidos en el escrito de demanda y sucesivos de la parte actora, por sí mismos, puestos en relación con el contenido del expediente administrativo, de la fuerza de convicción necesaria a los efectos anulatorios pretendidos.

Así lo entendió también el Juzgado a quo, a tenor de la Sentencia apelada, que por todo ello procede confirmar, con desestimación del presente recurso de apelación.”

Es importante que el informe técnico de patrimonio incluya un estudio detallado del bien a proteger con sus características y la motivación de su declaración como BCIL, ya que de lo contrario es causa de anulabilidad por contravenir el ordenamiento jurídico y no seguir el procedimiento (en concreto el artículo 17.2 LPCC). Así lo establece el FJ 4º de la STSJC de 30 de mayo de 2003³⁶⁹:

“Del examen de las actuaciones habidas se extrae que la declaración de bien cultural de interés local se hace sin seguir los trámites de procedimiento fijado para ello. Así, en el artículo 17.2 de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, se dispone que la declaración se llevará a cabo con la tramitación previa del expediente administrativo correspondiente, en el que constará el informe de un técnico en patrimonio cultural. Obran en el expediente administrativo diversas comunicaciones de órganos de la Generalitat de Catalunya dirigidas al Consell

³⁶⁹ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección quinta, (Nº de Recurso: 1913/1998; ponente: Rubira Moreno, Ana; Roj: STSJ CAT 6671/2003 - ECLI:ES:TSJCAT:2003:6671).

Comarcal de l'Anoia, manifestándose sobre la conveniencia de esa declaración (folios 29, 264), pero su contenido no resulta suficientes para estimar cumplimentado el artículo 17.2 de la citada Ley, en cuanto que no incluyen un estudio detallado de los bienes objeto de protección en el que se recojan las características de los mismos y la razón en la que fundar la necesidad de su declaración como bien de interés local. Además, el informe pericial obrante en las actuaciones, única información de la que se dispone sobre los bienes, refiere como elementos de interés de la edificación dos portales del patio interior y dos ventanas recercadas con sillares labrados, por no se aduce ninguna circunstancia que haga necesaria su protección. En cuanto a los elementos arqueológicos remite a la información obrante en las actuaciones sobre hallazgos habidos con anterioridad, que en ningún caso resulta suficiente. Procede, pues, estimar el recurso.”

G) Referente a si es preciso inscribir el BCIL en el Registro de la Propiedad. Nada se dice explícitamente en la LPCC, a diferencia de algunos BIC/BCIN donde sí es obligatorio (artículo 13.5). Pero estimo innecesaria dicha inscripción pues a diferencia de anteriormente, ya no existe un derecho real de origen legal de tanteo y retracto sobre los BCIL, por lo que no es necesario como ocurría antes, inscribir el derecho real de tanteo y retracto ante el Registro de la Propiedad para poder exigir al tercero adquirente de buena fe la obligación de haberse procedido con anterioridad a la operación de transmisión a comunicar la venta (artículo 34 de la Ley hipotecaria).

Sí que se deberá inscribir, en cambio, en el Inventario del Patrimonio Cultural Catalán que lleva el Departamento de Cultura de la Generalitat y que de acuerdo con el artículo 60 LPCC es público (cabría motivadamente que se excluyera de consulta pública datos relativos a la situación jurídica, la localización y el valor de los bienes, cosa que veo factible en casos, por ejemplo, de BCIL arqueológicos, para evitar su espolio).

H) Respecto a la descatalogación, el artículo 17.4 LPCC nos indica que:

“La declaración de un bien cultural de interés local únicamente puede dejarse sin efecto si se sigue el mismo procedimiento prescrito para la declaración y con el informe favorable previo del Departamento de Cultura.”

Por lo tanto se seguirá el procedimiento anteriormente descrito, si bien habrá un informe previo inmediatamente al acuerdo de Pleno que será preceptivo y vinculante del Departamento de Cultura de la Generalitat, que es en definitiva quien decide de facto si se descataloga o no un bien. Es de notar que a diferencia de los BCIN, en los BCIL no existe una prohibición expresa de descatalogación por incumplimiento de las obligaciones de conservación y mantenimiento de la LPCC (ver artículo 14.2 LPCC para los BCIN). No obstante, creo que difícilmente la Generalitat debería aceptar casos flagrantes de desatención del deber de conservación de un BCIL para motivar una descatalogación. Tal y como propone SERRA MONTÉ³⁷⁰, por el que no se admite la ruina como motivo de descatalogación, entiendo que deriva de una interpretación a contrario del artículo 198.3 TRLUC que faculta el derribo de edificios declarados en ruina siempre que no estén “catalogados, no es objeto de un procedimiento de catalogación y que no está declarado como bien cultural” lo que protegería del derribo por declaración de ruina (y por lo tanto su descatalogación) no solo a los BCIN, sino también los BCIL e incluso los Bienes de Protección Urbanística, así como los que estén en proceso de declaración como tales.

Respecto de la descatalogación de un BCIL arqueológico incluido en un catálogo, cabe mencionar la STSJC de 29 de julio de 2014³⁷¹, que determinó (FJ 6º) que no cabía descatalogar el BCIL del yacimiento por existir informes arqueológicos que no podían determinar con claridad que no pudieran encontrarse nuevos restos arqueológicos (pues supuestamente según la recurrente se había destruido todo el yacimiento con unas obras y por eso pedía la descatalogación):

“Con todos estos elementos probatorios, y en atención a lo afirmado por el mismo perito de la actora que no puede descartar la existencia de restos arqueológicos en el DIRECCION001 , y a la posible importancia que éstos tendrían caso de que efectivamente fueran eneolíticos, de 2000 aC, este Tribunal tampoco puede descartar el potencial arqueológico del Turó, que justifica su inclusión en el catálogo del POUM. A todo ello es preciso añadir que, en cualquier caso, su protección y la mejora de esa protección en el planeamiento ya viene impuesta y permitida, respectivamente, por la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio

³⁷⁰ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, p. 17.

³⁷¹ Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª (Sentencia 455/2014, Rec. 164/2009; Ponente: Hernández Pascual, Isabel).

Cultural Catalán, cuyo artículo 15 dispone que "los bienes integrantes del patrimonio cultural catalán que, pese a su significación e importancia, no cumplan las condiciones propias de los bienes culturales de interés nacional serán incluidos en el Catálogo del Patrimonio Cultural Catalán", añadiendo el artículo 17.3 que "el acuerdo de declaración de un bien cultural de interés local será comunicado al Departamento de Cultura, para que haga la inscripción del mismo en el Catálogo del Patrimonio Cultural Catalán ", aún cuando a tenor del artículo 39, "la declaración de un inmueble como bien cultural de interés local conlleva la aplicación inmediata del régimen jurídico que esta Ley establece para los bienes catalogados" , y con arreglo al 17.4 "la declaración de un bien cultural de interés local únicamente puede dejarse sin efecto si se sigue el mismo procedimiento prescrito para la declaración y con el informe favorable previo del Departamento de Cultura".

Por consiguiente, la declaración como Bien Cultural de Interés Local, recogida en el catálogo del POUM y no cuestionada, sólo puede dejarse sin efecto por el mismo procedimiento previsto para su adopción y con el informe favorable previo del Departamento de Cultura, razón por la cual el área arqueológica de la que se trata, inscrita en el Catálogo del Patrimonio Cultural Catalán, puede ser objeto de una norma adicional de protección en instrumentos de planeamiento a tenor del artículo 39, segundo párrafo, de la citada Ley 9/1993 , y, en consecuencia, se debe mantener su inclusión en el catálogo del POUM con la protección que le confiere en el artículo 149 de las normas urbanísticas del mismo, en relación con el artículo 46.3 de la Ley 9/1993.”

No cabe, pero, declarar la revocación del acto por el que se catalogó un inmueble como BCIL, pues no se considera un acto de gravamen para el interesado del artículo 109.1 LPAC 39/2015, al ser un acto de interés general sujeto a normas imperativas. Así lo considera la STSJC de 26 de enero de 2021³⁷² (FJ 3º):

“En este punto, no puede compartirse los argumentos de la sentencia recurrida en cuanto a que se trata de una revocación de un acto de gravamen o desfavorable, pues el acto aquí impugnado es un acto que responde a un interés general, de

³⁷² Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, (Sentencia núm. 257/2021, Rec. 677/2019; Ponente: Sospedra Navas, Francisco José).

declaración de un bien como de interés cultural local, sujeto a normas imperativas, además de que la resolución impugnada no revoca el acto, sino que lo que hace es acordar la iniciación de un nuevo procedimiento para aprobar la declaración del BCIL, como se hizo en la resolución de fecha 22 de mayo de 2018.

En consecuencia, no es conforme a derecho la anulación del acto firme dictada en un procedimiento de revisión de oficio, cuyo único objeto es determinar si concurre o no una causa de nulidad de pleno derecho. La disconformidad a derecho de la declaración de anulabilidad alcanza al posterior acto de fecha 22 de mayo de 2018, en tanto que no era posible acordar un procedimiento sucesivo tras reconvertir una revisión de oficio de un acto nulo en un procedimiento de anulación del acto con retroacción del procedimiento.

Sin embargo, no puede acogerse la pretensión principal de declarar la nulidad de pleno derecho de la inicial declaración del BCIL, pues el expediente de revisión de oficio fue materialmente inadmitido, sin que se sustanciara por los trámites prevenidos en el art. 102 de la Ley 30/1992, siendo preceptivo recabar el preceptivo dictamen del órgano consultivo.”

Por otro lado, si un BCIL se cataloga por distintas razones, el hecho de que se demuestre error en uno de los distintos motivos de la catalogación (como lo es por ejemplo la autoría del arquitecto del inmueble) no es motivo suficiente para descatalogar el inmueble, y en este aspecto el informe preceptivo de descatalogación de la Generalitat es determinante. Así nos lo recuerda la STSJC de 25 de enero de 2002³⁷³ (FJ 3º a 5º):

“TERCERO. A la vista del texto transcrito del Plan Especial, vigente, ya se ve que la afirmación reiterada por la actora en sus escritos procesales de que el edificio de autos fue catalogado únicamente por ser obra de J. Boada, no es de recibo.

En efecto, la catalogación del edificio de autos se justifica por las «referencias» que identifican el motivo de protección, «referencias» que son las que se especifican en el texto transcrito, entre otras, el ser obra de J. Boada, pero también, el ser un edificio representativo de «La ciutat industrial (s. XIX-XX).»

Por consiguiente, cuando la Administración actuante informa desfavorablemente la descatalogación promovida por el Ayuntamiento mediante una Modificación

³⁷³ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Sentencia núm. 74/2002, Rec. 1062/1998; Ponente: Juanola Soler, José).

puntual de aquel Plan Especial (por entender que la protección dispensada por el Plan Especial al edificio de autos no es compatible con las previsiones del Plan Parcial de Ordenación Industrial en cuyo ámbito se ubica dicho edificio), en base a que el edificio aún conserva una volumetría clara y contundente y unas fachadas bien compuestas, no introduce motivos justificativos de protección distintos de los que motivaron su inclusión en el catálogo del Plan Especial de 1983, por cuanto la contundencia volumétrica y el orden compositivo de las fachadas lo caracterizan como representativo de «La ciutat industrial (s. XIX-XX)», circunstancias que, junto con la autoría atribuida a J. Boada, justificaron su catalogación.

CUARTO. Sentado lo anterior, si bien ha quedado suficientemente acreditado que el edificio de autos no pertenece a la obra de J. Boada, sí permanecen valores arquitectónicos que justificaron su catalogación según el Plan Especial de 1983.

Por ello no es de aplicación al presente caso el art. 10 de la normativa del repetido Plan Especial, en virtud del cual, podrá descalificarse un inmueble cuando se haya producido un error en el hecho de la apreciación de los motivos que justificaron en su día la catalogación: La autoría del edificio era uno de los varios motivos justificativos de su catalogación.”

(...)

“Para estos últimos (en referencia a los BCIL), en el art. 17.4 de la misma Llei, se dispone: «3. El acuerdo de declaración de un bien cultural de interés local será comunicado al Departamento de Cultura, para que haga la inscripción del mismo en el Catálogo del Patrimonio Cultural Catalán. 4. La declaración de un bien cultural de interés local únicamente puede dejarse sin efecto si se sigue el mismo procedimiento prescrito para la declaración y con el informe favorable previo del Departamento de Cultura.».

La normativa transcrita evidencia el fundamento de la competencia autonómica en materia de catalogación de bienes culturales de interés local, por cuanto los mismos «quedan incluidos en el Catálogo del Patrimonio Cultural Catalán.»

Ha sido el Departament de Cultura el que actuando sus competencias en la materia, ha informado desfavorablemente la descatalogación promovida por el Ayuntamiento de Mataró. Y tal informe tiene su fundamento en que Can Melgá

conserva valores arquitectónicos - históricos que, en su día, merecieron su catalogación en el Plan Especial referido, a parte la autoría del edificio.

Por todo ello no podrá prosperar la pretensión anulatoria del acuerdo autonómico deducida en la demanda.”

Por otro lado, no es cauce admitido jurisprudencialmente la vía de rectificación de error material en caso de demostrarse confusión en el bien catalogado por un error en la fotografía del bien, pues al final debe estudiarse y contraponerse si el error estaba en la fotografía o en la descripción y nombre del bien. Así lo admite la STSJC de 28 de diciembre de 1998³⁷⁴ (FJ 11º):

“Considera la Sala que el lamentable error producido cuando se confeccionaron el índice, el plano y las fichas del Catálogo no puede subsanarse por el procedimiento del art. 105.2 L 30/1992 que permite a la Administración, en cualquier momento, rectificar de oficio o a instancia de los interesados los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos. Aquí no se trata en verdad de un simple error material, de inequívoca apreciación, porque hay que dirimir una alternativa mediante un juicio cargado de valoración: o se considera que la inclusión de la fotografía en la ficha -y congruente descripción- obedece a un error del equipo técnico redactor del Catálogo, o por el contrario que el error se da en el nombre y dirección reflejados en la ficha.”

La misma sentencia, en el FJ 10º admite excepcionalmente la posibilidad de que sea el Conseller de Cultura el que acuerde la descatalogación de un BCIL a pesar de ser competencia municipal (la Generalitat normalmente se limita a informar preceptivamente y de forma vinculante la descatalogación), debido a la situación de error y confusión en el bien catalogado:

“Ciertamente debería haberse limitado a informa favorablemente la descatalogación pretendida con los datos que tenía a su disposición (suficientes, como luego se verá, atendidos los extensos y argumentados recursos ordinarios

³⁷⁴ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Rec. 772/1995; Ponente: Horcajada Moya, Juan Fernando).

planteados por el Ayuntamiento y el propietario codemandados), pero también puede entenderse así la resolución y limitarse a estos efectos, entre otras razones porque la solución contraria supondría reponer las actuaciones administrativas, con olvido del principio de economía procesal y del derecho constitucional a un proceso sin dilaciones indebidas, máxime cuando este Tribunal dispone de los suficientes elementos del juicio para concluir, como ya adelantara, que en ningún momento hubo intención de incluir en el Catálogo la pequeña masía, ni consta en las actuaciones el menor dato que avale que dicho edificio fuese susceptible de ser declarado bien de interés cultural por su valor histórico, artístico o arquitectónico.”

Una vez el BCIL ha sido declarado, tampoco cabe la descatalogación tácita vía autorización de derribo, aunque lo prevea el plan general urbanístico o un plan parcial. Así se manifestó la STSJC de 19 de enero de 2010³⁷⁵, confirmada por la STS de 28 de enero de 2014³⁷⁶:

“3.- Pasando a examinar las alegaciones referentes a la masía de Can Xercavins, igualmente es de interés señalar que la prueba pericial practicada a tenor de lo dictaminado por el perito Don Anibal - especialmente al dictaminar el extremo Décimo- no deja duda alguna acerca de que nos hallamos ante un elemento del patrimonio arquitectónico que, cuanto menos, se encuentra protegido por el catálogo municipal como Bien Cultural de Interés Local y si bien en la tramitación de autos parece que se respeta y mantiene la protección de la Masía ello no es así ni en la figura de planeamiento general ni en la figura de planeamiento parcial impugnadas, al punto que se alcanza a detectar que inclusive se prevé no sólo por las disposiciones de planeamiento urbanístico sino también por la vía de un proyecto de "Deconstrucció de les edificacions i instal•lacions afectades pel desenvolupament del Pla Parcial del Centre Direccional de Cerdanyola del Vallès" de 2007 que cabe lisa y llanamente su derribo. Tal supuesto sin mayores aditamentos también carece de la debida motivación y justificación.

»En consecuencia, inclusive más allá del desbordamiento del ámbito en que debe desarrollarse el ejercicio de la potestad discrecional de planeamiento urbanístico

³⁷⁵ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Rec. 526/2006).

³⁷⁶ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (Rec. 2982/2010; Ponente: Peces Morate, Jesús Ernesto).

debe estimarse la vulneración de los artículos 17 y 21 de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán .

»Por todo ello procede estimar la demanda articulada en la forma y términos que se fijarán en la parte dispositiva.»

I) Por otro lado, en 2012 (Ley 5/2012 de medidas fiscales, financieras y administrativas) se derogó el deber de comunicar al Ayuntamiento y Consejo Comarcal la intención de transmitir o enajenar el BCIL referente al ejercicio del derecho de tanteo o retracto (art. 26.5, ya derogado). Se mantiene, en cambio, el derecho de tanteo y retracto a favor de la Generalitat para los BCIN, los bienes catalogados muebles y los restantes bienes muebles del patrimonio cultural catalán (art. 22). Solo sobre los BCIN inmuebles, el Ayuntamiento o Consejo Comarcal pueden ejercer dicho derecho subsidiariamente.

J) La reciente modificación del número 2 del artículo 36 LPCC introducido por el artículo 2 de la Ley 6/2022, 7 abril, de modificación de la Ley 9/1993, del patrimonio cultural catalán, para la preservación de los establecimientos emblemáticos (vigente desde el 13 de abril de 2022), ha regulado el nuevo requisito de autorización del Ayuntamiento (o Consejo Comarcal, si éste declaró el BCIL) para los cambios de uso de los BCIL, con el requisito procedimental de un informe favorable del responsable de patrimonio municipal (que debe demostrar en su informe la compatibilidad

“Los cambios de uso de los bienes culturales de interés local debe autorizarlos la administración que los ha declarado, ya sea un ayuntamiento o un consejo comarcal, y están condicionados al informe favorable del responsable de patrimonio del municipio afectado, de modo que el uso propuesto del bien cultural de interés local sea compatible con su protección.”

La modificación es desafortunada en cuanto a la sistemática normativa, pues el artículo 36 LPCC modificado está dentro de la sección primera del capítulo II de la ley, referente a los BCIN, con la confusión e inseguridad jurídica que puede comportar regular aspectos del BCIL en esta sección dedicada a los BCIN.

La finalidad de la ley que modifica la LPCC es la de preservar el patrimonio que representan los establecimientos comerciales emblemáticos en Cataluña, si bien mientras no se crea una ley que regule el patrimonio cultural inmaterial en Cataluña se ha optado

por dos modificaciones de la LPCC, una de las cuales es la presente, si bien como vemos, el precepto no discrimina la motivación del cambio de uso y por lo tanto tiene un alcance genérico para cualquier cambio de uso en un BCIL.

Por lo demás, igual que para la catalogación y descatalogación de un BCIL, se vuelve a exigir la intervención en ese caso del “responsable de patrimonio del municipio afectado” con su informe favorable. A diferencia del artículo 17 LPCC para catalogación y descatalogación, no se habla explícitamente de técnico de patrimonio, sino de responsable, lo que denota un concepto más amplio, pues bien podría ser responsable de patrimonio un técnico de cultura, el archivero municipal o más habitualmente un arquitecto municipal, siempre que la ficha correspondiente de la Relación de Puestos de Trabajo o documento equivalente así lo determine. Por lo tanto, entiendo que no es preciso que el Ayuntamiento crea la plaza de técnico de patrimonio, pero ni siquiera en ese caso sería preciso acudir a la ayuda del Consejo Comarcal o Diputación para encontrar esa figura del técnico de patrimonio, muy extraña en la mayoría de municipios.

Respecto de su informe, será preceptivo y vinculante a mi entender, al exigirse informe favorable, igual que ya se exigía en el artículo 17 para catalogar o descatalogar los BCIL.

K) También es preciso indicar que todos los bienes catalogados en planes urbanísticos antes de la entrada en vigor de la LPCC de 1993 pasan a ser automáticamente BCIL por mandato de la disposición adicional 1ª de la LPCC. Puede interpretarse como una forma de “premiar” aquellos esfuerzos por catalogar urbanísticamente bienes culturales inmuebles cuando todavía no existían figuras de protección sectorial cultural autonómicas en Cataluña, con lo que se podría considerar una “promoción” a una protección superior (pues a mi parecer, un BCIL implica unos derechos y deberes superiores de protección al de un mero bien del catálogo urbanístico).

L) Vemos, en definitiva, que en los BCIL el papel de los Ayuntamientos/Consejos Comarcales es muy relevante, pues ellos incoan y resuelven el procedimiento de catalogación del BCIL, y además se encargan de su tutela, todo ello sin intervención de la Generalitat³⁷⁷, a diferencia de lo que ocurre con los Bienes inmuebles de relevancia local de la Comunidad Valenciana, como veremos luego. También comprobamos como

³⁷⁷ Excepto en la descatalogación, donde el Departamento autonómico de cultura debe emitir informe preceptivo y vinculante (art. 17.4).

es un procedimiento bastante sencillo que permite proteger bienes puntuales de interés cultural y que da mucho margen de maniobra a los entes locales para llevar a cabo sus propias políticas de protección del patrimonio cultural. Como desventajas vemos como hay una problemática con el informe del técnico de patrimonio cultural, pues es una figura muy extraña en los municipios, pues no todos disponen de técnicos de cultura que comprendan esta área (algunas veces lo hacen arqueólogos municipales en los pocos municipios que disponen de dicha figura, o el arquitecto municipal si dispone de conocimientos adecuados), por lo que la asistencia del Consejo Comarcal o la Diputación³⁷⁸ será vital para hacer este informe, lo que puede crear retrasos en la tramitación del expediente.

Otra desventaja es que esta figura solo puede ser tramitada y resuelta por la administración local, por lo que si el Ayuntamiento (o en su caso Consejo Comarcal) no quiere o no tiene medios para tramitar o resolver el expediente, la Generalitat no puede actuar subsidiariamente ni conminar legalmente a que catalogue el bien, y esto es una diferencia sustancial con otros regímenes autonómicos (donde la figura equivalente al BCIL es de competencia autonómica pero puede ser instada por el municipio). Si bien tiene la ventaja de respetar la autonomía municipal y el principio de subsidiariedad a favor de la administración más próxima al territorio y al ciudadano, es claro que se está en manos de la voluntad política de cada municipio o comarca (si bien existe una potestad reglada para catalogar basada en conceptos jurídicos indeterminados que permiten una cierta “discrecionalidad técnica”³⁷⁹).

Sin embargo, en el caso de los bienes arqueológicos es de notar que la Generalitat puede proteger bienes que no tengan categoría para ser BCIN a través de la figura de los Espacios de Protección Arqueológica, por lo que en caso de negativa del municipio (o incluso adelantándose a éste) de catalogarlo como BCIL³⁸⁰, la Generalitat puede catalogarlo con una figura parecida (cosa que no ocurre con el resto de bienes inmuebles culturales, donde la Generalitat solo tendría la opción de catalogar como BCIN para los bienes de máxima relevancia).

³⁷⁸ Oficina del patrimonio cultural en la Diputación de Barcelona

³⁷⁹ Ver por ejemplo, entre muchas otras, sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 14 de diciembre de 2016, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª (Sentencia 524/2016, Rec. 77/2014; Ponente: Arias Juana, Jesús María)

³⁸⁰ Mientras que al revés, si se protege un yacimiento arqueológico como EPA, el ente local debe catalogarlo preceptivamente como BCIL, por mandato del artículo 17.5 LPCC.

III.1.1.1.2.3.- Efectos de la declaración de un BCIL

III.1.1.1.2.3.1.- Deberes del propietario de un BCIL

Entrando en los efectos de la declaración de un BCIL inmueble, implicará todo un régimen de prescripciones y limitaciones (así como algunos derechos) de los propietarios y poseedores del bien inmueble. Empezando por los deberes, que serían:

a) Deber genérico de conservación del bien, así como de facilitar información si lo requiere la Administración sobre el estado de conservación del bien y su utilización (art. 21 LPCC).

b) Posible suspensión de intervención u obra sobre un bien integrante del patrimonio cultural catalán -que no sea BCIN- por el Departament de Cultura, requiriendo al Ayuntamiento para adoptar las medidas necesarias para hacer efectiva la suspensión (si no lo hace, podría adoptarlas subsidiariamente) y resolviendo en 2 meses sobre la continuación de la obra o bien la incoación como BCIN. Los Ayuntamientos también pueden suspender la tramitación de licencias de obras para solicitar incoación de BCIN al Departament de Cultura (art. 23). También cabría una suspensión urbanística de licencias y planeamiento derivado potestativa si se quisiera incluir dichos bienes como bienes del catálogo municipal urbanístico (sería una suspensión potestativa por máximo 1 año para estudiar su inclusión en el catálogo, luego con la aprobación inicial del planeamiento que lo cataloga habría una suspensión obligatoria de otro año más, o 2 si no ha habido la potestativa, según los artículos 73 y 74 TRLUC).

c) Deber de preservación y mantenimiento del bien, destinando el bien a un uso compatible con su preservación. Prohibición de destrucción del bien y deber de permitir investigar el bien para su catalogación (art. 25 LPCC).

d) Posibilidad de establecer medidas adicionales de conservación del BCIL mediante los planes y normativa urbanística municipal (art. 39 LPCC).

Una posible medida adicional ha sido la ya tratada de establecer un entorno de protección del BCIL, a semejanza del BCIN, pero también, a mi entender, cabría que el planeamiento

determinara la posibilidad, en la normativa del catálogo, de establecer como *causa expropriandi* el incumplimiento del deber de conservación del BCIL, a semejanza también de lo previsto en la LPCC para los BCIN, si bien en este caso fundamentado en el artículo 110.1.e.cuarto TRLUC, que prevé la posibilidad de la expropiación forzosa urbanística por incumplimiento de la función social de la propiedad³⁸¹, entre otros supuestos, cuando los propietarios no hagan las obras “determinadas por los planes, las normas o los proyectos de carácter histórico, arqueológico o artístico”. Así pues, si se incumple el deber de conservación exigido no solo en la LPCC sino también en el catálogo urbanístico y se hace un requerimiento previo de obras de conservación que a su vez se incumple, se estaría efectivamente incumpliendo un plan de carácter histórico, arqueológico o artístico³⁸².

Nada se dice en el artículo 17 ni en el 39 de la LPCC sobre la posibilidad de desmontar un BCIL para desplazarlo de sitio, a diferencia de lo que prevé el artículo 37 para los BCIN, si bien se entiende jurisprudencialmente que esto sería posible según lo que disponga el planeamiento urbanístico. Así lo entiende de la STSJC de 16 de noviembre de 2012³⁸³, quien acaba analizando en el FJ 5º la normativa del planeamiento urbanístico aplicable para determinar que no se dan las circunstancias en el BCIL de Can Fàbregas de Mataró para desmontar la antigua fábrica al no darse los supuestos excepcionales

³⁸¹ Según EZQUERRA HUERVA, para que se pueda expropiar, el incumplimiento de la función social debe ser a título de dolo o culpa grave imputable al propietario. Se requiere que la declaración se haga fruto de un expediente contradictorio: la administración debe constatar y declarar que hay incumplimiento doloso o culposo grave de uno de los supuestos del art. 110.1.e TRLUC. Se debe permitir que parte afectada aporte pruebas, pueda examinar expediente, formular alegaciones, etc.

Una vez la resolución que declara el incumplimiento de la obligación de la propiedad alcanza firmeza en vía administrativa (es decir, no se recorre en plazo o es recurrida por el interesado pero el recurso de reposición es desestimado mediante resolución expresa -puesto que el silencio negativo es una mera ficción administrativa para recurrir en vía contenciosa, no un acto administrativo-), esa firmeza implica declarar la necesidad de ocupación de la finca, que es el acto administrativo en el que se concreta los bienes a expropiar (es el primer paso o trámite de un procedimiento expropiatorio: se hace una lista de bienes a expropiar con su descripción en el que los interesados pueden alegar, que una vez resueltas, la administración hace el acuerdo de necesidad de ocupación, que puede ser impugnada). Así aquí, ese trámite de la LEF se entiende tácito en la resolución del incumplimiento del deber social de la propiedad. Ver EZQUERRA HUERVA, Antonio, *Apuntes de la expropiación en el ámbito urbanístico*, Posgrado de derecho urbanístico, Universitat Rovira i Virgili, Tarragona, 2023, p. 7.

³⁸² Así se ha previsto, por ejemplo, en el POUM del municipio de Argentona, tanto para BCIN, BCIL como BPU, si bien entiendo que de forma errónea se refiere al interés social, cuando debería referirse a la “utilidad pública” y no remitirse a la LPCC nada más que para los BCIN, pues para BCIL y BPU debería remitirse al TRLUC: “*Són causa d'interès social, a efectes d'expropiació, l'incompliment dels deures de conservació, preservació, manteniment i protecció establerts per aquest Catàleg, d'acord amb la llei 9/1993 del patrimoni Cultural Català, i la situació de perill o ruïna imminent d'un immoble catalogat.*”

³⁸³ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Sentencia núm. 838/2012; Rec. 358/2009; Ponente: Rubira Moreno, Ana).

contemplados por el plan urbanístico³⁸⁴. En cambio, no pone problemas la STSJC de 23 de mayo de 2008³⁸⁵ (FJ 4º), para trasladar una fuente y su mina en Argentona declarados BCIL (pero sin todavía catálogo urbanístico propiamente) pues no se prohibía en ningún momento su traslado de forma expresa (lo único que se exigía de acuerdo con la LPCC era su conservación)³⁸⁶:

³⁸⁴ “No se recoge en la citada Ley prescripción alguna respecto del traslado de bienes de culturales de interés local. El artículo 2.1 del Decreto 276/2005, de 27 de diciembre, de Comissions Territoriales del Patrimoni Cultural, al regular las funciones de las citadas Comissions, en el apartado h) prevé la de emitir informe previo al desplazamiento de inmuebles de interés nacional, de acuerdo con el artículo 37 de la Ley del Patrimonio Cultural Catalán , pero respecto de bienes de interés local no se recoge previsión alguna.

El artículo 26 de las Normas de las Ordenanzas del Plan Especial al clasificar el tipo de obras que pueden realizarse en los bienes catalogados prevé las obras de desplazamiento, que han de permitir relocalizar elementos urbanos que por su interés deban ser conservados, preferentemente cerca de su localización actual (apartado k). Respecto de bienes inmuebles no se encuentra en el mismo prescripción alguna que verse sobre obras de desplazamiento pero, si el fin de la catalogación de bienes es el de su protección, la interpretación de las normas que versen sobre obras de las que son susceptibles los citados bienes ha de ser respetuosa con la conservación y mantenimiento patrimonio cultural en su forma originaria, dadas las consecuencias que se pueden derivar de la pérdida de su emplazamiento y su localización en nuevo lugar.

El régimen jurídico aplicable a los diferentes niveles de protección se encuentra recogido en el artículo 27. En los edificios con nivel de protección A se permite la realización de obras de mantenimiento, de restauración, de consolidación, de modernización y de reconstrucción cuanto la conservación y el mantenimiento del uso del edificio así lo exija y el aumento de volumen. Cuando el nivel de protección es el C se dispone que esos elementos preferentemente deberán mantenerse en el mismo edificio y si no es posible podrán situarse en otro lugar público, dentro del término municipal.

Es el artículo 28 el que dispone que los inmuebles y elementos catalogados individualmente no podrán ser derribados o desmontados total o parcialmente, con las excepciones previstas en esta normativa, siendo del artículo 33 el que prevé que en el caso de que por causa de fuerza mayor, o para proceder a la restauración del edificio, se haga necesario el derribo total o parcial de un edificio protegido el propietario que quiera promover el derribo habrá de presentar la solicitud al Ayuntamiento, acompañada de una serie de documentos, entre los que se incluye el proyecto de reconstrucción.

No quedando acreditado que en el caso de autos se dé alguna de las situaciones previstas en el precepto últimamente citado, no era posible el desmontaje de los elementos protegidos en el Plan Especial para su localización en otro lugar, sin que en esta determinación se pueda atender a otros intereses que puedan confluir en la zona ya que en la ponderación de todos ellos debe prevalecer el interés público en la conservación y mantenimiento de bienes protegidos por el Catálogo.”

³⁸⁵ Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª (Sentencia 422/2008, Rec. 485/2004; Ponente: Martín Coscolla, María Pilar).

³⁸⁶ Hay que tener en cuenta que la misma sentencia exige que en el caso de que el BCIL sea una fuente se requiera informe preceptivo de la Agència Catalana de l'Aigua en la tramitación del plan urbanístico que prevea su traslado: “4º) En relación con la afectación de la fuente de Santo Domingo y la mina que lleva el agua hasta la misma, se considera que faltan los informes de la Agencia Catalana del Agua y de la Dirección General de Minas del Departamento de Industria, habida cuenta de que la Modificación puntual, en el apartado II.1.A de su Memoria señala: "Como la construcción del nuevo aparcamiento subterráneo afectará al recorrido actual de la mina que alimenta la fuente, habrá que disponer un pozo desde el que se reconducirá el agua de la mina salvando la nueva construcción, y desde el que se suministrará agua a la fuente".

Las Administraciones demandadas consideran que la mina que alimenta la Fuente de Santo Domingo nace entre la confluencia de las c/. Dolors Montsedà, Puig i Torres y Bages, fuera del ámbito de la actuación impugnada y que lo que se afecta con la construcción del aparcamiento no es la mina sino el trazado del transporte de agua de la misma, a fin de conducirla en su momento al nuevo emplazamiento de la fuente; por ello consideran aquellos dos informes sectoriales como innecesarios.

“3º) Vulneración del régimen de protección de los bienes culturales de interés local que son la Fuente de Santo Domingo y la Capelleta. Recordemos que tienen tal naturaleza en virtud de la Disposición Adicional Primera.1 de la citada Llei 9/93 al haber sido incluidos por el Plan General de 14 de diciembre de 1.987 como elementos a conservar, y les es aplicable el régimen jurídico de los arts. 17.4, 21 a 28 y 39 de dicha Ley del Patrimonio Cultural Catalán que, en esencia, y en lo que a este proceso atañe, prohíben su destrucción y obligan a su preservación y mantenimiento. El Plan impugnado contempla simplemente su posible traslado por lo que no se viola precepto legal alguno, una vez que el Departamento de Cultura ha emitido su informe favorable y sin perjuicio de la nueva autorización que deberá dar respecto al concreto proyecto por el que se haga efectiva una nueva localización.”

Cabe incluso que la normativa del plan urbanístico del catálogo se remita para los BCIL a normas de protección de la LPCC referida a los BCIN, tal es el caso del plan especial del catálogo del distrito de Sant Gervasi, como se deduce de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo N.º. 9 de Barcelona de 1 de febrero de 2017³⁸⁷ (FJ 3º. Quinto)³⁸⁸.

Debemos distinguir, como bien se indica en el informe geológico aportado en el ramo de prueba de la parte actora, entre la mina de agua, o galería subterránea, horizontal o poco inclinada para captar y conducir las aguas, la boca de la mina o punto donde aflora el agua al exterior, y el nacimiento del agua o manantial (deu, en catalán) lugar donde surgen las aguas.

Pues bien, el surgiente de la fuente de Santo Domingo se encuentra efectivamente fuera del ámbito físico de la Modificación que nos ocupa, de ahí que no sea preciso el informe sectorial de minas en relación con las aguas minerales; y en cuanto a la mina de agua, no se trata de una estructura subterránea en el sentido de depósito geológico, natural o artificial a la que se refieren los arts. 23, 34 y 35 de la Ley de Minas 22/73, sino de una galería subterránea para la conducción y distribución de agua subterráneas, sometida a la legislación sectorial de aguas, en concreto en Cataluña al Decreto Legislativo 3/03 que aprobó el Texto Refundido de legislación en materia de agua, en cuyo art. 8.5 se exige que se solicite a la Agencia Catalana del Agua un informe previo y preceptivo en la tramitación de los planes de Ordenación Urbanística Municipal, una vez aprobados inicialmente.”

³⁸⁷ Sentencia núm. 31/2017, Rec. 104/2011; Ponente: Colorado Soriano, Rocío.

³⁸⁸ “5) El artículo 23 de la modificación del plan especial de protección del patrimonio arquitectónico de Barcelona señala que: "en los bienes culturales de interés local se pueden realizar obras y actuaciones que la ley 9/1993 permita para los bienes de interés nacional, con las siguientes precisiones: a) no se podrán realizar obras de nueva planta o sustitución; b) no se admiten las intervenciones de reestructuración que afecten a elementos que configuren la estructura tipológica de la edificación, más allá de la necesaria por razón a intervenciones de rehabilitación, sólo se admitirán las de reconstrucción en los casos en que se utilicen partes originales y aquellas otras partes que estén suficientemente documentadas, evitando interpretaciones miméticas en el resto."

e) Obligación de obtención de licencia urbanística municipal por intervenir sobre elementos objeto de protección en el bien catalogado o protegido (art. 187.2.a TRLUC y art. 33.2 D.64/2014).

f) Deber de informar a las administraciones en caso de peligro del bien (art. 5 LPCC).

g) Deber de permitir la inspección de las obras e intervenciones sobre el bien por parte de las administraciones competentes (art. 70.1 LPCC).

III.1.1.1.2.3.2.- Derechos del propietario de un BCIL

Como derechos de los propietarios de un BCIL, cabe destacar:

a) Derecho a disfrutar de beneficios fiscales (art. 59.1LPCC), ninguno específico para los BCIL pero que potencialmente les serían aplicables si se dan los conceptos jurídicos indeterminados que se fijan en su regulación, y que se concreta en que:

1) Puede existir una bonificación potestativa por ordenanza municipal de hasta el 95% de la cuota íntegra del IBI por incurrir causa de interés histórico o artístico en la actividad económica que se desarrolle en el inmueble, declarada de especial interés o utilidad municipal, previa declaración por el Pleno (art. 74.2.quáter TRLHL).

2) Puede existir una bonificación potestativa por ordenanza municipal de hasta el 95% de la cuota íntegra del IIVTNU por incurrir causa de interés histórico o artístico en la actividad económica que se desarrolle en el inmueble, declarada de

(...) El artículo 23.2 faculta a los planes especiales integrales a prever intervenciones en los bienes culturales de interés local que supongan modificaciones de volúmenes que no estén expresamente previstos en la ficha del catálogo. Es decir, en las propias normas urbanísticas prevén una remisión a los planes especiales urbanísticos para posibilitar intervenciones en edificios con partes protegidas.”

especial interés o utilidad municipal, previa declaración por el Pleno (art. 108.5 TRLHL).³⁸⁹

3) Bonificación potestativa por ordenanza municipal de hasta 95% cuota imponible del Impuesto de Actividades Económicas por incurrir causa de interés histórico o artístico en la actividad, previa declaración por el Pleno (88.2.e TRLHL).

4) Bonificación potestativa por ordenanza municipal de hasta 95% cuota imponible del ICIO por incurrir causa de interés histórico o artístico en la obra en el inmueble, declarada de especial interés o utilidad municipal previa declaración por el Pleno (art. 74.2.quáter TRLHL).

b) Derecho a pagar deudas tributarias (catalanas o locales) mediante entrega de bienes del patrimonio cultural catalán con aceptación del Departament de Finances (previo informe del Departament de Cultura) o el Pleno municipal según la administración en Cataluña a pagar (art. 58 LPCC y art. 60.2 Ley General Tributaria).

³⁸⁹ En cambio, no le sería aplicable a los BCIL una exención del IIVTNU como ocurre con los BCIN/BIC, así podemos mencionar el acuerdo del Consell Tributari del Ayuntamiento de Barcelona de 30 de mayo de 2005 (Expediente: 220/4) negando la exención de IIVTNU de una transmisión de un piso y un local pertenecientes a un edificio catalogado como BCIL, incluido en el Catálogo del Patrimonio Cultural Catalán y en el Catálogo del Patrimonio de Barcelona:

«Tercero — Por consiguiente, el beneficio fiscal no se otorga a cualquier bien que pueda tener un interés histórico, artístico o cultural, sino tan solo a aquellos que están expresamente definidos por la Ley 39/1988 y la Ordenanza de aplicación, es decir, los que se encuentren dentro del perímetro de un conjunto declarado histórico-artístico o hayan sido declarados individualmente de interés cultural.

Según el artículo 9 de la Ley 16/1985, la declaración de conjunto histórico o de bien de interés cultural requiere la previa incoación y tramitación de un expediente y se hace por Real Decreto. Y el artículo 15 establece que los bienes integrados en el patrimonio histórico español pueden ser declarados monumentos, jardines, conjuntos o bienes históricos, así como zonas arqueológicas. Es decir, la definición de interés cultural que da esta Ley hace referencia a determinados bienes de especial interés a nivel estatal que disfrutan de unas características arquitectónicas, históricas o artísticas que les hacen objeto de un grado de protección máxima, a diferencia de aquellos incluidos en catálogos urbanísticos municipales o planes urbanísticos, cuyo interés, si bien puede ser importante, no es suficiente para que disfruten de la declaración de interés cultural por parte del Estado. Así, este nivel de protección estatal, que supone una limitación de los derechos de los propietarios, está sujeto a un procedimiento regulado por la Ley y a una declaración individualizada, bien como edificio único o bien como conjunto histórico, mediante Real Decreto, así como a su inclusión en el correspondiente registro público. Se puede concluir, pues, que los bienes objeto de protección por la Ley 16/1985 son totalmente diferentes de aquellos que pueden estar incluidos en catálogos de protección o planes urbanísticos determinantes de su interés local, pero que no tienen la calificación de bienes de interés cultural definida por la mencionada Ley para disfrutar de la exención prevista en el artículo 106.1.d) de la Ley de Haciendas Locales.

En este caso, aun estando acreditada la inclusión del edificio en el Catálogo del Patrimonio Arquitectónico Histórico-artístico de la Ciudad con el nivel de protección que allí se le atribuye, no consta que haya sido declarado bien de interés cultural de acuerdo con la Ley 16/1985, del patrimonio histórico español, por lo cual la transmisión de dos de los locales del edificio no puede tener cabida en el supuesto de exención del mencionado precepto».

c) Derecho a ser informado, escuchado y notificado sobre la catalogación (art. 17 LPCC y LPAC).

d) Derecho a recibir subvenciones y ayudas públicas, siempre condicionado a que exista dotación presupuestaria, con criterio de concurrencia y el beneficiario cumpla el deber de conservación del bien (art. 54 LPCC).

e) Derecho a buscar soluciones alternativas para conciliar la accesibilidad de inmuebles protegidos con la protección de esos valores culturales que motivaron la protección de un BCIL (art. 16 de la Ley 13/2014, de 30 de octubre, de accesibilidad de Cataluña).

III.1.1.1.2.3.3.- Derechos, deberes y potestades de un Ayuntamiento respecto del BCIL

MENÉNDEZ PABLO³⁹⁰ también entiende que los Ayuntamientos (o Consejos Comarcales, si son competentes) tienen un conjunto de derechos y deberes en relación con los BCIL, siendo así sus DERECHOS o POTESTADES:

1) Potestad de declarar un BCIL (art. 17 LPCC).

2) Potestad de obligar al propietario de un BCIL a hacer las obras necesarias para su conservación (art. 67) o a exigir reparar los daños causados por las obras ilegales (art. 68). Y a suspender las obras ilegales así como a tomar otras medidas cautelares o sancionadoras (art. 77).

3) Potestad sancionadora a los titulares de un BCIL por infracción administrativa de la LPCC (siempre que no corresponda dicha facultad a la Generalitat –arts. 71 y ss-) así como a inspeccionar intervenciones sobre un BCIL (art. 70).

³⁹⁰ MENÉNDEZ PABLO, Xavier y otros, *La protecció del patrimoni cultural immoble. Guia per a l'elaboració dels catàlegs municipals de béns protegits*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2009, p. 35 y 36.

4) Derechos genéricos (afectan a todo el patrimonio cultural catalán) como el de ser informados por la Generalitat de las actuaciones que se lleven a cabo dentro del marco de la LPCC (art. 3.4).

No se establecen, en cambio, derechos en materia de subvenciones para los entes locales para ser beneficiarios. Por otro lado, se establecen como deberes:

1) Deber de comunicar a la Generalitat la declaración de un BCIL (art. 17.3).

2) Deberes genéricos (afectan a todo el patrimonio cultural catalán) como el de colaborar con las demás administraciones para proteger el patrimonio (arts. 3.1 y 3.2), así como comunicar a la Generalitat las situaciones de peligro para el patrimonio (art. 3.3).

III.1.1.1.2.4.- Declaración de los BCIL y su incidencia en el planeamiento urbanístico

Respecto de la incidencia de la declaración de un BCIL sobre el planeamiento urbanístico, es preciso indicar que, a diferencia de lo que ocurre con la declaración de BCIN, no comporta la obligación de adaptar el planeamiento urbanístico ni la prevalencia sobre el planeamiento urbanístico (art. 33.1 LPCC referido a los BCIN). El artículo 39 simplemente se limita a establecer que la declaración de un BCIL

“conlleva la aplicación inmediata del régimen jurídico que esta Ley establece para los bienes catalogados. Cualquier norma adicional de protección de estos bienes se establecerá por medio de los instrumentos determinados por la legislación urbanística”.

Es decir, que solamente vincula al planeamiento en las pocas directrices claras que la LPCC establece a favor de los BCIL (o a bienes catalogados en genérico). Así lo ha entendido la STSJC de 27 de febrero de 2002³⁹¹ (FJ 7º):

³⁹¹ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Nº de Recurso: 2275/1997; ponente: Ortiz Blasco, Joaquín José; Roj: STSJ CAT 2679/2002 - ECLI:ES:TSJCAT:2002:2679).

“Sin cita de precepto alguno se sustenta la nulidad de pleno derecho del acuerdo impugnado por "la contradicción existente, y patente entre el Plan General de Ordenación de Igualada con la declaración de bien cultural de interés local del edificio fabril "La Igualadina Cotonera". Este argumento debe rechazarse porque esa declaración en modo alguno altera la calificación de la finca donde se ubica "La Igualadina Cotonera" como suelo urbano, clave 17, "industrial edificación continua I", que no ha sido modificada desde la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación (aprobado definitivamente por la Comisión Provincial de Urbanismo en sesión de 12 de febrero de 1986). Es más, el régimen de protección establecido en la Ley del Patrimonio Cultural Catalán no comporta una modificación del planeamiento urbanístico, sino la aplicación inmediata del régimen jurídico establecido en la misma para bienes catalogados (artículo 39), que se concreta en los artículos 25 (deber de conservación y mantenimiento), 26 (derechos de tanteo y retracto), 27 (escrituras públicas) y 28 (limitaciones a la transmisión).”

Respecto de la primacía de protección de la declaración de un BCIL sobre el planeamiento urbanístico, cabe citar el FJ 9º de la STSJC de 19 de enero de 2010³⁹²:

“3.- Pasando a examinar las alegaciones referentes a la masía de Can Xercavins, igualmente es de interés señalar que la prueba pericial practicada a tenor de lo dictaminado por el perito Don. Desiderio - especialmente al dictaminar el extremo Décimo- no deja duda alguna acerca de que nos hallamos ante un elemento del patrimonio arquitectónico que, cuanto menos, se encuentra protegido por el catálogo municipal como Bien Cultural de Interés Local y si bien en la tramitación de autos parece que se respeta y mantiene la protección de la Masía ello no es así ni en la figura de planeamiento general ni en la figura de planeamiento parcial impugnadas, al punto que se alcanza a detectar que inclusive se prevé no sólo por las disposiciones de planeamiento urbanístico sino también por la vía de un proyecto de "Deconstrucció de les edificacions i instal·lacions afectades pel desenvolupament del Pla Parcial del Centre Direccional de Cerdanyola del Vallès" de 2007 que cabe lisa y llanamente su derribo. Tal supuesto sin mayores aditamentos también carece de la debida motivación y justificación. En

³⁹² Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Nº de Recurso: 526/2006; ponente: Taboas Bentanachs, Manuel; Roj: STSJ CAT 4589/2010 - ECLI:ES:TSJCAT:2010:4589).

consecuencia, inclusive más allá del desbordamiento del ámbito en que debe desarrollarse el ejercicio de la potestad discrecional de planeamiento urbanístico debe estimarse la vulneración de los artículos 17 y 21 de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán .”

Si una ordenanza o la normativa de un catálogo urbanístico lo prevén, cabría incluso establecer una zona de entorno de protección del BCIL, pero habrá que tener en cuenta de no alterar el aprovechamiento de las fincas afectadas³⁹³. Así lo ha hecho el Ayuntamiento de Barcelona mediante la Ordenanza sobre protección del patrimonio arquitectónico, histórico-artístico de la ciudad de Barcelona, aprobada por acuerdo de 18 de enero de 1979³⁹⁴, cuyo artículo 22 dispone que

"a efectos de esta Ordenanza se entenderá por entorno de los edificios catalogados las fincas contiguas, las que tengan fachada delante del edificio catalogado en la misma calle, las que den a plazas en las que haya algún edificio catalogado y las que se califican como entorno a través de un plan especial".

Sujetándose el "entorno de los edificios catalogados " a las obligaciones establecidas para los conjuntos del tipo IV, dispuestas en el artículo 23 de la misma Ordenanza, habiéndose previsto para tales conjuntos en su artículo 18, que

"sólo tendrán como limitación la obligación de conservar o mantener, incluso las nuevas edificaciones, el ambiente estético del sector, de manera que armonicen y no desentonen del conjunto en el que estén situadas".

Así lo avala jurisprudencialmente la STSJC de 23 de diciembre de 2003³⁹⁵ (FJ 8º), a parte de reconocer esa posibilidad tácitamente también reconoce la importancia de que un BCIL se declare por sus propios valores y no por el demérito de su entorno, así como reconoce el valor de un edificio que pretende competir con el BCIL protegido en su entorno, sin ser para nada un demérito:

³⁹³ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *Directrius de contingut per als catàlegs de béns i plans especials de protecció*, Departaments de territori i cultura de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2013, p. 30.

³⁹⁴ https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/101026/1/ordepararh_2015.pdf

³⁹⁵ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Sentencia núm. 808/2014, Rec. 114/2011; Ponente: Hernández Pascual, Isabel).

“el informe pericial de parte discrepa de la bondad del PEIMU para conseguir el resultado pretendido por la Ordenanza y por el citado artículo 9.3 del Texto Refundido, defendiendo que "no se integra para nada en la trama común del ensanche, ni en el entorno, tal y como es preceptivo", por cuanto, considera que pretende "competir con la casa Rocamora", "imitar sus elementos de coronación", "imitar incluso sus materiales y colores".

No es la mediocridad del entorno lo que justifica el reconocimiento de un edificio como Bien Cultural de Interés Local, sino sus propios valores, por lo que no puede aceptarse que el edificio previsto en el PEIMU impugnado desentone con el entorno o pueda afectar a la casa Rocamora porque pueda llegar a "competir" con esta última, lo que supone, por el contrario, reconocerle un valor estético equiparable al de un bien Cultural de Interés Local, que, más que la disonancia o desentono, justifica la armonía con el ambiente estético de la zona, de valor indiscutible en el Ensanche y en muchos edificios del Paseo de Gracia, que también pueden competidores sin sospecha de disonancia, a falta de más prueba y mayores explicaciones del perito, no siendo tampoco asumible esa alegación de desentono o incoherencia con el entorno por la imitación de los elementos de coronación, y de los materiales y colores, pues estas disposiciones parecen más encaminadas a buscar esa armonía, que el contraste.

Por todo lo expuesto debemos dictar sentencia desestimando este recurso contencioso-administrativo.”

III.1.1.1.2.5.- Comparativa con otras Comunidades Autónomas

En primer lugar hay una serie de bienes de máxima protección y relevancia cultural en todas las CCAA³⁹⁶ (equivalentes al BIC de la LPHE).

³⁹⁶ 1- Bienes de interés cultural: Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla la Mancha, Castilla y León, Baleares, Extremadura, Murcia y Madrid.

2- Bienes culturales calificados: País Vasco.

3- Bienes culturales de interés nacional: Cataluña.

4- Bienes inscritos de forma específica en el Catálogo general del Patrimonio Histórico de Andalucía: Andalucía.

5- Bienes de interés cultural (gallegos): Galicia

6- Bienes de interés cultural valenciano: Comunidad Valenciana.

Hay un segundo nivel de protección para otros bienes que no tienen los valores culturales o históricos suficientes para ser declarado BIC autonómico³⁹⁷. A veces su declaración puede corresponder a entes locales (y los hay muebles, inmuebles e inmateriales a veces). Finalmente hay una tercera categoría de protección para otros bienes con una cierta relevancia cultural que merecen algún tipo de protección inferior por la normativa autonómica y que solo se da en ciertas normativas autonómicas³⁹⁸.

Vamos a ver algunas notas características de figuras de protección equivalentes al BCIL de ciertas CCAA, es decir, esa segunda categoría de mayor importancia:

III.1.1.1.2.5.1.- Principado de Asturias

En Asturias, la Ley del Principado de Asturias 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural regula la figura de los Bienes del Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias (BIPCA).

El BIPCA es todo bien mueble o inmueble que tenga un grado notable de los valores culturales propios del patrimonio cultural asturiano de acuerdo con el artículo 1 LPCPA y que tengan un interés inferior al de un BIC. Los bienes inmuebles se pueden catalogar singularmente o como colección, pueden catalogarse bienes muebles incluidos en el inmueble e incluso se puede limitar la aplicación de la protección a partes del inmueble si las otras no tienen interés cultural. Su catalogación implica formar parte del Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias que se gestiona por la Comunidad Autónoma de Asturias y tiene por finalidad salvaguardar esos bienes (art. 22 LPCPA). Se exige haber

³⁹⁷ 1- Bienes muebles incluidos en el Inventario General del Estado: Andalucía, Asturias, Castilla la Mancha, Castilla y León, Baleares, Extremadura, Navarra, la Rioja, Cantabria, Murcia, Madrid.

2- Bienes catalogados: Aragón

3- Bienes inventariados vascos: País Vasco

4- Bienes catalogados (muebles) y Bienes culturales de interés local (inmuebles): Cataluña

5- Bienes inscritos de forma genérica en el Catálogo general del patrimonio histórico de Andalucía: Andalucía

6- Bienes catalogados o incluidos en el Catálogo del Patrimonio cultural de Galicia: Galicia

7- Bienes inventariados valencianos, ya sean de relevancia local (inmuebles), muebles o inmateriales: Comunidad Valenciana

³⁹⁸ 1- Restantes Bienes del Patrimonio Cultural Catalán (Cap. III LPCC): Catalunya

2- Bienes inventariados (en el Inventario general del Patrimonio Cultural de Galicia): Galicia

3- Bienes no inventariados de la Ley valenciana del patrimonio cultural (art 2.c): Comunidad Valenciana

transcurrido 30 años de una construcción para ser incluida en el Inventario, excepto que haya autorización del propietario del inmueble (art. 23).

Respecto del Procedimiento de declaración de los BIPCA y su régimen jurídico, me remito al capítulo que trata de las Categorías de bienes protegidos patrimonialmente en el Principado de Asturias.

III.1.1.1.2.5.2.- Aragón

En Aragón, la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés regula la figura del Bien Catalogado de Aragón (Monumento de Interés Local).

Está pensado para los bienes culturales aragoneses que a pesar de su importancia no tengan valores para ser declarados BIC y una vez declarados se incluyen en el Catálogo del Patrimonio Cultural Aragonés (art. 13 LPCA).

Si el bien catalogado es inmueble, también puede ser declarado y tutelado por el municipio, en cuyo caso estaríamos ante lo que se denomina un “Monumento de Interés Local” (art. 24.3 y 25).

Respecto del Procedimiento de declaración de los Bienes Catalogados de Aragón y su régimen jurídico, me remito al capítulo que trata de las Categorías de bienes protegidos patrimonialmente en Aragón.

III.1.1.1.2.5.3.- Comunidad de Madrid

En la Comunidad de Madrid, la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid regula la figura del Bien de Interés Patrimonial (BIP).

Los Bienes de Interés Patrimonial son aquellos bienes con un interés cultural inferior a un BIC radicados en la Comunidad de Madrid. A diferencia de los BIC, no tienen categorías en lo referente a los inmuebles, si bien se admite también además de los BIP inmuebles, los muebles y los inmateriales (categoría única denominada Hecho Cultural) (art. 10 LPHCM).

Respecto del Procedimiento de declaración de los BIP y su régimen jurídico, me remito al capítulo que trata de las Categorías de bienes protegidos patrimonialmente en la Comunidad de Madrid.

III.11.1.2.5.4.- Islas Baleares

En las Islas Baleares, la Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Illes Balears regula la figura del Bien Catalogado de las Islas Baleares

Esta segunda categoría está reservada para bienes muebles e inmuebles que no tienen relevancia cultural suficiente para ser declarados BIC pero con suficiente significación y valor para ser protegidos singularmente como bienes del patrimonio histórico balear (art. 14.1 LPHIB).

Respecto del Procedimiento de declaración de los Bienes Catalogados de las Islas Baleares y su régimen jurídico, me remito al capítulo que trata de las Categorías de bienes protegidos patrimonialmente en las Islas Baleares.

III.1.1.1.2.5.5.- Andalucía

En Andalucía, la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía regula la figura del Bien de catalogación general.

El sistema de protección gira en torno al Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, que a pesar de ser un inventario, allí se inscriben los BIC (solo para inmuebles), bienes de catalogación general (muebles o inmuebles) y bienes del Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español. Eso implica que toda catalogación según la ley andaluza es siempre decisión definitiva de la Junta de Andalucía (art. 9), demostrando un carácter muy tutelar de la Junta sobre los municipios.

La inscripción de cualquier inmueble en este catálogo implica la obligación del municipio de adecuar su planeamiento urbanístico para asegurar su preservación, no siendo obstáculo para ello que se contradiga con el planeamiento actual hasta entonces o la inexistencia de planeamiento (art. 30).

La Junta de Andalucía, por decreto de la Dirección General competente puede inventariar bienes inmuebles o espacios etnológicos en el Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Histórico Andaluz³⁹⁹.

El proceso de catalogación general de un bien inmueble implica dar trámite de audiencia al municipio donde radica el bien.

III.1.1.1.2.5.6.- Galicia

En Galicia, la Ley 5/2016, de 4 de mayo, del patrimonio cultural de Galicia regula la figura del Bien Catalogado.

Básicamente distingue entre BIC (mayor valor cultural y protección) y bienes catalogados (valor y protección inferior al BIC). Tiene una visión mucho más amplia del concepto de BIC y de bienes catalogados que otras CCAA (admite los inmuebles, muebles o inmateriales según el artículo 8). Los bienes catalogados se inscriben en el Catálogo del Patrimonio Cultural de Galicia, y se admiten entornos de protección en éstos (art. 25).

Como punto más limitativo de la ley es el escaso margen de actuación que se deja a la autonomía municipal, pues ninguna de las categorías mencionadas puede ser decidida por municipios u otros entes locales. Básicamente el papel del municipio se concentra en el deber de adaptar su planeamiento a las previsiones de la ley (Disp. Transit. 4ª), una vez adaptado, el Ayuntamiento dispone de competencias para autorizar las intervenciones sobre bienes catalogados, en caso contrario serán autorizadas por la Consejería de Cultura (art. 65).

III.1.1.1.2.5.7.- Comunidad Valenciana

En la Comunidad Valenciana, la Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano regula la figura del Bien Inmueble de Relevancia Local.

³⁹⁹ Esto obliga a los municipios a incluir dichos bienes inventariados en sus catálogos en planes urbanísticos (art. 13.3), y obliga a sus propietarios a conservar los bienes inventariados (art. 14), cuyo incumplimiento puede implicar la expropiación del bien. Los municipios deben adaptar en plazo de 2 años los bienes inscritos en el Catálogo General, lo mismo para Conjuntos Históricos, Sitios Históricos, Lugares de Interés Etnológico, Lugares de Interés Industrial o Zonas Patrimoniales (art. 30). En caso de tener aprobado este planeamiento, la Consejería de cultura puede delegar a los Ayuntamientos las autorizaciones de intervenciones sobre los bienes catalogados (art. 30), que deberán contar con un informe previo de una Comisión técnica municipal (mixta, política y de expertos en la materia) (art. 40).

La Ley 4/1998 es una ley en su momento vanguardista y ambiciosa, que coordina la función urbanística con la sectorial del patrimonio cultural, tal y como nos indica CASAR FURIO⁴⁰⁰. El sistema se conforma entorno al Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano (art. 15 y ss), que depende de la Consejería de Cultura autonómica, donde se inscriben los BIC, Bienes Inmuebles de Relevancia Local, Bienes Muebles de Relevancia Patrimonial⁴⁰¹ y Bienes Inmateriales de Relevancia Local⁴⁰². Todos los bienes del Inventario implican de un modo u otro un grado de protección y por lo tanto el deber de los propietarios y poseedores de conservarlos (art. 18). Finalmente, los bienes no inventariados son todos los que tienen algún valor cultural pero no son merecedores de una protección específica (al estilo de como ocurre con la LPHE, o en Cataluña con la LPCC). Nos centraremos en los Bienes Inmuebles de Relevancia Local.

Los Bienes Inmuebles de Relevancia Local se regulan en los artículos. 46 a 50 de la Ley 4/1998. Dicha figura se reserva para los bienes culturales con un interés más local o comarcal, que no tienen categoría para ser declarados BIC. Lo relevante de dichos bienes es que deberán ser incluidos en los correspondientes catálogos municipales de bienes y espacios protegidos⁴⁰³ previstos en la legislación urbanística. Es decir que son los Ayuntamientos correspondientes los que proponen qué bienes protegen como de relevancia local a través del catálogo⁴⁰⁴, si bien hay un informe preceptivo y vinculante

⁴⁰⁰ CASAR FURIO, María Emilia, “La Ley de Patrimonio Cultural Valenciano de 2007”, *Actualidad Administrativa*, Nº 18, Sección A Fondo, Quincena del 16 al 31 Oct. 2008, pp. 2090-2102.

⁴⁰¹ Bienes Muebles de Relevancia Patrimonial (arts. 51 a 54): es una segunda categoría de protección de bienes muebles que no llegan a ser considerados BIC. Se declaran por resolución de la Consejería de Cultura autonómica, y el papel del Ayuntamiento se limita a su posible solicitud de incoación.

⁴⁰² Bienes Inmateriales de Relevancia Local (arts. 55 a 57): es la figura equivalente a la anterior mueble pero para los bienes inmateriales en todo lo que se ha comentado.

⁴⁰³ Para la elaboración de dichos catálogos se deberá contar con un equipo pluridisciplinar especializado en distintas materias como arquitectura, arqueología, historia del arte y etnología o antropología (art. 47.2) y los municipios podrán recabar la asistencia técnica de la Conselleria de Cultura Valenciana para elaborar sus catálogos (art. 47.6).

⁴⁰⁴ Así según CASAR FURIO: “Dichos bienes deberán ser incluidos en los correspondientes Catálogos de Bienes y Espacios Protegidos previstos en la legislación urbanística, con la expresada calificación de Bienes de Relevancia Local y se inscribirán en la Sección 2.ª del Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano. La inexistencia, en su caso, de este tipo de bienes en un determinado Catálogo Urbanístico «habrá de ser motivada en el propio Catálogo».

En tal sentido, en la Comunidad Valenciana, la Ley de Patrimonio Cultural Valenciano, Ley 4/1998, contempla como categoría de protección no al Catálogo Urbanístico, sino a los Bienes de Relevancia Local, en la medida en que predispone un régimen jurídico específico para los que accedan a dicha condición, y no a todos los que accedan a los Catálogos Urbanísticos”.

Ver CASAR FURIO, María Emilia, “El nuevo tratamiento dispensado a los Bienes de Relevancia Local en la Ley Valenciana y la configuración en la misma del espacio etnológico como otra categoría de BIC”, *Práctica Urbanística*, Nº 81, La Ley Práctica Urbanística, Nº 81, Sección Estudios, Abril 2009, p. 3.

de la Conselleria autonómica de Cultura a emitir en 6 meses. La publicación del anuncio de información pública una vez aprobado inicialmente el catálogo implica la aplicación provisional del régimen de bienes del Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano. Una vez se aprueba definitivamente el catálogo urbanístico o su modificación, la tutela del bien de Relevancia Local también corresponde a los Ayuntamientos, quienes autorizan sus intervenciones (siempre comunicándolo a la Conselleria de Cultura Valenciana, art. 50.4).

La Conselleria de Cultura Valenciana puede instar a la declaración de bienes de relevancia local no instados por el Ayuntamiento, dándoles audiencia, y con protección cautelar del bien (art. 47.4).

Los Bienes Inmuebles de Relevancia Local serán inscritos en el Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano de acuerdo con alguna de las categorías previstas en el art. 46.2 (Monumento de Interés Local; Núcleo Histórico Tradicional; Jardín Histórico de Interés Local; Espacio Etnológico de Interés local; Sitio Histórico de Interés Local; Espacio de Protección Arqueológica; o Espacio de Protección Paleontológica) y serán inscritos en la Sección 2ª de dicho inventario lo que implicará su publicación en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana (art. 48) así como se comunicará al Registro de la Propiedad para su inscripción (art. 49).

Los bienes de relevancia local se sujetan a las normas de protección del catálogo, de la normativa urbanística sobre bienes catalogados y del régimen general de los bienes inmuebles del Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano (art. 50.1). En todo caso se prescribe en el art. 50.2 un contenido mínimo para cada bien de relevancia local en el catálogo (determinar su situación y descripción, valores patrimoniales que justifican su protección, su entorno de afección si procede, y definición del grado de protección y régimen de intervención autorizado). Los catálogos deberán proteger los yacimientos de especial valor en el municipio como Espacios de protección arqueológica o paleontológica (art. 50.3).

Además, la Disposición Adicional Quinta (en su última versión dada por la Ley valenciana 9/2017) también dispone ciertos elementos que deben ser necesariamente considerados Bienes Inmuebles de Relevancia Local debido a su naturaleza patrimonial y que por lo tanto deberán estar incluidos en el catálogo de bienes correspondiente, como

los son, entre otros, los núcleos históricos tradicionales, pozos o cavas de nieve o neveras, las chimeneas industriales anteriores a 1940, los hornos de cal, los antiguos molinos de viento y los antiguos molinos de agua, los relojes de sol anteriores al siglo XX, las barracas tradicionales propias de las huertas valencianas, ciertos elementos de la arquitectura religiosa tradicional, patrimonio histórico y arqueológico civil y militar de la Guerra Civil y otros bienes referidos a la memoria histórica. Si bien algunos de esos bienes, excepcionalmente, pueden ser excluidos de su protección por la Conselleria valenciana de Cultura si se acredita que no concurren los valores culturales suficientes para ser incluidos en el Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano.

Como nos recuerda DUART CÍSCAR y BLANCO VEGA “esta parte de la ley ha sido desarrollada en el Decreto 62/2011, de 20 de mayo, DOCV de 26 de mayo, que regula el procedimiento para la declaración y el régimen de protección de los bienes de relevancia local”⁴⁰⁵.

En definitiva, destaca muchísimo la excelente interrelación de la legislación sectorial valenciana del patrimonio cultural con la urbanística, solo equiparable al caso del Principado de Asturias, si bien con una participación mayor de los municipios en ese régimen (pero en este aspecto inferior al nivel de autonomía municipal de la LPCC para Cataluña).

No obstante, la figura también ha sido fuente de alguna que otra crítica doctrinal, como CASAR FURIO y BROSETA PALANCA debido a su utilización también en los Núcleos Históricos Tradicionales:

“Con la última modificación de la LPCV, se impone la declaración de BRL (Bien de Relevancia Local) a todos los Núcleos Históricos Tradicionales de la Comunidad Valenciana, a fin de incluirlos en el Catálogo de Bienes y Espacios Protegidos con asignación de un nivel de protección específico. Esta nueva delimitación provoca algunas incongruencias, como la flexibilización del régimen de los bienes BRL, que pasan de ser protegidos mediante un nivel de protección integral por ley, a un nivel adecuado y opcional, así como la incoherencia sobre la prohibición de derribo

⁴⁰⁵ DUART CÍSCAR, Vicente, BLANCO VEGA, Josep Lluís, “La protección de los bienes del patrimonio cultural a través del urbanismo. Especial referencia al Régimen Jurídico en la Comunidad Valenciana”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº 11, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 Jun. 2013, Ref. 1117/2013, pp. 1117-1128.

presente en el régimen general de los bienes inventariados y el nivel de protección ambiental, que no existía cuando el único nivel posible para los bienes inventariados era el integral.

(...)

Una figura como el «Bien de Relevancia Local» destinada a un fin bien definido, como un segundo grado en la escala de protección de bienes culturalmente destacados, se desvirtúa al ser utilizada para alcanzar objetivos de protección de una zona de la ciudad con un interés marcadamente ambiental, que no valora la calidad sino la conservación del paisaje tradicional.»⁴⁰⁶

III.1.1.3- Los restantes bienes integrantes del patrimonio cultural catalán

Los restantes bienes integrantes del patrimonio cultural catalán (o BIPCC⁴⁰⁷) componen una tercera categoría en importancia de protección de la LPCC, y es un cajón de sastre para todos aquellos bienes muebles e inmuebles que no reúnen las condiciones para ser declarados BCIN o bienes catalogados (art. 18 LPCC). A diferencia de las otras dos categorías, esta tercera no requiere un procedimiento explícito de declaración, sino que alberga genéricamente todos aquellos bienes que reúnan los valores del artículo 1 LPCC^{408 409}.

El art. 18.2 LPCC hace una relación no cerrada de bienes muebles que se incluyen en esta categoría: colecciones, puntos históricos, objetos arqueológicos, mobiliario patrimonio documental, bibliográfico, científico, etc. Además, se incluyen en esta categoría el patrimonio documental y bibliográfico al que se refiere los arts. 19 y 20 LPCC, respectivamente. En todo caso, nada obsta para que puedan ser restantes BIPCC bienes inmuebles.

⁴⁰⁶ CASAR FURIO, María Emilia, BROSETA PALANCA, María Teresa, “Regulación Valenciana de los Catálogos Municipales”, *Actualidad Administrativa*, Nº 1, Sección A Fondo, Enero 2013, pp. 43-44.

⁴⁰⁷ A pesar de llamar simplídicamente BIPCC a los restantes bienes que no son ni BCIN, ni BCIL ni EPA, lo cierto es que en un sentido amplio, los BIPCC incluyen también estas categorías (cualquier BCIN, por ejemplo, es a su vez un bien del patrimonio cultural catalán). Si bien para referirse de forma simplificada a los bienes del patrimonio cultural catalán que no son ni BCIN, ni BCIL, ni EPA se ha procedido a darle ese nombre.

⁴⁰⁸ Eso es, que reúnan un valor histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, etnológico, documental, bibliográfico, científico o técnico merecedor de una protección y defensa especial.

⁴⁰⁹ CALVO CATALÀ, Bernat, *Las categorías de bienes culturales (...) op. cit.*, pp. 6-7.

Para RICART I MARTÍ y GÓMEZ BUENDÍA se trataría del patrimonio “no declarado” también llamado “latente o objetivo” para quienes es:

“una categoría indeterminada, la identificación de la cual se deja al conocimiento y la sensibilidad de la ciudadanía. Este aspecto se podría criticar desde el punto de vista de la seguridad y la garantía del administrado, pero, en todo caso, la actuación de la administración se prevé siempre a partir de medidas cautelares, las cuales, lógicamente, requieren comunicación fehaciente.”⁴¹⁰

Como se ha dicho, esta categoría de bienes no requiere de un procedimiento para ser declarado como tal. Todos los bienes con valores culturales según el art. 1.1 LPCC, deben ser inscritos en el Inventario del Patrimonio Cultural Catalán (art. 60), que no implica ninguna protección efectiva, y que como bien dice su nombre, se centra en inventariar los bienes, es decir, documentarlos y recopilarlos sistemáticamente, y así favorecer su investigación y difusión.

No hay que confundir esta categoría genérica protegida por la LPCC con los Bienes de Protección Urbanística (BPU), puesto estos últimos son los que gozan de una protección específica pero meramente urbanística por un catálogo o precatálogo dentro de un plan urbanístico.

Así pues, a pesar de no ser parte de esta categoría, ni estar tutelada por la LPCC, hay que mencionar que el TR de la Ley de Urbanismo de Catalunya de 2010 (TRLUC) prevé la elaboración de catálogos del patrimonio en el Plan General o desarrollados en un Plan especial urbanístico (arts. 71.1 TRLUC y 75 del Decreto 305/2006 RLUC), sin que se diga explícitamente, los BCIN y BCIL ya declarados deben formar parte de estos catálogos, los EPA forman parte del catálogo por mandato explícito del artículo 17.5 LPCC. Si bien un catálogo puede contener, además, otros bienes, normalmente llamados “bienes del catálogo municipal” o Bienes de Protección Urbanística” y que protegen aquellos inmuebles con un interés menor a aquellas categorías de la LPCC. La tutela de estos restantes bienes del catálogo municipal (que no son BCIN ni BCIL) deriva exclusivamente del TRLUC y del planeamiento urbanístico, y no de la LPCC, que dicho sea de paso, es criticable que a duras penas mencione la cuestión de los catálogos del

⁴¹⁰ RICART I MARTÍ, Encarnació y GÓMEZ BUENDÍA, Carmen, “El patrimonio cultural local”, *op. cit.*, p. 1446.

patrimonio urbanísticos o establecer siquiera mecanismos de coordinación entre ambas materias (patrimonial y urbanística).

De todos modos, a mi entender, todo bien catalogado en un catálogo de protección dentro de un plan urbanístico, siempre que no sea un bien natural, se considerará BIPCC y como tal se inventariará por la Generalitat, aplicándose el tenue régimen protector para los restantes BIPCC además del régimen protector del plan urbanístico del catálogo y su normativa, que será el grueso de su régimen protector.

Por otro lado, para los restantes bienes integrantes del patrimonio cultural catalán (inmueble), implicará un tenue régimen de limitaciones (así como algunos derechos) de los propietarios y poseedores del bien inmueble. Empezando por los deberes, cargas y limitaciones del propietario del bien serían:

a) Deber genérico de conservación del bien, así como de facilitar información si lo requiere la Administración sobre el estado de conservación del bien y su utilización (art. 21 LPCC) si bien no implica la prohibición de derribo (art. 25). Al ser un deber genérico, interpreto que no conlleva la posibilidad administrativa de dictarse requerimientos u órdenes de ejecución a los propietarios o demás titulares de derechos reales o poseedores de los bienes para su conservación, pues el artículo 67 LPCC solo regula dicha posibilidad para BCIN, BCIL o bienes muebles catalogados. Tampoco conlleva su incumplimiento ninguna infracción asociada en el artículo 71, lo que convierte dicho deber de conservación genérico del artículo 21 en “papel mojado” a efectos de querer proteger el bien, a no ser que el bien sea declarado BCIN, BCIL, EPA o BPU y entonces en base a esas otras figuras de protección poder proteger efectivamente el bien según la LPCC o la legislación urbanística.

b) Deber de comunicar a la administración el cambio de uso del bien: la reciente modificación del número 3 del artículo 21 LPCC introducido por el artículo 2 de la Ley 6/2022, de 7 abril, de modificación de la Ley 9/1993, del patrimonio cultural catalán, para la preservación de los establecimientos emblemáticos (vigente desde el 13 de abril de 2022), ha regulado un deber concreto de todos los propietarios, titulares de derechos reales y poseedores de bienes integrantes del patrimonio cultural catalán de comunicar con mínimo 6 meses de antelación a la administración, interpreto que la Generalitat (si es BCIN) o Ayuntamiento (BCIL y restantes bienes inmuebles del patrimonio cultural

catalán) cualquier cambio de uso en los bienes para que la administración pueda garantizar el deber de conservación del bien y tomar las medidas necesarias de conservación del bien:

“Las personas referidas en el apartado 1, atendiendo al deber de información sobre el estado de los bienes, deben comunicar a la administración competente, de acuerdo con el artículo 36, cualquier cambio en el uso de los bienes, incluyendo la finalización de la actividad que se realiza en ellos, con el fin de que la Administración pueda asegurar que en esta nueva circunstancia se garantizarán los deberes de conservación y mantenimiento. A estos efectos, todos los propietarios y titulares de otros derechos reales y poseedores sobre estos bienes deben comunicar a la Administración las circunstancias a las que se refiere este apartado con un preaviso mínimo de seis meses, a fin de que la Administración conozca la situación y, en su caso, pueda tomar las medidas necesarias para garantizar la preservación efectiva de los bienes.”

La finalidad de la ley que modifica la LPCC es la de preservar el patrimonio que representan los establecimientos comerciales emblemáticos en Cataluña, si bien mientras no se crea una ley que regule el patrimonio cultural inmaterial en Cataluña se ha optado por dos modificaciones de la LPCC, una de las cuales es la presente, si bien como vemos, el precepto no discrimina la motivación del cambio de uso y por lo tanto tiene un alcance genérico para cualquier cambio de uso en un BCIN, BCIL o cualquier otro bien (entendemos que inmueble) siempre que forme parte del patrimonio cultural catalán. El precepto no menciona las medidas que puede tomar la administración competente para asegurar la preservación del bien por el cambio de uso, simplemente dice que pueden ser las “necesarias” para asegurar tal preservación, lo que deja un margen considerable de discrecionalidad administrativa para conseguir tal fin (requerimientos? órdenes de ejecución? Ser motivo legítimo para expropiar el bien?).

Por si no fuera poco la concreción del deber de comunicar los cambios de uso de los bienes del patrimonio cultural catalán, se ha asociado a su incumplimiento una infracción leve en el artículo 71.2.b LPCC, lo que demuestra la gran diferencia de este deber de comunicar el cambio de uso respecto al deber genérico de conservación de los bienes del patrimonio cultural catalán del artículo 21.1.

c) Posible suspensión de intervención u obra sobre un bien integrante del patrimonio cultural catalán que no sea BCIN por el Departament de Cultura, requiriendo al Ayuntamiento para adoptar las medidas necesarias para hacer efectiva la suspensión (si no lo hace, podría adoptarlas subsidiariamente), y resolviendo en 2 meses sobre la continuación de la obra o bien la incoación como BCIN. Los Ayuntamientos también pueden suspender la tramitación de licencias de obras para solicitar incoación de BCIN al Departament de Cultura (art. 23 LPCC). También cabría una suspensión urbanística de licencias y planeamiento derivado potestativa si se quisiera incluir dichos bienes como bienes del catálogo municipal urbanístico (sería una suspensión potestativa por máximo 1 año para estudiar su inclusión en el catálogo, luego con la aprobación inicial del planeamiento que lo cataloga habría una suspensión obligatoria de otro año más, o 2 si no ha habido la potestativa) (arts. 73 y 74 TRLUC).

d) Deber de informar a las administraciones en caso de peligro del bien (art. 5 LPCC).

e) Deber de permitir la inspección de las obras e intervenciones sobre el bien por parte de las administraciones competentes (art. 70.1 LPCC).

Como derechos de los propietarios de un restante bien integrante del patrimonio cultural catalán, cabe destacar:

a) Derecho a disfrutar de beneficios fiscales (art. 59.1 LPCC), que se concreta en:

1) Puede existir bonificación potestativa por ordenanza municipal de hasta 95% cuota íntegra del IBI por incurrir causa de interés histórico o artístico en la actividad económica que se desarrolle en el inmueble, declarada de especial interés o utilidad municipal, previa declaración por el Pleno (art. 74.2. quáter TRLHL).

2) Puede existir bonificación potestativa por ordenanza municipal de hasta 95% cuota íntegra del IIVTNU por incurrir causa de interés histórico o artístico en la actividad económica que se desarrolle en el inmueble, declarada de especial interés o utilidad municipal, previa declaración por el Pleno (art. 108.5 TRLHL).

3) Bonificación potestativa por ordenanza municipal de hasta 95% cuota imponible del Impuesto de Actividades Económicas por incurrir causa de interés histórico o artístico en la actividad, previa declaración por el Pleno (88.2.e TRLHL).

4) Bonificación potestativa por ordenanza municipal de hasta 95% cuota imponible del ICIO por incurrir causa de interés histórico o artístico en la obra en el inmueble, declarada de especial interés o utilidad municipal previa declaración por el Pleno (art. 74.2.quáter TRLHL).

b) Derecho a pagar deudas tributarias (catalanas o locales) mediante entrega de bienes del patrimonio cultural catalán con aceptación del Departament de Finances (previo informe del Departament de Cultura) o el Pleno municipal según la administración en Cataluña a pagar (art. 58 LPCC y art. 60.2 Ley General Tributaria).

c) Derecho a recibir subvenciones y ayudas públicas, siempre condicionado a que exista dotación presupuestaria, con criterio de concurrencia y el beneficiario cumpla el deber de conservación del bien (art. 54 LPCC).

A esto deberíamos sumar las facultades que la LPHE permite a los bienes integrantes del patrimonio histórico español que no gocen de la protección como BIC/BCIN:

a) Deber del Ayuntamiento de acatar la orden de suspensión (de la Administración de cultura estatal o autonómica) por máximo de 6 meses de las obras de demolición o cambio de usos de inmuebles no declarados BIC pero que formen parte del patrimonio histórico español y el deber proactivo de optar por proteger el bien mediante aprobación inicial un plan especial (entendemos que mediante su catalogación) o con otras medidas de protección permitidas por la normativa urbanística (art. 25 LPHE).

b) Facultad del Ayuntamiento u otra administración competente de impedir el derribo u obra o intervención en un bien del patrimonio histórico español que no sea BIC (caso en el que se dispondrá de 30 días hábiles para decidir si se continúan las obras o se incoa su declaración como BIC), del artículo 37.2 LPHE.

c) Facultad de que la Administración del Estado pida, de oficio o a instancia de cualquier persona, a la Administración autonómica la adopción de medidas urgentes para evitar la expoliación de cualquier bien del patrimonio histórico español (e incluso de actuar subsidiariamente si la Comunidad Autónoma desatendiere la medida), del artículo 4 LPHE.

III.1.2.- Patrimonio arqueológico y paleontológico

Tiene su regulación legal en el capítulo IV de la LPCC de 1993 (arts. 46 a 53) y, al igual que las demás legislaciones sectoriales en la materia, define el patrimonio arqueológico como aquellos bienes muebles e inmuebles históricos para cuyo estudio se exige la metodología arqueológica. Dichos bienes pasan a formar parte automáticamente parte del patrimonio cultural catalán (arts. 1.1 y 46.1). Asimismo se integran en el patrimonio cultural catalán los elementos geológicos y paleontológicos relacionados con el ser humano y sus orígenes (art. 46.1).

Para que dicho patrimonio arqueológico tenga una protección efectiva (más allá de la laxa protección genérica de todo bien del patrimonio cultural catalán del artículo 1⁴¹¹) debe haber una declaración como BCIN o bien catalogado (art. 46.2).

El patrimonio arqueológico y el paleontológico, como es habitual en las demás leyes sectoriales autonómicas, gozan prácticamente de la misma regulación, si bien RICART I MARTÍ y GÓMEZ BUENDÍA⁴¹² cuestionan que la LPCC en su artículo 46 les de un tratamiento unitario al considerar que geología, paleontología y arqueología son ciencias distintas, pero para ellas mismas es evidente que existe una finalidad legal unitaria, la de someter estos bienes al régimen e declaración como bienes demaniales cuando sean descubiertos ya sea fruto de una intervención o por azar.

III.1.2.1.- Tipologías de actuaciones sobre bienes arqueológicos o paleontológicos

⁴¹¹ Así como cierta protección genérica que el título IV da a todo bien arqueológico independientemente de su catalogación, como el informe preceptivo del Departamento de Cultura de la Generalitat en caso de tramitación de proyectos de obras que exijan evaluación de impacto ambiental (art. 46.3).

⁴¹² Vid. RICART I MARTÍ, Encarnació y GÓMEZ BUENDÍA, Carmen, “El patrimonio cultural local”, *op. cit.*, p. 1457.

Hay tres tipos de actuaciones sobre bienes arqueológicos o paleontológicos⁴¹³:

a) Intervenciones arqueológicas: implica un estudio directo con prospecciones, sondeos, excavaciones, controles o similares, con o sin remoción de terrenos con la finalidad de investigar los restos (art. 47.2).

b) Hallazgos casuales: cualquier intervención arqueológica (o paleontológica) en Cataluña exige además de la licencia urbanística municipal pertinente, solicitar autorización previa del Departamento de Cultura (con silencio administrativo negativo) aportando proyecto sobre conveniencia e interés de la intervención, capacidad económica del promotor y la idoneidad técnica del director de excavación (art. 47). Dicho requisito también es exigible en caso de hacer obras en una zona arqueológica u otro BCIN (art. 48) o si la intervención la quiere hacer un ente local, en cuyo caso puede ser indemnizable el particular propietario de los terrenos por los daños causados (art. 50).

Sea en el marco de una intervención arqueológica o por azar, los bienes arqueológicos encontrados⁴¹⁴ se deben comunicar y entregar en 48 horas al Departament de Cultura o al Ayuntamiento (quien comunicará a la otra administración el hallazgo). El propietario del terreno y el descubridor tienen derecho a un premio en metálico de la mitad del valor tasado de los restos hallados (que pagará la Generalitat, salvo acuerdo con otras administraciones) y será la Generalitat quien determine el depósito definitivo del bien (art. 51).

Al respecto del premio por el descubrimiento, debe entenderse que es para objetos encontrados al azar, no cabiendo premio en caso de encuentro fruto de excavación clandestina, así podemos citar la STS de 10 de abril de 1991⁴¹⁵, que declaró que el particular que encontró joyas de época celtíbera no tenía derecho al premio al ser encontrado utilizando un detector de metales⁴¹⁶.

Por otro lado, a diferencia del artículo 63 LPHIB o el artículo 44.3 LPHE que se refieren al encuentro de un “objeto” como objeto de la indemnización, el artículo 51.4 LPCC hace mención de forma más genérica a “restos arqueológicos” lo que facilita lo que ya había

⁴¹³ Para saber más al respecto, ver RICART I MARTÍ, Encarnació y GÓMEZ BUENDÍA, Carmen, “El patrimonio cultural local”, *op. cit.*, pp. 1457-1459.

⁴¹⁴ Deben ser singulares en el marco de una intervención.

⁴¹⁵ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. 3472).

⁴¹⁶ PONS CÀNOVAS, Ferran, “El patrimoni arqueològic” en *Comentaris a la Llei del Patrimoni Històric de les Illes Balears*, Institut d’Estudis Autònomic, Palma de Mallorca, 2003, p. 159.

manteniendo el Tribunal Supremo de que no solo es indemnizable el objeto mueble arqueológico, sino también los inmuebles. En este sentido cabe citar la STS de 17 de enero de 1992⁴¹⁷, que declaró que el descubridor y el propietario del terreno de una villa romana con un pavimento formado por 23 mosaicos romanos tenía derecho al premio metálico de 3 millones y medio de pesetas cada uno por el descubrimiento, así como la STSJ de Cantabria de 5 de octubre de 1999, Sala de lo Contencioso Administrativo, considera que un particular que descubrió una cueva también tenía derecho a un premio de 126.000⁴¹⁸.

Del artículo 51.4 LPCC no queda claro si son premiables solo los hallazgos casuales o también los hallazgos singulares dentro de una excavación autorizada (pues a ambos se refiere el apartado primero del artículo 51, pero el apartado cuarto no los menciona), si bien una interpretación sistemática parece hacer entrever que ambos son indemnizables. Aun así, alguna jurisprudencia determinó que solo son indemnizables los hallazgos casuales, como la STSJ de Aragón de 1 de abril de 1998⁴¹⁹, y la STSJ de Aragón de 16 de febrero de 1999⁴²⁰.

Los bienes arqueológicos hallados serán de dominio público de la Generalitat, o de la administración que haya pagado por el hallazgo arqueológico al propietario del terreno y al descubridor (art. 53).

En el marco de cualquier obra, si se hallan restos arqueológicos, el promotor o director de obras debe parar la obras y comunicarlo en 48 horas al Departament de Cultura, quien lo comunicará a su vez al Ayuntamiento. La Generalitat debe comprobar el interés de los restos hallados en 20 días (en que estarán paralizadas las obras, y sin derecho a indemnización a no ser que se amplíe el plazo), con la colaboración del promotor (art. 52).

Sobre la paralización cautelar de obras en base al artículo 52 LPCC, cabe citar la STSJC de 14 de octubre de 2004⁴²¹, donde el tribunal considera posible la paralización cautelar de obras sin derecho a indemnización a pesar de todavía no descubrirse restos

⁴¹⁷ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. 560).

⁴¹⁸ PONS CÀNOVAS, Ferran, “*El patrimoni arqueològic*” *op. cit.*, p. 160.

⁴¹⁹ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (ponente: Isabel Zarzuela Ballester).

⁴²⁰ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (ponente: Jesús María Arias Juana).

⁴²¹ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Nº de Recurso: 636/2000; Roj: STSJ CAT 11228/2004 - ECLI:ES:TSJCAT:2004:11228; ponente: Taboas Bentanachs, Manuel).

arqueológicos por la claridad de que puedan existir dichos restos arqueológicos de trascendencia en la zona de las obras mediante informes arqueológicos, así lo determina el FJ 3º:

“Efectivamente el presente caso muestra la necesidad de distinguir que, pudiendo existir un conocimiento aproximado previo a la existencia de restos arqueológicos, otra cosa es cuando se tiene la certeza absoluta, real y efectiva de cuáles son cuantitativa y cualitativamente los restos arqueológicos correspondientes, al punto que los informes obrantes en el expediente administrativo van poniendo de manifiesto con la precisión de rigor. Sin que hayan resultado desvirtuados o devaluados en su trascendencia, este tribunal debe partir de la constatación de los elementos que en los mismos se contiene e inevitablemente debe llegar a la conclusión de que esos restos son trascendentes y relevantes desde el punto de vista de la debida protección del patrimonio histórico artístico. Siendo ello así, en el presente caso debe apreciarse que no concurriendo el supuesto del artículo 77 de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, de Patrimonio Cultural de Cataluña, como admite la Administración demandada, sí que se estima que existe suficiente cobertura jurídica para acordar la suspensión de las correspondientes obras en el artículo 52 de la meritada ley y en la vía de finalmente atender, en su caso, a la expropiación que pudiera corresponder. Dicho en relación a las alegaciones de la parte actora, no se estima en modo alguno que la suspensión de las obras acordada como medida cautelar administrativa y con las miras y la finalidad puesta en la defensa del patrimonio histórico artístico y por lo que hace a los bienes concretos en liza, haya tenido un contenido imposible sino que se halla suficientemente justificada en el caso presente sobre todo en razón a la constatación que van evidenciando los informes sucesivos que se iban practicando.”

En cambio, alguna doctrina como MACERA y FERNÁNDEZ GARCÍA⁴²² o MARTÍN REBOLLO⁴²³ sí consideran que en algunos casos podría existir derecho a indemnización por la paralización cautelar de las obras pro descubrimiento de restos arqueológicos,

⁴²² MACERA, Bernard-Frank y FERNÁNDEZ GARCÍA, Yolanda, *La responsabilidad de la Administración en el Derecho Urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, 2005, pp. 99-101.

⁴²³ MARTÍN REBOLLO, Luis, *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas en el ámbito urbanístico, Lección de apertura del curso 1993-1994*, Universidad de Cantabria, Santander, 1993.

aunque luego se levante la suspensión por caducidad del expediente, anulación de la declaración de suspensión o por resolución desfavorable a catalogar el bien.

En cambio, si la suspensión de obras deviene en definitiva con un sacrificio del derecho de edificación del propietario por catalogación del inmueble implica el derecho de éste a ser indemnizado. Así se manifiesta la STS de 27 de enero de 1998⁴²⁴, FJ 4º:

“Si a lo anteriormente expuesto se añade, por una parte, que es doctrina jurisprudencial, recogida en la sentencia de 14 de marzo de 1.994, - que trata precisamente de un caso de cierta similitud con el presente, en el que también era parte el Ayuntamiento de Alicante -, " que respecto al llamado lucro cesante toda pretensión de indemnización de daños y perjuicios, debe descansar en la efectividad de éstos, y la efectividad excluye por su propia naturaleza la eventualidad, posibilidad y contingencia, exigiendo siempre la actualidad y no la futuridad"; y, más concretamente, no cabe indemnización por tal concepto si la actividad no llegó a iniciarse; y por otra parte, que la documentación aportada a este rollo de apelación - además del reconocimiento hecho en el informe pericial- ha acreditado que, a través de escritura notarial de fecha 29 de enero de 1.994, ha tenido lugar un contrato de permuta entre el Ayuntamiento de Alicante y "PUERTA DEL MAR S.L" en virtud del cual esta mercantil adquiere una parcela con igual aprovechamiento urbanístico y superficie en otro lugar, libre de cargas, gravámenes y arrendamientos, sin que nada tengan que compensarse las partes contratantes en metálico, la conclusión a que debe llegarse es la imposibilidad jurídica de que se le conceda licencia alguna sobre la anterior parcela, pero sí la petición subsidiaria de indemnización; la que como ha quedado expuesto ya ha tenido lugar a plena satisfacción de ambas partes, por lo que nada hay que fijar en ejecución de sentencia.”

El Tribunal Supremo, en la STS de 22 de junio de 2015⁴²⁵ (FJ 5º) ha señalado que sí se genera indemnización por paralizar las obras de un promotor privado más tiempo de lo

⁴²⁴ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (Roj: STS 464/1998 - ECLI:ES:TS:1998:464; Ar. 1998/338; ponente: P. Esteban Álamo).

⁴²⁵ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª (rec. 3410/2013; ponente: Diego Córdoba Castroverde).

permitido legalmente, aunque la administración autonómica tenga competencias y legitimidad para hacerlo con tal de salvaguardar el patrimonio arqueológico:

“La paralización de las obras de urbanización y construcción en un periodo tan dilatado de tiempo, excede con mucho de los plazos previstos tanto en la Ley del Patrimonio Histórico Español para adoptar medidas de protección del patrimonio (el artículo 37.2 fija el plazo de suspensión de una obra por un mes y el art. 25 establece un plazo de seis meses para suspender la demolición o cambio de uso y la tramitación de un plan para su protección) y el artículo 59.4 de la Ley Patrimonio Cultural de Galicia 8/1995 de 30 de octubre establece que " La Consejería de Cultura o, en su caso, los Ayuntamientos respectivos, podrán ordenar la interrupción inmediata de las obras en el lugar objeto de un hallazgo casual por un plazo máximo de un mes, a fin de llevar a cabo los trabajos arqueológicos que considerasen necesarios ", y, por lo tanto, una paralización como la que nos ocupa implica un sacrificio singular para los afectos en aras al interés general representado por la preservación del patrimonio arqueológico que ha de ser indemnizado.”⁴²⁶

⁴²⁶ Texto completo del fragmento: “La cuestión radica en si los perjuicios causados por tales medidas deben ser indemnizados o, en términos más concretos, si los particulares afectados tienen el deber jurídico de soportarlos por tratarse de una limitación general impuesta por la ley y proporcionada al fin que se persigue o, si por el contrario, se trata de una limitación singular que implica un sacrificio desproporcionado para los afectados.

A tal efecto, debe tomarse en consideración que la entidad mercantil Promociones Manuel Vázquez SL era titular de varias parcelas y el 25 de mayo de 2006 se concedió licencia de obras para urbanizar y edificar en el ámbito de la Unidad de Actuación I-06 Rosalía de Castro 2 de Vigo. La Unidad de Actuación no se encontraba incluida dentro de ningún ámbito de protección histórico cultural de los expresamente delimitados por el Plan General de ordenación Urbana del Ayuntamiento de Vigo, aprobado el 29 de abril de 1993, ni se encontraba afectada por ninguna zona de protección del patrimonio cultural.

La Junta de Andalucía dictó diferentes resoluciones administrativas ordenando medidas de protección del patrimonio arqueológico que impidieron la iniciación de las obras de urbanización y edificación de dicho ámbito, limitación que paralizó la actividad durante casi tres años cuando el plazo de finalización de las obras estaba previsto en 24 meses, según los arquitectos directores de obra.

La paralización de las obras de urbanización y construcción en un periodo tan dilatado de tiempo, excede con mucho de los plazos previstos tanto en la Ley del Patrimonio Histórico Español para adoptar medidas de protección del patrimonio (el artículo 37.2 fija el plazo de suspensión de una obra por un mes y el art. 25 establece un plazo de seis meses para suspender la demolición o cambio de uso y la tramitación de un plan para su protección) y el artículo 59.4 de la Ley Patrimonio Cultural de Galicia 8/1995 de 30 de octubre establece que " La Consejería de Cultura o, en su caso, los Ayuntamientos respectivos, podrán ordenar la interrupción inmediata de las obras en el lugar objeto de un hallazgo casual por un plazo máximo de un mes, a fin de llevar a cabo los trabajos arqueológicos que considerasen necesarios ", y, por lo tanto, una paralización como la que nos ocupa implica un sacrificio singular para los afectos en aras al interés general representado por la preservación del patrimonio arqueológico que ha de ser indemnizado.

A los efectos de obtener una indemnización por los daños que puedan producirse como consecuencia de las medidas adoptadas para la protección del patrimonio arqueológico, el artículo art. 43 de la Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español permite que la " Administración competente ordene la ejecución de excavaciones o prospecciones arqueológicas en cualquier terreno público o privado del territorio español, en el que se presuma la existencia de yacimientos o restos arqueológicos, paleontológicos o de componentes

Esta sentencia se refiere a la normativa aplicable en Galicia, pero es bien cierto que la conclusión sería la misma en Cataluña en virtud del artículo 52.3 LPCC:

“La suspensión de las obras a las que se refiere el apartado 2 no da lugar a indemnización. No obstante, la Administración puede ampliar el plazo de suspensión, si es necesario para completar la investigación arqueológica en cuyo supuesto, si la obra es de promoción privada, se aplican las normas generales sobre responsabilidad de las Administraciones Públicas y no se aplica el plazo de dos meses establecido por el artículo 23.1.”

Asimismo, cabe recordar que “el incumplimiento de la suspensión de obras con motivo del descubrimiento de restos arqueológicos y de las suspensiones de obras acordadas por la Administración competente” es una infracción grave de la LPCC según el artículo 71.3, lo que puede conllevar sanciones de hasta el cuádruplo de la valoración del bien dañado, o de no ser evaluable económicamente una multa de entre 6.010 y 210.354 euros. Al respecto de esta infracción, la STS de 26 de mayo de 1999⁴²⁷ confirmó la sanción de 4 millones de pesetas que el consejero de Cultura del Gobierno de Murcia impuso a un particular el mes de julio de 1989 por incumplir la orden de suspensión de unas obras que implicaron la destrucción de restos arqueológicos encontrados por técnicos de la Consejería⁴²⁸. Cuando el sancionado alegó desproporción de la sanción impuesta, el Tribunal Supremo declaró en su FJ 3º que:

“las excavaciones destruyeron toda una zona de excavación arqueológica que hace imposible la excavación del sector que se mantenía intacto, zona en la que con seguridad había muros de la época medieval y materiales de cronología islámica, por todo lo cual, dada la importancia de los restos arqueológicos destruidos, se estima proporcionada la sanción de cuatro millones de pesetas que se le impone”.

geológicos con ellos relacionados" pero el propio precepto establece que "A efectos de la correspondiente indemnización regirá lo dispuesto en la legislación vigente sobre expropiación forzosa".

⁴²⁷ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Ar. 3951; ponente: Fernando Cid Fontán).

⁴²⁸ PONS CÀNOVAS, Ferran, “*El patrimoni arqueològic*” *op. cit.*, p. 157.

Sea como sea y como ya hemos dicho, los descubrimientos arqueológicos pasan a ser bienes demaniales y se integran al patrimonio de la Generalitat (excepto en el caso de que indemnice otra administración por el descubrimiento, caso en el que pasa a su patrimonio, según el art. 53).

III.1.2.2.- Categorías de bienes arqueológicos o paleontológicos

URIBESALGO LÓPEZ⁴²⁹ detecta cuatro categorías de bienes (restos) arqueológicos protegidos inmuebles por la LPCC: los BCIN, los BCIL, los demás bienes integrantes del patrimonio cultural catalán y los EPA. Cabría añadir, además, los bienes de protección urbanística del catálogo, si bien no derivan de la LPCC.

Vayamos a analizar dichas categorías de protección arqueológica o paleontológica:

a) Bien Cultural de Interés Nacional (BCIN) arqueológico (zona arqueológica): cabe que exista un BCIN de carácter arqueológico, y será el máximo nivel de relevancia cultural en Cataluña de un bien arqueológico. Cuando se trate de bienes arqueológicos inmuebles que se quieran proteger como BCIN, lo normal será que se declaren como BCIN en su tipología de zona arqueológica, en el que el artículo 7.2.f LPCC lo define como el

“Lugar donde hay restos de la intervención humana que solamente es susceptible de ser estudiado en profundidad con la metodología arqueológica, tanto si se encuentra en la superficie como si se encuentra en el subsuelo o bajo las aguas. En caso de que los bienes culturales inmuebles definidos por las letras a), b), c), d) y e) (monumento, jardín, conjunto o sitio histórico, o zona de interés etnológico, todos ellos tipos de BCIN) tengan en el subsuelo restos que solamente sean susceptibles de ser estudiados arqueológicamente, tendrán también la condición de zona arqueológica”.

Por lo tanto, pueden ser BCIN arqueológico, tanto restos ya encontrados como restos en el subsuelo para ser estudiados.

⁴²⁹ URIBESALGO LÓPEZ, Cristina, “La llei del patrimoni cultural català. Aspectes legals de protecció del patrimoni cultural”, URTX, núm. 20, 2007, pp. 383-390.

El artículo 7.2.g LPCC establece el equivalente a zona arqueológica para el bien paleontológico, la zona paleontológica: “Lugar donde hay vestigios fosilizados que constituyen una unidad coherente y con entidad propia, aunque cada uno individualmente no tenga valores relevantes”.

b) Espacio de protección arqueológica (EPA): es una categoría inferior al BCIN, pero se caracteriza porque no es para yacimientos ya descubiertos, sino para sitios donde se presume la existencia de restos arqueológicos o paleontológicos. Si se declara por la Generalitat, los promotores de obras en estos sitios deben presentar junto a la solicitud de licencia un estudio de un arqueólogo sobre la incidencia de las obras sobre los posibles restos arqueológicos, y luego debe haber informe preceptivo favorable del Departament de Cultura (quien puede exigir la elaboración de un proyecto arqueológico del art. 47). Su procedimiento de declaración es el siguiente (art. 49):

- 1) Incoación por el Departament de Cultura;
- 2) Informe correspondiente del Departament de Cultura;
- 3) Audiencia a los interesados y Ayuntamiento afectado;
- 4) Resolución del Conseller de Cultura;
- 5) Notificación resolución a interesados (sin publicación).

Los EPA, una vez declarados, deben incorporarse al Inventario del Patrimonio Cultural Catalán y se catalogará por el Ayuntamiento o Consejo Comarcal como BCIL, en virtud del art. 17.5 LPCC^{430 431}.

Según MENÉNDEZ PABLO, el EPA es una tercera categoría de protección arqueológica distinta a los BCIN y BCIL que crea confusión y complica las tipologías de protección del patrimonio arqueológico, si bien la justifica diciendo que:

“La creación de la EPA tiene un sentido evidente y razonable. Se justifica en la necesidad de proteger legalmente todos los yacimientos arqueológicos –al menos,

⁴³⁰ “Artículo 17 Catalogación de bienes inmuebles (...)

5. Toda la catalogación de bienes inmuebles contendrá los yacimientos arqueológicos del término municipal que han sido declarados espacios de protección arqueológica.”

⁴³¹ GIFREU I FONT, Judit, «*Régimen jurídico de (...) op. cit.*, p. 304.

los conocidos–, porque son los bienes inmuebles más vulnerables. Se trata del patrimonio más castigado por las obras de los promotores (ya que afectan fundamentalmente al subsuelo). Es un patrimonio desconocido, difícil de prevenir, y su destrucción es irreversible”.⁴³²

c) Bien Cultural de Interés Local (BCIL): a pesar de ser una figura de competencia municipal, nada obsta a que un Ayuntamiento (o Consejo Comarcal en municipios de menos de 5.000 habitantes) para catalogar un BCIL de carácter arqueológico. Se le aplicará el procedimiento ya expuesto del artículo 17 LPCC y el régimen de protección del artículo 39 LPCC, que implícitamente remite a los artículos 21 a 28. Suelen clasificarse los BCIL arqueológicos en sus categorías de yacimientos arqueológicos y paleontológicos.

Hay que decir que al existir una segunda categoría de bienes arqueológicos inmuebles, como lo es los EPA, esto hace que los BCIL arqueológicos puedan quedar a la práctica un poco relegados, pues hay una alternativa con un régimen específico de protección. Si bien, añade confusión la previsión del artículo 17.5 LPCC de considerar como BCIL los EPA del municipio, por su deber de catalogación como tales. Cabe también declarar como BCIL zonas de expectativa arqueológica (aunque no sean EPA), como hace, por ejemplo el catálogo urbanístico del patrimonio de Argenton⁴³³.

d) Los demás bienes integrantes del Patrimonio Cultural Catalán (BIPCC): son los bienes arqueológicos y paleontológicos que forman parte del Patrimonio Cultural Catalán en virtud de sus valores según el artículo 1 LPCC, pero que no gozan de una protección específica como los BCIN, BCIL o EPA. Dichos bienes no precisan de un procedimiento de protección específica y a veces es difícil determinar los que lo son, si bien el inventario del patrimonio arqueológico de la Generalitat de Cataluña debería ayudar a arrojar luz sobre los bienes que forman parte de él. Sus normas por la LPCC de protección son muy escasas y genéricas, si bien hay que reconocer que en la práctica, los bienes incluidos en este inventario arqueológico implica cierta protección específica y real, como la necesidad de incluirlos posteriormente en el catálogo urbanístico del patrimonio o bien la

⁴³² MENÉNDEZ PABLO, F. Xavier, “*Les figures jurídiques de protecció del patrimoni cultural a Catalunya: una mena de balanç*”, *Identitats*, núm. 1, enero 2002, pp. 23-36.

⁴³³ https://argenton.cat/ARXIUS/Serveis/urbanisme/plageneral/fitxes/Fitxes_Zones_arqueolA_giques.pdf

necesidad de exigir la tutela de un arqueólogo para ciertas obras y remociones de tierras en terrenos incluidos en este inventario.

Así pues, hay que destacar la importancia de la carta arqueológica del inventario del patrimonio arqueológico de la Generalitat, pues excluir parte del yacimiento allí grafiado, aunque sea en el POUM puede tener consecuencias, así lo determina el FJ 10 de la STS de 13 de julio de 2017⁴³⁴:

“se determina que los Planos del POUM de Cornellá de Terri no se ajustan a la delimitación del área del yacimiento arqueológico de Mas Sureda que figura en la ficha de la Carta Arqueológica del Inventario de Patrimonio Cultural, y ha previsto un retranqueo excluyendo del área parte de los terrenos del PMU 8 Ravós de Terri.”(...)

“puede concluirse, que el POUM no ha cumplimentado en la debida forma los requisitos exigidos en el Informe del Departamento de Cultura y no ha grafiado de forma completa, en el Plano de ordenación del sector el yacimiento arqueológico Mas Sureda, excluyendo la parte de los terrenos que se querían edificar y que formaban parte de la nueva zona residencial PMU 8.”

e) Bienes de protección urbanística (BPU) del catálogo municipal del patrimonio: implica la protección meramente urbanística (y por lo tanto no regulada ni protegida por la LPCC), y a pesar de que pueden clasificarse de forma distinta según cada catálogo municipal, suelen ser yacimientos arqueológicos y paleontológicos así como áreas de expectativa arqueológica (AEA). Su régimen de protección e intervención deriva puramente de lo que determine la normativa del catálogo y las fichas individuales de cada bien (todo ello contenido en un POUM o un Plan Especial de protección del patrimonio).

Sea cual sea el grado de protección legal de un yacimiento arqueológico, esto no implica *per se* que dicha zona deba de ser clasificada como suelo no urbanizable, pues también puede ser suelo urbanizable e incluso urbano (aunque también parece admitir que si el yacimiento es de gran importancia puede haber que solo sea protegible como SNU). Así,

⁴³⁴ Sala de lo contencioso-Administrativo (Sentencia núm. 2928/2017 de 13 de julio; ECLI:ES:TS:2017:2928)

podemos citar la STSJC de 4 de diciembre de 2017⁴³⁵ o la STSJC 11 de junio de 2013⁴³⁶, que establecen lo siguiente:

“La circunstancia de que en el ámbito haya una zona arqueológica no obliga imperativamente a clasificar el suelo como no urbanizable, pues una zona arqueológica puede existir, como es bien conocido, incluso en suelo urbano. De hecho se alude en la demanda al art. 165.b del P.G.O. de Calonge sobre la zona perimetral de 200 m. alrededor de cualquier resto arqueológico, distancia que puede respetarse perfectamente con la clasificación de suelo urbanizable. En cualquier caso, ninguna prueba se ha efectuado de que el valor arqueológico sea de tal intensidad que sólo pueda protegerse con la clasificación de no urbanizable. Al contrario, consta en el ramo probatorio de la parte codemandada la resolución del Director General del Patrimonio Cultural de 22 de marzo de 2002, que resolvió la no existencia de impedimento de tipo arqueológico para realizar en las zonas no afectadas por los trabajos arqueológicos, la edificación que la normativa urbanística pudiera autorizar.”

III.1.3.- Patrimonio etnológico

A pesar de que el artículo 1.2 de la LPCC prevé el patrimonio etnológico como parte integrante del patrimonio cultural catalán, lo cierto es que no se le prevé un régimen específico en la LPCC, a diferencia de lo que sí hacen otras leyes autonómicas (como veremos en otros capítulos en Asturias, Aragón, Islas Baleares o Madrid). Posiblemente el hecho de ser una de las primeras leyes autonómicas de patrimonio cultural, de 1993, hace que todavía entonces no se tuviera demasiado en cuenta este patrimonio para tener un régimen específico de protección⁴³⁷. También el hecho de existir una ley coetánea del patrimonio festivo catalán de 1993 no ayudó a que la LPCC se centrara en regular el patrimonio etnológico.

⁴³⁵ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Sentencia 844/2017, Rec. 429/2015; Ponente: Rodríguez Laplaza, Eduardo).

⁴³⁶ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (rec. 265/2009).

⁴³⁷ Si bien esto no debería ser excusa, ya que la LPHE sí establece un régimen específico, aunque muy escueto dedicado al patrimonio etnográfico, incluido el inmueble (ver arts. 46 y 47.1 LPHE).

A pesar de que el patrimonio etnológico normalmente tenga un carácter inmaterial (fiestas, tradiciones, artes, etc) o mueble (instrumentos, utensilios, etc), lo cierto es que el patrimonio etnológico también puede tener su traslación en los bienes inmuebles (fábricas o talleres donde se utilizaban técnicas artesanas⁴³⁸, sitios profundamente relacionados con fiestas populares, etc).

En base a esta posible existencia de bienes inmuebles de carácter etnológico, se abre la posibilidad de que dichos bienes tengan la protección de la LPCC ya sea como BCIN⁴³⁹, BCIL⁴⁴⁰ o como restante BIPCC, con el correspondiente régimen genérico de dichas categorías que hemos estudiado al estudiar los BCIN, BCIL y restantes BIPCC en este capítulo. También cabe que estos inmuebles etnológicos sean protegidos por un catálogo urbanístico del patrimonio.

III.1.4.- Otras clases de patrimonio inmueble

III.1.4.1- Patrimonio natural

El patrimonio natural goza de su propia regulación normativa que la protege, ajena al patrimonio cultural, si a veces se solapan, como pasa cuando se protegen jardines históricos, paisajes o elementos parecidos expresamente admitidos por la legislación del patrimonio cultural, pues suelen representar un patrimonio natural alterado por el ser humano.

Esencialmente, los bienes del patrimonio natural, ambiental y paisajístico encontramos, según SERRA MONTÉ⁴⁴¹

⁴³⁸ Ver por ejemplo el BCIN de Vic llamado “barri de les Adoberies”: <http://invarquit.cultura.gencat.cat/Cerca/Fitxa?index=0&consulta=&codi=41152>

⁴³⁹ El artículo 7.2.e LPCC admite la posibilidad de proteger BCIN inmueble de carácter etnológico como “zona de interés etnológico”: “*e) Zona de interés etnológico: Conjunto de vestigios, que pueden incluir intervenciones en el paisaje natural, edificios e instalaciones, que contienen en su seno elementos constitutivos del patrimonio etnológico de Cataluña.*”

⁴⁴⁰ Para los BCIL, si bien explícitamente no se establece una categorización tipológica (y por lo tanto no se dice explícitamente que existan BCIL etnológicos), está claro de acuerdo con el concepto de patrimonio cultural catalán del artículo 1.2 (que admite el patrimonio etnológico como BIPCC) e implícitamente con el art. 7.2.e (que admite zonas de interés etnológico como BCIN), que el artículo 15 LPCC sobre la definición de bienes catalogados, admite implícitamente la posibilidad de ser etnológicos (pues son bienes catalogados todos aquellos que no tengan nivel para ser BCIN, por lo tanto una zona de interés etnológico que no tenga nivel para ser BCIN, se deduce que podrá ser BCIL).

⁴⁴¹ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, p. 14.

- 1) BCIN: en su modalidad de jardines históricos.
- 2) BCIL: que podría incluir otros jardines de interés.
- 3) Bienes de Protección Urbanística (BPU) en un catálogo urbanístico de protección de bienes: puede incluir los bienes naturales, ambientales y paisajísticos regulados por la legislación sectorial. Solo gozan de protección urbanística, pero no de la LPCC, por eso no tendría sentido proteger un árbol monumental como BCIL, por ejemplo, pero sí cabría protegerlo dentro de un catálogo urbanístico.

En un sentido inverso, como nos indica FUENTES I GASÓ⁴⁴², la normativa de protección del patrimonio natural también cuenta con elementos de protección del patrimonio cultural, pues

“estos bienes culturales también se hallan regulados tangencialmente en la legislación ambiental, demostrando así que el legislador no es ajeno a la interrelación existente entre la protección del patrimonio cultural, histórico y artístico y el medio ambiente, con sus múltiples puntos en común.”

Cita así, por ejemplo, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, que establece el procedimiento ordinario de evaluación de impacto ambiental de proyectos y el carácter preceptivo del informe sobre patrimonio cultural, que comprende todas las acepciones del patrimonio, entre ellas, el inmaterial (art. 5.1.i).

Así, en la Evaluación de impacto ambiental de proyectos (capítulo II) prevé un Procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria para la formulación de la declaración de impacto ambiental (sección primera del capítulo II), en cuyo procedimiento, paralelo al trámite de información pública, el órgano sustantivo debe proceder a pedir el informe sobre patrimonio cultural, cuando proceda (si procede, tendrá carácter preceptivo y deberá ser motivado, según el art. 37.2.b y a emitir en máximo 30 días hábiles)

⁴⁴² FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, *Patrimonio cultural y smart city: la transformación integral de la Ciudad*, en Cuadernos de Derecho Local núm. 57, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2021, p. 141.

Incluso en el procedimiento de Evaluación de impacto ambiental simplificada (sección segunda) Dentro del procedimiento sustantivo de autorización del proyecto, el promotor presentará ante el órgano sustantivo, junto con la documentación exigida por la legislación sectorial, una solicitud de inicio de la evaluación de impacto ambiental simplificada, acompañada del documento ambiental con el correspondiente contenido⁴⁴³.

Cuando el proyecto pueda afectar directa o indirectamente a los espacios Red Natura 2000, se incluirá un apartado específico para la evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación del espacio.

Hay que recordar, también, que los bosques catalogados propiedad de los entes locales son inalienables e inembargables de acuerdo con lo que establezca la legislación sectorial (art. 7.2 del Decreto 336/1988, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del patrimonio de los entes locales).

III.1.4.1.1- Espacios de interés natural

⁴⁴³ a) La motivación de la aplicación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificada.

b) La definición, características y ubicación del proyecto, en particular:

1.º una descripción de las características físicas del proyecto en sus tres fases: construcción, funcionamiento y cese;

2.º una descripción de la ubicación del proyecto, en particular por lo que respecta al carácter sensible medioambientalmente de las áreas geográficas que puedan verse afectadas.

c) Una exposición de las principales alternativas estudiadas, incluida la alternativa cero, y una justificación de las principales razones de la solución adoptada, teniendo en cuenta los efectos ambientales.

d) Una descripción de los aspectos medioambientales que puedan verse afectados de manera significativa por el proyecto.

e) Una descripción y evaluación de todos los posibles efectos significativos del proyecto en el medio ambiente, que sean consecuencia de:

1.º las emisiones y los desechos previstos y la generación de residuos;

2.º el uso de los recursos naturales, en particular el suelo, la tierra, el agua y la biodiversidad.

Se describirán y analizarán, en particular, los posibles efectos directos o indirectos, acumulativos y sinérgicos del proyecto sobre la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, el suelo, el aire, el agua, el medio marino, el clima, el cambio climático, el paisaje, los bienes materiales, incluido el patrimonio cultural, y la interacción entre todos los factores mencionados, durante las fases de ejecución, explotación y, en su caso, durante la demolición o abandono del proyecto.

En Cataluña tenemos la Ley 12/1985, de 13 de junio, de Espacios Naturales, cuyo objeto (art. 1) es

“proteger, conservar, gestionar y, en su caso, restaurar y mejorar la diversidad genética, la riqueza y productividad de los espacios naturales de Cataluña, los cuales deberán ser compatibles con el desarrollo y utilización de los recursos naturales y ambientales, en el marco de la protección del medio y de la ordenación racional y equilibrada del territorio”.

Dicha ley se creó muchos años antes de la actual ley básica estatal 42/2007 de patrimonio natural y biodiversidad (de hecho incluso antes de su antecesora estatal, la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres), dentro del marco de la Ley preconstitucional 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos. Aun así, se dictó la Ley catalana 5/2017, 28 marzo, de “medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público que adaptó la ley catalana a la ley básica estatal 42/2007. Dicha ley tiene un régimen sancionador del que la Generalitat es la única administración competente para sancionar (art. 37.3), y se reconoce una acción pública para exigir el cumplimiento de la ley (art. 38).

De acuerdo con el art. 2 de la Ley 12/1985,

“se entenderá por espacios naturales aquellos que presenten uno o varios ecosistemas, no esencialmente transformados por la explotación y ocupación humanas, con especies vegetales o animales de interés científico o educativo y los que presenten paisajes naturales de valor estético”.

Eso sí, para gozar de protección legal, los espacios deben estar incluidos en un Plan de espacios de interés natural. Tienen también la consideración de espacios naturales protegidos las zonas especiales de conservación (ZEC), las zonas de protección especial para las aves (ZEPA) y los lugares de importancia comunitaria (LIC) cuando la propuesta sea aprobada por el Gobierno (en una clara alusión para adaptarse a la ley básica estatal y a las directivas europeas).

Corresponde a las Administraciones Públicas proteger los espacios naturales y su biodiversidad (art. 3) y la Generalitat y entes locales deben actuar para alcanzar las

siguientes finalidades: proteger los suelos de intervenciones que causen erosión, preservar las aguas continentales de contaminantes, conservar zonas húmedas y litorales, evitar la emisión de gases, proteger las especies vegetales y la fauna salvaje, proteger los espacios naturales de contaminantes químicos, mantener la biodiversidad, favorecer los usos y actividades que eviten la despoblación rural, fomentar el respeto ciudadano por la naturaleza, etc (art. 4).

La ley dispone de distintos mecanismos para proteger el patrimonio natural:

1) Planes de protección del medio natural y del paisaje (arts. 5 a 5 quater Ley 12/1985)

Su función es “la protección, la ordenación y la gestión de los espacios naturales” (art. 5.1) y en concreto determinar

“los objetivos del espacio natural, regulan los usos del suelo y el aprovechamiento de los recursos naturales, el uso público del espacio y su utilización para el disfrute de los ciudadanos, y establecen las medidas, tanto normativas como, si procede, de actuación, necesarias para conservar el patrimonio natural, la biodiversidad, la geodiversidad y la calidad paisajística de los espacios naturales. También pueden establecer la zonificación del espacio y la regulación de su red viaria, delimitar zonas periféricas de protección, ámbitos de influencia y ámbitos de conectividad con otros espacios naturales, y establecer medidas para la promoción socioeconómica y de gobernación del espacio” (art. 5.2).

Se formulan y tramitan por la Generalitat (art. 5.1), y, en lo que concierne a la ordenación de los usos del suelo, tienen la naturaleza jurídica propia de los planes directores urbanísticos (art. 5.3). El procedimiento de declaración de estos planes de protección es esquemáticamente el siguiente:

- 1) Formulación Conselleria de Medi Ambient;
- 2) Evaluación ambiental estratégica;

- 3) aprobación inicial por el Conseller de Medi Ambient (con memoria, normas, y planes de ordenación + es optativo el programa de actuaciones y directrices de ordenación);
- 4) Información pública y audiencia a los entes locales y otras organizaciones afectadas;
- 5) Solicitud del informe al departamento autonómico de agricultura y el de territorio y urbanismo;
- 6) Aprobación provisional por el Conseller de Medi ambient;
- 7) Aprobación definitiva por el Govern de la Generalitat.

2) Planes de Espacios de Interés Natural (PEIN) (artículos 15 a 20 bis de la Ley 12/1985)

Tienen por objeto

“la delimitación y establecimiento de las determinaciones necesarias para la protección básica de los espacios naturales cuya conservación se considere necesario asegurar, de acuerdo con los valores científicos, ecológicos, paisajísticos, culturales, sociales, didácticos y recreativos que posean” (art. 15.1).

Tienen vigencia indefinida y se consideran planes territoriales sectoriales a efectos de los artículos 17 a 19 de la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial.

El PEIN establece, según el art. 16, una delimitación indicativa del espacio a proteger y unos criterios para la delimitación definitiva (que se hará mediante la declaración de parque nacional, paraje natural de interés nacional, reserva natural o parque natural – art.21.1- y eso se hace mediante plan de protección del medio natural y paisaje del art. 5 o por resolución del Conseller de Medi Ambient).

Hay 2 formas de entrar directamente a formar parte de un PEIN:

- 1) Ser declarado espacio natural de protección especial; o
- 2) Ser declarado zona especial de conservación (ZEC) o zona de protección especial para las aves (ZEPA).

Su procedimiento de aprobación o modificación es el siguiente (con excepciones, según el artículo 20):

- 1) Formulación por el Departament de Política Territorial y el de Agricultura;
- 2) trámite de audiencia a los entes locales afectados;
- 3) Informe de la Comisión Interdepartamental del Medio Ambiente (CIMA) y del Consejo de la Protección de la Naturaleza;
- 4) Aprobación por el Govern (con descripción del espacio, justificación de inclusión, causas de posible degradación, información de régimen urbanístico vigente, criterios de posibles ampliaciones y definición de posibles beneficios para la población -art. 17-).

La aprobación del PEIN implica que el planeamiento urbanístico debe adecuarse al mismo (art. 18). Y corresponde a la Conselleria de Medi Ambient establecer medidas de conservación del patrimonio natural en el espacio del PEIN y las disposiciones de planes de protección del medio natural y paisaje (a estos efectos puede suscribir convenios con otras administraciones o entidades interesadas). Además, se prevé un órgano gestor del PEIN que informará los planes territoriales o urbanísticos así como licencias urbanísticas que puedan afectar al PEIN (art. 20 bis).

El PEIN fue aprobado mediante el Decreto 328/1992, de 14 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Espacios de Interés Natural, que como plan territorial sectorial vincula a los poderes públicos y particulares

3) Espacios naturales de protección especial (arts. 21 a 34 de la Ley 12/1985)

Son sitios que se declaran con el fin de

“la preservación de los espacios naturales que lo necesiten por su interés científico, ecológico, cultural, educativo paisajístico y recreativo, y al objeto de dotarlos de unos regímenes de protección y gestión adecuados”.

Incluye distintas modalidades de protección:

a) Parques nacionales: se declaran por ley, y se prohíbe la explotación de recursos y alteración del paisaje (excepto que sean compatibles con la finalidad de protección -art. 22-).

b) Parajes naturales: se declaran por ley, y se limita la actividad a la tradicional agrícola compatible y las demás actividades de gestión del espacio (art. 23).

c) Reservas naturales: se declaran por ley si son reserva integral o por decreto del Govern si son reserva parcial. No se permiten actividades que puedan perjudicarlos valores naturales protegidos (art. 24).

d) Parques naturales: se declaran por decreto del Govern. Se permite el aprovechamiento ordenado de sus recursos y actividad de sus habitantes que sean compatibles con los valores naturales cualificados a proteger (art. 25).

En todos ellos es posible la suspensión de licencias municipales o de otras autorizaciones por la Generalitat por máximo 2 años (art. 28)⁴⁴⁴. Su declaración implica la declaración de utilidad pública por si la Generalitat pretende expropiar los terrenos (art. 33) y su derecho de tanteo y retracto en transmisión de terrenos de más de 200 hectáreas (derecho ejercible también por los entes promotores locales en su caso -art. 29-). Cabe establecer medidas de fomento de participación de los entes locales en el acuerdo de aprobación.

El procedimiento para declarar reservas o parques naturales es resumidamente el siguiente (art. 27 Ley 12/1985):

- 1) Propuesta por la Generalitat, propietarios de los terrenos afectados o entes locales (con competencias urbanísticas y que abarquen la totalidad del territorio a proteger);
- 2) Trámite de información y participación ciudadana;

⁴⁴⁴ CANDELA TALAVERO, José Enrique, “Instrumentos de protección y conservación del medio ambiente: parques nacionales y parques naturales”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 46, febrero de 2018, pp. 223-224.

- 3) Informe del Departamento de agricultura y otros departamentos afectados, trámite de información pública y audiencia de entes locales y otras entidades interesadas;
- 4) Informe preceptivo y vinculante del Consejo de Protección de la Naturaleza (en 1 año);
- 5) Propuesta por los consellers de política territorial y agricultura al Govern;
- 6) Aprobación por decreto del Govern (delimitando área de protección, definiendo finalidades de protección, con normas de protección, criterios de ordenación del territorio, determinación de órganos rectores, inclusión en el PEIN y normas de financiación);
- 7) En el caso de reserva natural integral se tramita luego como ley.

4) Zonas especiales de conservación (ZEC) y zonas de protección especial para las aves (ZEPA) (arts. 34 bis y ter de la Ley 12/1985)

Las ZEC son

“espacios donde se encuentra hábitats naturales de interés comunitario y hábitats de especies de interés comunitario en los cuales debe garantizarse el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las poblaciones de las especies para las cuales se ha designado el lugar”.

Mientras que las ZEPA son

“espacios donde se encuentran especies de las incluidas en el anexo I de la Directiva 79/409/CEE, del Consejo, del 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves salvajes, y especies migratorias no incluidas en dicho anexo pero que llegan regularmente. En estos espacios deben aplicarse medidas de conservación especiales para asegurar la supervivencia y la reproducción de las especies de aves en su área de distribución”.

En ambos casos el procedimiento de declaración autonómica es el mismo (sin perjuicio del procedimiento de la legislación básica 42/2007 principalmente en su art. 45):

- 1) Selección espacio por Comisión Europea;
- 2) Elaboración y tramitación de propuesta de ZEC o ZEPA por la Conselleria de Medi Ambient;
- 3) Informe preceptivo Departamento agricultura y de demás departamentos afectados, trámite de información pública y audiencia a corporaciones locales y entidades afectadas;
- 4) Acuerdo del Govern para declarar la ZEC o ZEPA.

III.1.4.1.2.- Árboles monumentales

El rápido desarrollo urbanístico desde los años sesenta y que hoy continúa ha hecho que se tome conciencia de la importancia de ciertos árboles y arboledas que por su edad, tamaño, rareza o interés biológico deban ser preservados de su destrucción de la mano del hombre. En Cataluña se tomaron cartas en el asunto rápidamente, ya con la Ley 12/1985, de 13 de junio, de Espacios Naturales, cuyo artículo 9 dispone lo siguiente:

“El Consejo Ejecutivo a propuesta del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, realizados los estudios de flora y fauna ecológicos etológicos y otros que puedan ser necesarios para una mejor protección de las especies, de acuerdo con lo que dispongan las legislaciones de montes y caza, y sin perjuicio de la utilización, cuando proceda, de otros instrumentos de protección, deberá declarar la condición de estrictamente protegidos en todo el territorio de Cataluña o en parte del mismo de las especies de la flora y de la fauna silvestres, de la gea, piedras y fósiles que precisen de una preservación especial.

(...)

Dicha declaración comportará:

- a) En el caso de la flora, la prohibición de la destrucción, del desarraigo y, en su caso, también de la recolección y comercialización de las especies y sus semillas, así como la protección del medio natural en que viva dicha flora.”

Mientras que el artículo 10 es más concreto al determinar la obligación de la Generalitat de proteger especies forestales

“el Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca deberá delimitar las superficies forestales con presencia notable de especies forestales de área reducida dentro del territorio de Cataluña y adoptar las determinaciones necesarias para asegurar el mantenimiento de los grados de presencia de dichas especies.”

E incluso su apartado segundo establece cómo proceder para protegerlos, mediante reglamento:

“El Consejo Ejecutivo, a propuesta del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, deberá desarrollar por reglamento la legislación forestal en los aspectos dirigidos a mantener las especies autóctonas y la estructura de la vegetación y a rehacer los espacios vegetales destruidos y asegurar, si es posible, el mantenimiento e incremento de la masa forestal de Cataluña.”

En base a estos dos artículos, se han aprobado 3 decretos de la Generalitat que regulan la cuestión y que crean las categorías de árboles/arboledas monumentales, árboles/arboledas de interés comarcal y árboles/arboledas de interés local, y posteriormente una ley que protege olivos y olivares monumentales:

1) Decreto 214/1987, de 9 de junio, sobre declaración de árboles monumentales

El árbol monumental se considera la máxima categoría de protección de un árbol (en cierto modo equivalente al BCIN en bienes culturales). Se protegen como árboles monumentales aquellos ejemplares que por su tamaño excepcional dentro de su especie o por su edad, historia o particularidad científica son merecedores de medidas de protección (art. 1). Los que sean declarados monumentales se protegen y no podrán ser talados ni arrancados o dañados y hay limitaciones para sus tratamientos (art. 2). El procedimiento de declaración de árbol monumental es el siguiente (art. 3):

- 1) Incoación de oficio por el Departament d'Agricultura o a solicitud del propietario de la finca;

- 2) Informe potestativo de universidad catalana, entes locales afectados y asociaciones de protección de la naturaleza;
- 3) Audiencia del propietario del terreno de 10 días hábiles;
- 4) Resolución por orden del Departament d'Agricultura⁴⁴⁵;
- 5) Inclusión al inventario autonómico de árboles monumentales de Cataluña⁴⁴⁶.

Cabe que el Departament d'Agricultura establezca medidas de fomento (ayudas) a los propietarios de los árboles, e incluso actúe directamente sobre los mismos (art. 6). Las infracciones aplicables son las de la legislación sobre espacios naturales (art. 8).

2) Decreto 47/1988, de 11 de febrero, sobre declaración de árboles de interés comarcal y local

Sería la segunda categoría de protección en Cataluña (en cierto modo equivalente al BCIL). Se reserva para los árboles cuya peculiaridad científica o historia, tamaño excepcional en su especie o su edad lo hacen merecedores de medidas de protección (art. 1). Una vez declarados de interés local o comarcal, se protegen y no podrán ser talados ni arrancados o dañados y hay limitaciones para sus tratamientos (art. 2). El procedimiento de declaración de árbol de interés local o comarcal es el siguiente (art. 3):

- 1) Incoación (por el Consell Comarcal, Ayuntamiento o Departament d'Agricultura excepcionalmente, según el caso) de oficio o a solicitud del propietario de la finca;
- 2) Informe potestativo a los entes locales afectados y asociaciones de protección de la naturaleza + posible suspensión cautelar de tala de árboles por resolución de la DG de política forestal;
- 3) Audiencia del propietario del terreno de 10 días hábiles;

⁴⁴⁵ Ver por ejemplo la ORDRE MAH/228/2005, de 2 de mayo, de declaración de árboles monumentales y de actualización del inventario de árboles y arboledas declarados de interés comarcal y local; o la ORDRE TES/271/2016, de 5 de octubre, de declaración de árboles y arboledas monumentales.

⁴⁴⁶ http://mediambient.gencat.cat/ca/05_ambits_dactuacio/patrimoni_natural/arbres-monumentals/am_arbres_monumentals_fitxes/

- 4) Resolución por acuerdo (órgano discutido, se sobreentiende del Pleno⁴⁴⁷) del Consell Comarcal o el Ayuntamiento (o excepcionalmente resolución del Departament d'Agricultura);
- 5) Notificación a la Dirección General de Política Forestal;
- 6) Inclusión al inventario autonómico de árboles de interés local y comarcal de Cataluña⁴⁴⁸.

Es de destacar un hecho interesantísimo que no ocurre con los BCIL pero sí con los árboles de interés comarcal o local: la Generalitat puede -si lo estima conveniente- catalogar los árboles sin necesidad de tener el consentimiento del ente local interesado. Este hecho, que va en la línea de otras catalogaciones autonómicas da la posibilidad de adelantarse a los entes locales con poca capacidad resolutive o incluso actuar cuando hay la negativa de un ente local poco interesado en proteger un árbol, lo que sin duda favorece la protección del patrimonio arbóreo.

Hay que tener en cuenta el riesgo de no equivocarse de procedimiento pues si se cataloga un conjunto de árboles de interés local o comarcal, el procedimiento es el del Decreto 120/1982, que como veremos tiene la peculiaridad de exigir el consentimiento del propietario, esta importante diferenciación ha hecho que la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso de Barcelona núm. 8, de 27 de junio de 2016⁴⁴⁹, anula una declaración de árboles de interés local por el pleno de Sant Llorenç d'Hortons por confundir la tramitación de distintos árboles de interés local con el procedimiento a seguir de una arboleda de interés local:

“Préstese atención a que el Decret 120/1989, sobre declaración de arboledas de interés local, se aprueba (como expone su exposición de motivos más arriba transcrita) por razón de que entre otros el Decret 47/1988 , sobre declaración de

⁴⁴⁷ Que la competencia sea del Pleno municipal o comarcal, no se desprende ni del Decreto, ni de la Ley de bases de Régimen Local, ni del TRLMRLC, ni de otra norma, si bien así lo entiende la Dirección General de Políticas Ambientales y Medio Natural de la Generalitat ante una consulta del Ayuntamiento de Polinyà resuelta el 21 de enero de 2022. Si bien es preciso decir que siendo estrictos al no atribuirse a ningún órgano en concreto, lo legalmente preciso sería, por competencia residual del alcalde del artículo 21.1.s LBRL debería ser éste el que resolviera. Recomendamos una modificación del Decreto 47/1988 y del TRLMRLC a estos efectos si se quiere atribuir al Pleno correctamente.

⁴⁴⁸http://mediambient.gencat.cat/ca/05_ambits_dactuacio/patrimoni_natural/arbres-monumentals/arbres-interes-local/

⁴⁴⁹ Sentencia núm. 174/2016, rec. 411/2012.

árboles de interés local, no prevé el establecimiento de medidas de protección para "conjuntos o arboledas", y es precisamente el conjunto o la arboleda lo que se trata aquí de proteger por el Ayuntamiento, como es de ver significativamente el informe técnico obrante en el expediente administrativo que, amén de apelar a la aplicación del Decret 120/1989, refiere "l'arbreda objecte de catalogació respon a una alineació de oliveres" y significa el "valor intrínsec de conjunt", en lo que incide el Letrado consistorial en los términos más arriba expuestos ("su conjunto como elemento paisajístico rural de acceso a un núcleo de población"). Así las cosas, al no resultar de aplicación el Decret 47/1988 (incluso en la hipótesis de que se entendiera aplicable dicho reglamento lo cierto es que la pericial de designa judicial es categórica al concluir que "Les oliveres no són exemplars representatius ni presenten condicions excepcionals per a ser declarades arbres protegits d'interès local i comarcal" -lo que viene a coincidir con lo dictaminado por el perito de la parte actora-, sin perjuicio de considerar que "L'únic fet que podria considerar-se interessant seria el fet que del seu conjunt, marcant el marge de la carretera, sempre i quan es pogués recuperar el seu aspecte típic i es procedís a una poda adequada i al seu seguiment posterior", lo que de nuevo nos situaría en su caso el ámbito de aplicación del Decret 120/1989, de protección de conjunto o arboleda). Téngase en cuenta el diferente régimen jurídico establecido por los Decretos 47/1988 y 120/1989, entre otras diferencias significativas que el primero de los procedimientos lo es de oficio (lo que acontece en autos) o a instancia del propietario del terreno donde radica el árbol (artículo 3.2 del Decret 47/1988 : "3.2 La declaració dels arbres d'interès local es farà per acord de l'ajuntament corresponent, d'ofici o a petició dels propietaris del terreny on radiqui l'arbre") mientras que el segundo procedimiento lo es exclusivamente a petición del predio donde radica el conjunto (artículo 3.3 del Decret 120/1989: "3.3 La declaració d'arbreda d'interès local es farà per acord de l'ajuntament corresponent, a petició del propietari del predi on radiqui el conjunt")."

3) Decreto 120/1989, de 17 de abril, sobre declaración de arboledas monumentales, de interés comarcal y de interés local

Aquí de lo que se trata no es de proteger árboles sino arboledas en conjunto, y acoge tanto las monumentales como las de inferior categoría (interés local o comarcal). Las medidas

de protección y el procedimiento de declaración son los mismos que para la categoría correspondiente para árbol individual, con la única salvedad de que aquí se debe hacer siempre con el consentimiento del propietario del terreno, dicha excepción parece bastante ilógica y poco razonable desde el punto de vista de la defensa del patrimonio natural, pues poner la protección del patrimonio a merced del propietario, quien normalmente verá la catalogación como una carga, no se puede considerar un incentivo para su protección.

4) Ley 6/2020, de 18 de junio, de protección, conservación y puesta en valor de los olivos y olivares monumentales

Los olivos y olivares monumentales tienen un régimen totalmente a parte. La ley, nacida con muy buena voluntad a raíz de recientes desgracias con la destrucción de olivos centenarios en los últimos años, adolece de una escasa calidad técnica legislativa a mi juicio, si bien la ley es absolutamente necesaria en cuanto a su finalidad, y debido a que es reciente, está por ver su eficacia práctica.

El objeto de la ley es catalogar y proteger los olivos olivares monumentales, es decir, aquellos olivos de más de 350 cms de perímetro del tronco (o de más de 150 cms si lo pide el propietario) o de más de 350 años de antigüedad y los olivares con más de 20 olivos monumentales por hectárea (arts. 3 y 4). También se pretende proteger la actividad agrícola tradicional alrededor de estos olivos (arts. 1 y 4.2).

Los defectos técnicos de la ley los veo principalmente en el extraño procedimiento de catalogación de los olivos u olivares monumentales, que viene a ser el siguiente (art. 6):

- 1) Aprobación previa del censo de olivos y olivares monumentales por los “departamentos competentes” de la Generalitat;
- 2) Incoación de oficio por los “departamentos competentes” (agricultura, territorio?) de oficio o a solicitud del propietario, asociaciones, entes locales u organizaciones;
- 3) Trámite audiencia de la Comisión Técnica de protección de olivos y olivares monumentales (no dice informe);
- 4) Aprobación del catálogo por los “departamentos competentes”;
- 5) Publicación en el DOGC y comunicación a los órganos interesados;

- 6) Plazo de 30 días desde publicación para recursos de los propietarios;
- 7) Audiencia a la Comisión Técnica;
- 8) Aprobación definitiva del catálogo por los “departamentos competentes”.

Como se puede comprobar, la inconcreción de los “departamentos competentes”, el hecho de pedir “opinión” (audiencia?) a la comisión técnica o esta especie de recurso de los propietarios que parece más bien un trámite de audiencia administrativo hacen de este procedimiento algo poco ortodoxo y a mi juicio, mejorable además de especialmente farragoso procedimentalmente si lo comparamos con los trámites de árboles y arboledas monumentales.

Una vez catalogados, los olivares y olivos pasan automáticamente a las restricciones paisajísticas como parte del patrimonio paisajístico común (art. 7). El artículo 11 concreta las prohibiciones sobre dichos árboles, donde no se pueden llevar a cabo actividades que deterioren los olivos o que modifiquen significativamente el paisaje agrícola. Se permiten, pero, excepciones, por razones de interés general excepcionales, previo dictamen preceptivo y vinculante de la comisión técnica, caso en el que se permitiría preferentemente el traslado del olivo a cargo del propietario (arts. 12 y 13).

III.1.4.2.- Patrimonio paisajístico

En Cataluña encuentran su regulación en la “Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje”⁴⁵⁰, que establece algunos instrumentos para proteger el paisaje, si bien otros instrumentos no tienen una verdadera vinculación jurídica en cuanto a la protección real. Dicha normativa, constituye, según VADRÍ I FORTUNY:

“un ejemplo más de la transversalidad de la función pública de protección del medio ambiente que se subraya si consideramos que ésta es una Ley que tiene su origen en el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas y no en el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda”.⁴⁵¹

⁴⁵⁰ Desarrollada por el Decreto 343/2006.

⁴⁵¹ VADRÍ I FORTUNY, Maria Teresa, “Política ambiental de Cataluña”, en LÓPEZ RAMÓN Fernando (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*, Thompson Aranzadi, Cizur Menor, 2006, p. 601.

Mientras que para IGLESIAS LUCÍA, esta normativa:

“confiere importantes competencias a los entes locales, se pretende dotar a los paisajes catalanes de una adecuada protección jurídica, atendiendo a su carácter de patrimonio ambiental, cultural, social e histórico y su influencia en la calidad de vida de los ciudadanos.”⁴⁵²

Destacan como instrumentos de protección los catálogos del paisaje y las directrices de paisaje, y como instrumento no vinculante las cartas del paisaje:

1) Catálogos del paisaje (arts. 9 a 11 de la ley y arts. 2 a 12 del Decreto 343/2006 que lo desarrolla)

Es un instrumento para proteger, gestionar y ordenar el paisaje que tiene un ámbito territorial equivalente al de cada plan territorial parcial. Consiste en unos documentos

“de carácter descriptivo y prospectivo que determinan la tipología de los paisajes de Cataluña, identifican sus valores y su estado de conservación y proponen los objetivos de calidad que deben cumplir” (art. 10.1).

Entre su contenido, a parte de inventariar los valores paisajísticos, destaca que deben proponer “medidas y acciones necesarias para alcanzar los objetivos de calidad paisajística” (art. 11.f), que servirán de base para las directrices del paisaje.

Según SERRA MONTÉ,

“los catálogos de paisaje son las herramientas que nos permiten conocer cómo es nuestro paisaje y qué valores tiene, qué factores explican que tengamos un determinado tipo de paisaje y no otro, como evoluciona nuestro paisaje en función

⁴⁵² IGLESIAS LUCÍA, Montserrat, “*Les competències locals en matèria de protecció, gestió i ordenació del paisatge*”, en CASADO CASADO, Lucía y FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (Dir.), *Dret Ambiental de Catalunya*, Associació Catalana de Municipis, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 728-729.

de las actuales dinámicas económicas, sociales y ambientales y, finalmente, definen qué tipo de paisaje volamos y cómo podemos lograrlo.

Los catálogos de paisaje urbano o rural, por lo tanto, aportan información sobre los elementos del territorio con interés paisajístico: miradores, cuevas, senderos, etc.”⁴⁵³

Y para IGLESIAS LUCÍA, los catálogos del paisaje:

“Además de clasificar y relacionar los atributos y valores que presenta el paisaje, deben de tener en cuenta las relaciones e interacciones entre factores ambientales, culturales, sociales y económicos que explican su apariencia actual y la percepción que la ciudadanía tiene.”⁴⁵⁴

Sus funciones son, entre otras de los catálogos de paisaje (art. 4 del Decreto 343/2006): hacer un diagnóstico del estado del paisaje, establecer propuestas para integrar el paisaje en el planeamiento territorial y urbanístico (principalmente a través de los objetivos de calidad paisajística para orientar las directrices del paisaje); y su contenido consiste en (art. 5 del Decreto): un inventario de los valores paisajísticos, objetivos de calidad paisajística y propuestas para conseguir dichos objetivos.

Entre sus documentos destaca una memoria que debe identificar los elementos culturales, visuales y naturales para delimitar las unidades del paisaje así como inventariar los valores culturales, patrimoniales, estéticos y ambientales. También hay unos indicadores patrimoniales y ambientales para poder hacer un seguimiento del estado del paisaje (art. 11 del decreto).

Su procedimiento de aprobación es, resumidamente, el siguiente (art. 12 del decreto):

- 1) Incoación por resolución del Conseller de Territori que hace su formulación/acuerdo de 2/3 de municipios afectados que representen 2/3 de su población;

⁴⁵³ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, 2013, p. 68.

⁴⁵⁴ IGLESIAS LUCÍA, Montserrat, “*Les competències locals en matèria de protecció, gestió i ordenació del paisatge*”, en CASADO CASADO, Lucía y FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (Dir.), *Dret Ambiental de Catalunya*, Associació Catalana de Municipis, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 731.

- 2) Elaboración (o coordinación y dirección) del plan por el Observatorio del Paisaje;
- 3) Aprobación inicial por DG de Arquitectura y Paisaje;
- 4) Trámite de información pública de 1 mes con publicación al DOGC y periódico de difusión y consulta a entes locales y organizaciones interesadas;
- 5) Propuesta de resolución de alegaciones por la DG de Arquitectura y Paisaje;
- 6) Aprobación por resolución del Conseller de Territori;
- 7) Publicación en el DOGC.

Como bien remarca IGLESIAS LUCÍA⁴⁵⁵, los entes locales participan en el procedimiento de elaboración y aprobación de los catálogos del paisaje de acuerdo con los artículos 9.2 de la ley y el artículo 12 del decreto, básicamente en la capacidad de iniciativa para elaborar los catálogos por 2/3 de los Ayuntamientos del ámbito territorial del catálogo que representen 2/3 de la población del mismo ámbito. En segundo lugar a través de su integración en el Observatorio del Paisaje, coordinando y dirigiendo la elaboración del catálogo. Finalmente intervienen a través del plazo de información pública de un mes al que se somete el catálogo a los entes locales afectados antes de su aprobación.

2) Directrices del paisaje (arts. 9 y 12 de la Ley 8/2005)

Es un instrumento para proteger, gestionar y ordenar el paisaje que tiene un ámbito territorial equivalente al de cada plan territorial parcial. Consiste en

“determinaciones que, basándose en los catálogos del paisaje, precisan e incorporan normativamente las propuestas de objetivos de calidad paisajística en los planes territoriales parciales o en los planes directores territoriales”.

Sobre su afectación al planeamiento urbanístico destaca el art. 12.2:

⁴⁵⁵ IGLESIAS LUCÍA, Montserrat, “*Les competències locals en matèria de protecció, gestió i ordenació del paisatge*”, en CASADO CASADO, Lucía y FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (Dirs.), *Dret Ambiental de Catalunya*, Associació Catalana de Municipis, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 739.

“Los planes territoriales parciales y los planes directores territoriales determinan los supuestos en que las directrices son de aplicación directa, los supuestos en que son de incorporación obligatoria cuando se produzca la modificación o revisión del planeamiento urbanístico y los supuestos en que las actuaciones requieren un informe preceptivo del órgano competente en materia de paisaje. Los planes territoriales parciales y los planes directores territoriales también pueden determinar cuando las directrices del paisaje son recomendaciones para el planeamiento urbanístico, para las cartas del paisaje y para otros planes o programas derivados de las políticas sectoriales que afecten al paisaje. En este último supuesto, los planes o programas que se aprueben deben ser congruentes con las recomendaciones de las directrices del paisaje.”

Respecto a su aprobación, el procedimiento es el siguiente (arts. 13 y 14 del decreto):

a) En caso de formar parte de un plan territorial parcial o un plan director territorial a iniciativa del Departament de Territori: procedimiento de aprobación del plan territorial correspondiente según Decreto 142/2005 (o Decreto 177/1987 si es municipio del ámbito metropolitano de Barcelona).

b) En caso de formar parte de un plan territorial a iniciativa de los entes locales:

- 1) Propuesta de directrices del paisaje por el Departament de Territori;
- 2) Trámite de información pública de 1 mes y audiencia departamentos Generalitat y entes locales afectados y a entidades interesadas;
- 3) Valoración alegaciones por el Departament de Territori y formulación propuesta;
- 4) Aprobación resolución del Conseller de Territori.

IGLESIAS LUCÍA⁴⁵⁶ destaca la participación de los entes locales también en la elaboración de las directrices del paisaje a través de su incorporación en un plan territorial. Así, en primer lugar, el anteproyecto de plan territorial se somete a consideración de los

⁴⁵⁶ IGLESIAS LUCÍA, Montserrat, “*Les competències locals en matèria de protecció, gestió i ordenació del paisatge*”, en CASADO CASADO, Lucía y FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (Dir.), *Dret Ambiental de Catalunya*, Associació Catalana de Municipis, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 740-741.

entes locales, entre otras Administraciones para hacer observaciones y propuestas durante un período de dos meses. Otra forma de participar es en la iniciativa de los entes locales para formular el plan territorial que incluye las directrices, con un procedimiento especial al efecto que hemos visto.

3) Cartas del paisaje (art. 14 de la Ley 8/2005)

Son “los instrumentos de concertación de estrategias entre los agentes públicos y los privados para cumplir actuaciones de protección, gestión y ordenación del paisaje que tengan por objetivo mantener sus valores”. Pueden ser elaboradas por cualquier administración local o por el Govern, y para su elaboración se tendrá en cuenta tanto el catálogo del paisaje correspondiente (si bien se pueden elaborar sin previo catálogo del paisaje aprobado) como los catálogos urbanísticos del patrimonio correspondientes en caso de existir.

Así, según IGLESIAS LUCÍA, el contenido de las cartas del paisaje deben tener en cuenta:

“lo que establecen los catálogos del paisaje que inciden en su ámbito y los catálogos del patrimonio cultural, artístico y natural de ámbito municipal en los casos en que estén aprobados. Si su contenido se ha formalizado en ausencia de catálogos del paisaje, se debe tener en cuenta en los catálogos del paisaje que se elaboren posteriormente.”⁴⁵⁷

Dichas cartas deben contener (art. 18.5 Decreto 343/2006): un diagnóstico de las dinámicas del paisaje, los objetivos de calidad paisajística (coherentes con los del catálogo del paisaje correspondiente) y un programa de gestión con las actuaciones a llevar a cabo con participación ciudadana.

En consecuencia, existe una clara interrelación entre los catálogos urbanísticos del patrimonio y los tres instrumentos expuestos, los dos primeros porque pueden tener un

⁴⁵⁷ IGLESIAS LUCÍA, Montserrat, “*Les competències locals en matèria de protecció, gestió i ordenació del paisatge*”, en CASADO CASADO, Lucía y FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (Dir.), *Dret Ambiental de Catalunya*, Associació Catalana de Municipis, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 735-736.

carácter vinculante para el planeamiento urbanístico municipal (y por lo tanto los catálogos del patrimonio) y el tercero por una remisión explícita a las cartas del paisaje a tener en cuenta los catálogos urbanísticos.

III.1.4.3.- Fuentes

La protección de las fuentes vendrá principalmente gracias al mismo catálogo urbanístico del patrimonio mediante plan urbanístico, si bien nada obsta a que puedan venir protegidas con la categoría de BCIL o incluso BCIN.

También cabe la posibilidad de que la fuente se encuentre dentro de un espacio de interés natural, caso en el que podría estar protegida en virtud de la Ley catalana 12/1981, de 24 de diciembre, “por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas” así como el Decreto catalán 328/1992, de 14 de diciembre por el que se aprueba el Plan de Espacios de Interés Natural que lo desarrolla (incluso el artículo 23 de este Decreto protege explícitamente ciertas aguas superficiales y subterráneas en Cataluña).

III.1.4.4.- Caminos y vías pecuarias

Es habitual que los municipios realicen inventarios de caminos públicos y privados en su municipio, si bien a efectos de dar seguridad jurídica más que de protección patrimonial propiamente de los caminos. La protección patrimonial de los caminos vendrá, igual que con las fuentes, principalmente gracias al mismo catálogo urbanístico del patrimonio mediante plan urbanístico, si bien nada obsta a que puedan venir protegidas con la categoría de BCIL o incluso BCIN.

Hay comunidades autónomas, como Galicia, donde debido a la importancia del camino histórico de Santiago, tienen una protección específica mediante la Ley 3/1996, de 10 de mayo, de Protección de los Caminos de Santiago, si bien solo protege la parte de su

comunidad autónoma. La ley prevé ciertas referencias al régimen urbanístico, especialmente en sus artículos 6.3⁴⁵⁸ y 18⁴⁵⁹.

Si nos referimos a las vías pecuarias en concreto, existe una legislación básica estatal específica de protección, la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias, que entiende por vías pecuarias “las rutas o itinerarios por donde discurre o ha venido discurriendo tradicionalmente el tránsito ganadero” (art. 1.2). Considera dichas vías como demaniales de las Comunidades Autónomas (art. 2) y la competencia ejecutiva de conservación es esencialmente de la Comunidad Autónoma (art. 3). Por otro lado, las competencias de conservación y defensa de las vías pecuarias corresponden a las Comunidades Autónomas (art. 5). También mencionar que hay algunas pequeñas especificidades regulatorias en la conservación de vías pecuarias que atraviesen Parques Naturales (Disp. Ad. 3ª).

Como existe una parte importante de competencias autonómicas, en Cataluña encontramos la Ley 3/2019, de 17 de junio, de los espacios agrarios, cuyo artículo 19 trata de los caminos rurales, cuyo apartado segundo trata de la elaboración de un inventario:

“El departamento competente en materia agraria y de desarrollo rural debe elaborar, en colaboración con las administraciones locales, un inventario de los caminos rurales existentes en Cataluña con el objetivo de disponer de un catálogo de caminos rurales donde se especifiquen la titularidad y las características de cada uno, como es el caso de las vías pecuarias.”

⁴⁵⁸ “Artículo 6.

(...)

3. En los tramos urbanos del Camino, los instrumentos de ordenación urbanística se someterán a las normas específicas que la presente Ley establece para las zonas laterales de protección. Se consideran tramos urbanos aquellos que discurran por el suelo calificado de urbano por el correspondiente instrumento de planeamiento.”

⁴⁵⁹ “Artículo 18.

1. El planeamiento municipal y, en su caso, las normas subsidiarias provinciales de planeamiento deben incorporar en sus determinaciones y documentos lo dispuesto en la presente Ley y en el plan de protección y promoción del Camino de Santiago.

2. El otorgamiento de licencias municipales para actividades autorizables que afecten al Camino de Santiago, a sus zonas laterales de protección y a la zona de protección del entorno precisará de la resolución previa de la Consejería de Cultura, previo informe preceptivo del Comité Asesor del Camino de Santiago. Por tanto, no podrá otorgarse la licencia hasta que la autorización sea notificada al ayuntamiento.

3. En todo caso, no se permitirán en las zonas laterales de protección ni en la de protección del entorno nuevas alineaciones ni aumentos de edificabilidad.”

III.1.5.- Conclusiones preliminares

En Cataluña y en el resto de Comunidades Autónomas, hay dos maneras de proteger bienes inmuebles, ya sea vía la legislación sectorial del patrimonio cultural para proteger bienes singulares, normalmente de gran relevancia cultural o histórica (también cierta normativa sectorial permite proteger bienes de interés natural singulares), y por otro lado la vía urbanística con más intervención de los municipios y que sirve para proteger toda clase de bienes inmuebles (no solo los culturales, también los naturales), tanto los de gran interés como los que no tienen tanto interés cultural o natural.

Respecto a la protección de bienes inmuebles por la vía sectorial, tanto el Estado como las CCAA tienen una categoría de máximo reconocimiento y protección del patrimonio cultural, que es el BIC (o BCIN en Cataluña), si bien solo unas pocas Comunidades Autónomas permiten que los bienes muebles o, sobre todo, inmateriales puedan ser declarados como tales. Son BCIN los bienes más relevantes del patrimonio cultural catalán declarados por la Generalitat, pero también aquellos que ya venían declarados automáticamente BIC por la LPHE, como castillos, fortificaciones, cruces de término, escudos heráldicos o ciertos museos, entre otros (declarados protegidos durante el período franquista mediante decretos) o declarados de forma genérica por la LPCC como cuevas con arte rupestre (Disposición Adicional 1ª.3 LPCC). Para que un sitio pueda llegar a ser declarado patrimonio mundial de la UNESCO es requisito previo que tenga la declaración de BIC/BCIN al ser el máximo nivel de protección cultural en el territorio.

El órgano de la Generalitat encargado de tramitar la declaración de BCIN así como de velar por su conservación es la Dirección General de Patrimonio Cultural, mientras que la declaración de BCIN la hace el Govern de la Generalitat por acuerdo.

El papel de los municipios en los procesos de declaración de los BCIN es irrelevante, limitándose a la posibilidad de solicitar su incoación a la comunidad autónoma, a veces a un período de audiencia, y a ser notificado de la resolución.

El plazo de caducidad, si no se declara un BCIN es de 18 meses desde la incoación, con un plazo de gracia de 30 días hábiles si el interesado solicita el archivo del expediente, si bien alguna doctrina y jurisprudencia, como la STS de 18 de diciembre de 2012 han puesto en duda la viabilidad legal actual de este plazo de gracia. Una vez declarada la caducidad no se puede reincoar si no pasan antes 2 años, excepto que el titular del bien lo

solicite antes. Éste es un régimen moderadamente favorable para los intereses de la protección de un BCIN (en cuanto a la generosidad del plazo de declaración y castigo de prohibición de reincoación) si lo comparamos con otras comunidades autónomas como Madrid, pero más restrictivo que Asturias o Aragón, y en cambio, Cataluña dispone de un régimen bastante parecido al régimen de las Islas Baleares.

En cuanto a la tutela de dichos bienes también suele ser muy limitado, pues la autorización cultural en solicitudes de intervención sobre el BIC/BCIN es de la comunidad autónoma. En Cataluña se debería derogar la Ley 2/1993 e integrar las Fiestas de Interés Nacional como parte de unos futuros BCIN de carácter inmaterial en la LPCC, como ya hace la legislación gallega y valenciana.

Luego, tanto el Estado como las CCAA tienen una segunda categoría, que suele afectar a bienes muebles de menos relevancia y a veces también a inmuebles no merecedores de ser declarados BIC/BCIN, así ocurre en Cataluña con los bienes catalogados (muebles) y los Bienes Culturales de Interés Local o BCIL (inmuebles). Los BCIL pueden ser los que se declaren individualmente por el Ayuntamiento o Consejo Comarcal, pero también los que se declaren como BCIL en el marco de la aprobación de un plan urbanístico que incluya un catálogo de protección de bienes, o bien los que por la Disposición Adicional Primera de la LPCC fueran incluidos en un precatálogo o catálogo urbanístico antes de la entrada en vigor de la misma LPCC. Y su régimen de protección deriva esencialmente de lo que disponga el planeamiento y normativa urbanística del municipio, pues las previsiones de la LPCC sobre la protección de los BCIL son más bien escasas.

Se echa de menos, pero, una categoría equivalente al BCIL de carácter inmaterial, que sería muy recomendable en una modificación de la Ley 9/1993 y a poder ser que sea a semejanza del BCIL en el sentido de dar protagonismo a los entes locales en su declaración y tutela.

Hemos visto que hay una jurisprudencia consolidada que determina que los bienes con interés cultural (concepto jurídico indeterminado) deben ser catalogados/protegidos en base a una potestad reglada y por lo tanto no deriva de una potestad discrecional de las administraciones (esto vale en general para cualquier protección).

En el caso de Cataluña hay una cierta complejidad ya que hay una segunda categoría de bienes protegidos distinta al bien catalogado si son yacimientos arqueológicos, que se llama Espacio de Protección Arqueológica (EPA) y lo declara la Generalitat para sitios donde se presume la existencia del yacimiento, si bien un bien arqueológico puede ser también catalogado como BCIN o BCIL. Los EPA declarados por la Generalitat deben ser considerados BCIL e incorporados al planeamiento urbanístico municipal (artículo 17.5 LPCC).

En todo caso, el régimen de protección de los BCIN es mucho más restrictivo y está mucho más regulado que el de los BCIL (y lo mismo se podría decir de la regulación del procedimiento de declaración), que apenas tienen un régimen de protección más allá de algunas prohibiciones específicas como las de derribo (pero no están protegidas ante una posible declaración de ruina por el TRLUC), casi todo el régimen de protección de un BCIL se confía por la misma LPCC (artículo 39) al planeamiento y normativa urbanístico, dependiendo por lo tanto en gran parte de la voluntad de cada municipio. En el caso de los restantes bienes integrantes del patrimonio cultural catalán que no gozan de una catalogación sectorial de la LPCC, a duras penas se le prevé un régimen de protección, más allá de un genérico deber de conservación (art. 21 LPCC) que ni siquiera los ampara en la prohibición de derribo (art. 25 LPCC), si bien cabe suspender licencias de obras sobre estos bienes si es para catalogarlos como BCIN (art. 23) o como bienes del catálogo municipal urbanístico (arts. 73 y 74 TRLUC).

Este régimen sectorial de BCIN, BCIL y BIPCC es importante para este trabajo puesto que todos los derechos y deberes y demás regulaciones sobre estas categorías de protección sectorial no pueden ser anulados por el planeamiento urbanístico, y por lo tanto deben convivir con el catálogo urbanístico que en su caso exista (es más, en el caso de los BCIN, el régimen de protección sobre los mismos de la LPCC y la declaración de BCIN vincula al planeamiento urbanístico, como hemos visto).

A continuación muestro una tabla resumen de las principales tipologías de patrimonio y las figuras de protección que tienen de acuerdo con la LPCC:

| | BCIN | BCIL | BPU | EPA |
|-------------------------------------|------|------|-----|-----|
| Patrimoni arquitectònic | | | | |
| Patrimoni arqueològic | | | | |
| Patrimoni sociocultural - etnològic | | | | |
| Patrimoni natural | | | | |
| Patrimoni ambiental - paisatgístic | | | | |

Fuente: SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *Directrius de contingut per als catàlegs de béns i plans especials de protecció*, Departaments de territori i cultura de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2013, p. 14.

Y a continuación podemos ver una tabla resumen del procedimiento de declaración de las distintas categorías de protección de bienes de la LPCC y urbanísticos:

| Bé | Incoació * | Declaració | Comunicar-ho | Inscripció |
|-------------------------------------|------------------|--|--|--|
| BCIN | Generalitat | Govern de la Generalitat, a proposta del Conseller de DC | Interessats, ajuntaments i publicació BOE i DOGC | Registre de Béns Cultural d'interès Nacional i registre de BCI's (estatal) |
| BCIL Municipi més de 5000 hab. | Alcalde | Ple de l'ajuntament | DC i DTES | Catàleg de Patrimoni Cultural Català (Dep. Cultura) |
| BCIL Municipi menys de 5000 hab. | Consell Comarcal | Consell Comarcal | DC i DTES | Catàleg de Patrimoni Cultural Català (Dep. Cultura) |
| BPU | Alcalde | Ple de l'ajuntament | DC | Inventari (Dep. Cultura) |
| EPA | Director General | Conseller de DC | Interessats i ajuntaments | Catàleg de Patrimoni Cultural Català (Dep. Cultura) |

**A iniciativa de l'administració pública o de qualsevol persona física o jurídica*

Fuente: SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *Directrius de contingut per als catàlegs de béns i plans especials de protecció*, Departaments de territori i cultura de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2013, p. 16.

En la tutela y procedimientos de declaración de bienes muebles protegidos, el papel de los entes locales es mucho menor que en los bienes inmuebles, en parte debido al desarraigo de los bienes muebles sobre su territorio en comparación con los inmuebles. En el caso de los inmuebles de esta segunda categoría, hay disparidades entre CCAA, pero cabe destacar que el caso de Cataluña es el que más relevancia y autonomía da a los municipios, pues son ellos los que deciden qué bienes se catalogan, y además los tutelan

(función de policía administrativa). En cambio en la Comunidad Valenciana, es parecido, pero exige el informe favorable de la Comunidad para su catalogación.

Cabe destacar que mientras leyes autonómicas más modernas en patrimonio cultural como la valenciana, asturiana o la gallega han establecido una coordinación notable entre la legislación patrimonial y la urbanística, en Cataluña la ley de 1993 destaca por vivir de espaldas a la legislación urbanística, lo que exige actualizar la LPCC.

También es preciso mencionar la importancia de inventariar el patrimonio cultural, natural y geológico antes de su catalogación urbanística o por la legislación cultural, pues a pesar de no ser un requisito legal, ayuda a configurar políticas de protección del patrimonio y puede ser un primer paso para una futura catalogación legal. Así, en Cataluña destacaría el Inventario del Patrimonio Cultural Catalán que lleva el Departamento de Cultura de la Generalitat, y que no implica una protección jurídica per se, pero ayuda a hacer un trabajo de campo para documentar muchos bienes que luego pueden ser catalogados y protegidos. Destacaría dentro del IPCC el inventario del patrimonio arquitectónico de Catalunya, el inventario del patrimonio arqueológico de Catalunya, el Inventario del Patrimonio Etnológico de Catalunya y el Inventario del Patrimonio Industrial de Catalunya. A nivel supramunicipal destaca el esfuerzo de la Diputación de Barcelona en su programa de Inventarios del Patrimonio Cultural Local que ha impulsado la creación de centenares de mapas del patrimonio cultural por municipios.

A nivel procedimental, la declaración de un BCIL se tramita de acuerdo con el artículo 17 LPCC y es competencia íntegra de los entes locales, y concretamente del Ayuntamiento en el caso de municipios de más de 5.000 habitantes, que deben incoar, tramitar y resolver el expediente por acuerdo del Pleno, con un informe previo técnico de un técnico en patrimonio o equivalente.

Además, es importantísima la STSJC de 14 de mayo de 2001 pues establece un régimen de protección provisional al bien en proceso de declaración de BCIL una vez se incoa el expediente en base al artículo 25.2 LPCC (garantía que la LPCC solo establece explícitamente a favor de los BCIN pero que el TSJC amplía a los BCIL en tramitación, incluso a pesar de que anteriormente a la incoación se haya solicitado licencia de derribo).

Referente a Plan especial de protección del Conjunto Histórico o un BCIN similar, como dice el artículo 33.2 LPCC,

“En el caso de los conjuntos históricos, las zonas arqueológicas, las zonas paleontológicas, los lugares históricos y las zonas de interés etnológico y en el caso de los entornos de protección de cualquier bien cultural de interés nacional, el Ayuntamiento correspondiente elaborará un instrumento urbanístico de protección o adecuará uno vigente”.

La LPCC también establece algunas referencias a las actuaciones permitidas en conjuntos, si bien la remisión de la ley a un Plan especial de protección de estos BCIN permite armonizar mucho mejor la normativa de la legislación sectorial del patrimonio cultural con la urbanística.

Referente al patrimonio arqueológico y paleontológico en Cataluña, se regula en el Decreto 78/2002, de 5 de marzo, del Reglamento de protección del patrimonio arqueológico y paleontológico, que según SERRA MONTÉ:

“Regula las intervenciones arqueológicas y paleontológicas; el tratamiento de los restos, por un lado el depósito de las extraídas, y por otra el tratamiento de las no extraídas; y finalmente el control que tiene que hacer el DC de las actuaciones que pueden afectar el patrimonio arqueológico.”⁴⁶⁰

El patrimonio etnológico se regula de forma muy parcial en la LPCC, en parte debido a que existe una ley todavía vigente también el 1993 que regula el patrimonio festivo catalán, con sus propias figuras de protección del patrimonio inmaterial. Esto no obsta a que los bienes inmuebles relacionados con el patrimonio etnológico, sea festivo o no, pueda estar protegido como BCIN etnológico, BCIL o incluso fuera de la LPCC como Bien de Protección Urbanística dentro de un catálogo urbanístico de protección.

⁴⁶⁰ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, p. 63.

Tal y como afirma SERRA MONTÉ⁴⁶¹, los bienes integrantes del patrimonio cultural catalán (los del artículo 1 LPCC y en distintos grados de intensidad protegidos por la misma ley catalana) se inscribirán en distintos registros según su categoría:

1) Registro de BCIN del Departament de Cultura de la Generalitat: se inscriben los BCIN incoados (anotación preventiva) y los ya declarados (anotación definitiva). Cada BCIN se identifica con un número de registro. A su vez, el Departament de Cultura debe comunicar al Registro General de BIC dependiente de la Administración del Estado.

2) Catálogo del Patrimonio Cultural Catalán del Departament de Cultura: se inscriben los BCIL declarados de acuerdo con el artículo 17 LPCC y la Disp. Ad. Primera LPCC. Cada BCIL contiene un número identificador dentro del catálogo.

3) Inventario del Patrimonio Cultural Catalán del Departament de Cultura: es un fondo documental público donde se inscriben los bienes integrantes del Patrimonio Cultural Catalán del artículo 1 LPCC, de acuerdo con el artículo 60 LPCC. Se inscriben tanto BCIN, BCIL, EPA como otros elementos no catalogados ni protegidos (pueden ser Bienes de Protección Urbanística o ni siquiera eso). Pueden estar inscritos incluso bienes que ya hayan desaparecido, pues tiene una función más de fondo documental que de protección del patrimonio. A estos efectos, se debe comunicar al Departament de Cultura cualquier bien integrante del Patrimonio Cultural Catalán para su inscripción en el inventario, con un número de inventario para cada uno. En la actualidad, en la página web del Departament de Cultura se subdivide el inventario público en tres: el del patrimonio arquitectónico⁴⁶², el arqueológico y paleontológico⁴⁶³ y el etnológico⁴⁶⁴.

Los bienes con protección urbanística (BPU) son los que simplemente gozan de protección en virtud de un catálogo urbanístico de protección de bienes culturales y

⁴⁶¹ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, p. 62.

⁴⁶² <https://invarquit.cultura.gencat.cat/simple-search>

⁴⁶³ <https://invarque.cultura.gencat.cat/simple-search>

⁴⁶⁴ https://cultura.gencat.cat/ca/departament/estructura_i_adreces/organismes/dgcpt/02_patrimoni_etnologic/c/inventari-del-patrimoni-etnologic/

naturales, pero hay que decir, que a diferencia de la legislación del patrimonio cultural de Madrid o de Asturias, no tienen ninguna tutela en la LPCC, sino simplemente derivan del TRLUC, por lo que hay una patente descoordinación en este aspecto entre la ley del patrimonio cultural y la ley urbanística catalana.

Creo que sería muy positivo que en una futura reforma de la LPCC se incluyera esta tercera categoría de bienes con protección urbanística, con un cierto reconocimiento y coordinación con la LPCC.

Mientras que hemos visto también los bienes del patrimonio natural, que vienen regulados por distintas leyes y normas sectoriales: como los espacios protegidos por el Plan Especial de Interés Natural (PEIN) de la Ley 12/1985, de 13 de junio de espacios naturales y desarrollada en el Decret 328/1992 (que delimita los espacios de los PEIN y concreta su protección). Además existe el Decret 214/1987, de 9 de junio, sobre la declaración de árboles monumentales, el Decret 47/1988, de 11 de febrero, sobre la declaración de árboles de interés comarcal y local y el Decret 120/1989 de arboledas monumentales, de interés comarcal y de interés local, que permiten hacer declaraciones de árboles monumentales (a declarar por la Generalitat), así como árboles y arboledas de interés local y comarcal (a declarar por los entes locales interesados), configurando una suerte de BCIN y BCIL naturales, si bien sin una regulación demasiado exhaustiva, pero que los protege efectivamente.

Referente al patrimonio paisajístico, se regula en la Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje”, que regula algunos instrumentos de protección del paisaje, como los Catálogos del paisaje, Directrices del paisaje y Cartas del paisaje. Existe una clara interrelación entre los catálogos urbanísticos del patrimonio y los tres instrumentos expuestos, los dos primeros porque pueden tener un carácter vinculante para el planeamiento urbanístico municipal (y por lo tanto sobre los catálogos urbanísticos del patrimonio) y el tercero por una remisión explícita a las cartas del paisaje a tener en cuenta los catálogos urbanísticos.

Finalmente, las fuentes, los caminos y las vías pecuarias, se protegerán esencialmente gracias a los planes urbanísticos con catálogos del patrimonio, si bien existe la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias, más pensada para regular dichas vías que para protegerlas a nivel patrimonial.

A lo largo del presente trabajo se ha estudiado el concepto y régimen jurídico del Bien Cultural de Interés Local (BCIL) de acuerdo con la Ley 9/1993 del Patrimonio Cultural Catalán, así como su jurisprudencia más relevante y se ha hecho un estudio comparativo con figuras afines de distintas Comunidades Autónomas, y las conclusiones del trabajo a las que he llegado son las siguientes:

- El BCIL debe ser un bien inmueble (incluidos los arqueológicos) con un interés cultural inferior a la excepcionalidad de los BCIN y se regula principalmente por el artículo 17 LPCC. No pueden existir BCIL de carácter natural, pues solo se aprecia el interés cultural y ya existen otras figuras afines normativas para proteger bienes naturales.

- El BCIL es una figura que se tramita y aprueba a nivel local, por el Ayuntamiento del municipio donde radica el bien (o en su caso el Consejo Comarcal). En cambio, la tutela y procedimientos de declaración de bienes muebles protegidos (bienes catalogados de la LPCC), el papel de los entes locales es mucho menor que en los bienes inmuebles, en parte debido al desarraigo de los bienes muebles sobre su territorio en comparación con los inmuebles. El papel del Ayuntamiento lo asume el Consejo Comarcal en el caso de municipios de menos de 5.000 habitantes, especialmente por lo que se refiere a la aprobación definitiva.

- Para catalogar un BCIL no es preciso ningún informe sectorial del Departament de Cultura de la Generalitat, solo es exigible el de un técnico en patrimonio cultural. Para descatalogar sí se exige informe autonómico favorable además de seguir el mismo procedimiento de catalogación (art. 17.4 LPCC).

- La aprobación de un POUM o un Plan especial del catálogo no basta *per se* para declarar un BCIL. La tramitación del expediente de declaración de BCIL debe hacerse previamente o en paralelo a la tramitación del plan urbanístico, de tal modo que con la aprobación definitiva del plan debe estar aprobado el BCIL (STSJC de 18 de abril de 2016).

- La publicación en el diario oficial de la declaración de BCIL no es legalmente exigible pero recomendable.

- El trámite de audiencia al interesado es exigible a pesar de no estar el trámite recogido en el artículo 17 LPCC (STSJC de 27 de febrero de 2002).

- Respecto al contenido de la declaración de BCIL, basta con la debida identificación del bien inmueble y que en el expediente consten las características descriptivas del bien (STSJC de 27 de febrero de 2002).

- Jurisprudencialmente se ha llegado a admitir que es suficiente la incoación del procedimiento de declaración de BCIL para otorgarle un régimen provisional de protección del mismo en base al artículo 25.2 LPCC (a pesar de que no diga nada al respecto), incluso para el supuesto en que la licencia de derribo se solicitara antes de la incoación (STSJC de 14 de mayo de 2001).

- El informe técnico en materia de patrimonio cultural debe ser hecho por un experto en patrimonio cultural (entendido en un sentido amplio) y dicho informe debe contener una descripción del bien, fotos, planos, información catastral y urbanística, justificación de sus valores culturales, grado de protección propuesto, etc. La existencia de dicho informe es preceptiva y vinculante (debe ser favorable) y si está fundamentado es muy difícil ser anulada la declaración en sede judicial por cuestiones de fondo (STSJC de 17 de febrero de 2014), esto deriva de la potestad reglada de la catalogación de un bien cultural (basado en la “discrecionalidad técnica” que deben determinar que se cumplen los conceptos jurídicos indeterminados de interés cultural que mandan las leyes sectoriales en patrimonio cultural para declarar un bien como protegido). El informe debe contener un estudio detallado del bien a proteger y la motivación, sino sería causa de anulabilidad (STSJC de 30 de mayo de 2003).

- La descatalogación de un BCIL se regula en el artículo 17.4 LPCC y exige el mismo procedimiento para su declaración además de un informe preceptivo y favorable del Departament de Cultura. El hecho de que se demuestre error en una de las distintas razones de su catalogación no es motivo para descatalogar el BCIL (STSJC de 25 de enero de 2002). No cabe descatalogar por vía de revocación de acto administrativo (STSJC de 26 de enero de 2021) ni por vía de rectificación de error de material (STSJC de 28 de diciembre de 1998). Asimismo, tampoco cabe la descatalogación tácita vía autorización

de derribo, aunque lo prevea el plan general urbanístico o un plan parcial (STSJC de 19 de enero de 2010).

- En el caso de bienes catalogados urbanísticamente antes de la entrada en vigor de la LPCC de 1993 pasan a ser automáticamente BCIL en virtud de la Disp. Ad. 1ª LPCC.

- Como problema principal vemos la dificultad de muchos municipios de encontrar una figura apta de técnico de patrimonio cultural, pues la mayoría de municipios no tienen, a pesar de la interpretación extensiva que hacen los municipios. Por eso se suele acudir a técnicos especializados de Consejos Comarcales o Diputaciones. También puede ser problemático la negativa municipal a declarar un BCIL, a lo que la Generalitat no puede obligar a catalogar.

- De acuerdo con la LPCC, la declaración de un BCIL tiene como principales efectos: el deber genérico de conservación del bien, así como de facilitar información por el propietario; la posible suspensión de intervención sobre el bien; el deber de preservación y mantenimiento del bien y prohibición de su destrucción; la obligación de obtención de licencia urbanística municipal por intervenir sobre el BCIL según el TR de la Ley de Urbanismo de Cataluña; el deber de informar a las administraciones en caso de peligro del bien; el deber de permitir la inspección de las obras e intervenciones sobre el bien; etc.

- Existe la posibilidad de establecer medidas adicionales de conservación del BCIL mediante los planes urbanísticos y la normativa urbanística municipal. Esto incluye incluso la posibilidad facultativa de remitirse a normas de protección de la LPCC propias de un BCIN para aplicarlos a un BCIL.

- Como derechos del propietario del BCIL existen ciertas bonificaciones fiscales potestativas municipales según el TR de la Ley de Haciendas Locales; o el derecho a pagar ciertas deudas tributarias mediante estos bienes; el derecho a ser informado, escuchado y notificado sobre la catalogación del BCIL; y el derecho a recibir subvenciones si hay dotación presupuestaria.

- Como potestades administrativas sobre los BCIL cabe destacar las de obligar a hacer obras para conservación del BCIL, exigir reparar los daños sobre ese por obras ilegales o suspender las obras ilegales, la potestad de expropiar el BCIL por incumplirse el deber de conservación o la potestad sancionadora e inspectora, entre otras.

- La declaración de BCIL no implica el deber de modificar el planeamiento urbanístico para adaptarlo a la declaración (a diferencia de lo que ocurre con los BCIN) pero sí que la declaración prevalece sobre el planeamiento en las pocas previsiones directas de la LPCC sobre los BCIL (STSJC de 27 de febrero de 2002). Todo eso sin perjuicio de la posibilidad de establecer por el planeamiento medidas adicionales de protección del BCIL más allá de la LPCC (art. 39 LPCC). Debe quedar claro que la declaración de BCIL prevalece sobre planes urbanísticos y proyectos de obra que vulneren la protección y conservación del BCIL (STSJC de 19 de enero de 2010).

Sería recomendable que una futura modificación de la LPCC previera explícitamente la prevalencia de todas las previsiones de la LPCC para BCIN, BCIL, EPA y otros BIPCC –así como los acuerdos de declaración de los tres primeros- sobre el planeamiento urbanístico, aunque sea por una cuestión de pura lógica de jerarquía normativa (un plan urbanístico –naturaleza reglamentaria- no puede contradecir una ley como la LPCC).

- Cabe que mediante un plan urbanístico que contenga un catálogo o una ordenanza municipal se establezca una zona de protección del BCIL al estilo del que tienen los BCIN (STSJC de 23 de diciembre de 2003).

- Respecto a la comparativa entre regímenes autonómicos, en el caso de los inmuebles protegidos por la legislación sectorial cultural de nivel inferior a un BIC o BCIN, hay disparidades entre CCAA, pero cabe destacar que el caso de Cataluña es el que más relevancia y autonomía da a los municipios, pues son ellos los que deciden qué bienes se catalogan, y además los tutelan (función de policía administrativa). En cambio, en la Comunidad Valenciana, es parecido, pero exige el informe favorable de la Comunidad Autónoma para su catalogación.

- Cabe destacar que mientras leyes autonómicas más modernas en patrimonio cultural como la valenciana o la gallega han establecido una coordinación notable entre la legislación patrimonial y la urbanística, en Cataluña la ley de 1993 destaca por vivir de

espaldas a la legislación urbanística, lo que exige actualizar la LPCC. Por ejemplo, hemos visto como la legislación valenciana da una preponderancia al catálogo urbanístico del patrimonio como base para la catalogación de los Bienes de Relevancia Local (equivalente a los BCIL) pero permite a la Generalitat Valenciana catalogar bienes que subsidiariamente no quiere o no ha pensado en catalogar el municipio, lo que ayuda sin duda a la protección del patrimonio cultural valenciano.

III.2.- Categorías de bienes protegidos patrimoniales en el Principado de Asturias

En el caso de la comunidad autónoma del Principado de Asturias (en adelante, Asturias) las figuras de protección del patrimonio cultural se regulan principalmente en la Ley del Principado de Asturias 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural (en adelante, LPCPA). Como nota diferencial, decir que es imposible separar las figuras de protección cultural de las urbanísticas, puesto que son las mismas, y así lo ha concebido la LPCPA para dotar de la mayor coherencia y comunicación entre la legislación sectorial del patrimonio cultural con la urbanística, lo que es de agradecer y demuestra la profunda interrelación entre ambas normativas.

A continuación estudiaremos el patrimonio arquitectónico y sus principales figuras de protección sectorial, así como el patrimonio arqueológico y paleontológico (que tienen un tratamiento jurídico muy similar) así como el etnográfico. Más allá del patrimonio cultural, si bien no lo estudiaremos, podemos mencionar el patrimonio natural, ya que existe la Ley estatal 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que actualiza y sustituye a la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, que constituye la ley básica en materia de conservación de los espacios naturales, pero en Asturias destaca la Ley 5/1991, de 5 de abril, de protección de los Espacios Naturales del Principado de Asturias.⁴⁶⁵

III.2.1.- Patrimonio arquitectónico

En este apartado analizaremos el régimen jurídico de los BIC de Asturias, los Bienes del Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias (BIPCA) y los Bienes del catálogo urbanístico en Asturias (BCU), de acuerdo con la LPCPA, siempre que se trate de bienes inmuebles. Si bien esta última categoría, tiene una profunda interrelación con la legislación urbanística, con lo que se debe leer y analizar de forma coordinada con otro capítulo de este trabajo que trata precisamente de los catálogos urbanísticos del Principado de Asturias al que me remito.

⁴⁶⁵ GONZÁLEZ PANDIELLA, Jorge y GONZÁLEZ ROCES, Javier, “El patrimonio natural dentro de los Catálogos Urbanísticos” en *Los Catálogos Urbanísticos en el Principado de Asturias: una perspectiva pluridisciplinar*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2013, pp. 79-92.

III.2.1.1.- Bienes de Interés Cultural (BIC)

Como es bien sabido, el BIC está reservado a aquellos bienes más relevantes del Patrimonio Cultural de Asturias (art. 10 LPCPA).

III.2.1.1.1.- Procedimiento de declaración de un Bien de Interés Cultural

El procedimiento para declarar un BIC inmueble en Asturias es resumidamente el siguiente (arts. 14 a 21 LPCPA):

- 1) Incoación (o de no incoación motivada) por Consejería de Cultura (de oficio o a petición de parte);
- 2) Notificación al solicitante (si fuera el caso, si en 4 meses no se incoa se entiende desestimada solicitud), a interesados, ayuntamientos afectados (donde radique el bien) y al Ministerio de Cultura, publicación al BOPA y BOE;
- 3) Inscripción preventiva en el Registro de Bienes de Interés Cultural de Asturias (con suspensión de licencias y anotación por el municipio al Registro de la propiedad);
- 4) Posible examen directo del bien y compilación de información sobre el mismo, informes técnicos que sean precisos para justificar valor del bien;
- 5) Informe preceptivo y vinculante motivado del Consejo del Patrimonio Cultural de Asturias y de dos instituciones consultivas del Principado de Asturias;
- 6) Audiencia interesados y ayuntamientos afectados, informe Comisión Urbanismo Asturias (en 4 meses, sino se entiende favorable) y publicación al BOPA para información pública;
- 7) Decreto del Consejo de Gobierno autonómico declarando el BIC a propuesta del Consejero de Cultura (en 24 meses desde incoación, sino caducidad; o denegando tal motivación) con descripción del bien y zona de afectación;
- 8) Notificación interesados y ayuntamientos afectados y publicación en BOPA y BOE;
- 9) Inscripción del BIC en el Registro de Bienes de Interés Cultural de Asturias;

10) En 2 meses desde declaración Consejería de cultura informa preceptivamente sobre posibles licencias suspendidas.

Para dejar sin efecto la declaración de BIC se deberán seguir los mismos trámites que para la declaración.

III.2.1.1.2.- Regulación específica de los Bienes de Interés Cultural

El régimen de protección aplicable a los BIC asturianos es el común a todos los bienes integrantes del patrimonio cultural de Asturias del capítulo primero del título segundo de la LPCPA de los artículos 28 a 49 así como las especialidades referentes a los BIC en los artículos 50 a 58 y que básicamente se pueden resumir de la siguiente manera por lo que respecta a los bienes inmuebles:

1) Deberes del titular del bien:

a) Deber de conservación del bien (y de conservar el entorno del bien para proteger su armonía), deber de destinarlo a un uso compatible con su preservación, deber de facilitar información sobre el estado del bien y de permitir el examen del bien a la administración autonómica; obligación de la administración autonómica de destinar unidades de la policía a vigilar los bienes protegidos, sobre todo para evitar su espolio o destrucción (art. 28 LPCPA).

b) Deber de cumplir los requerimientos de la administración autonómica o municipal (éste si tiene la competencia urbanística para hacerlo) en caso de incumplimiento por los titulares del deber de conservación del bien (art. 29).

c) Deber de soportar las multas coercitivas o en su caso ejecución subsidiaria de la administración requirente en caso de incumplimiento injustificado del requerimiento (arts. 30 y 31). Incluso el incumplimiento puede llegar a ser causa de interés social para su expropiación (art. 32).

d) Deber de cumplir los requerimientos de la administración autonómica o municipal (éste si tiene la competencia urbanística para hacerlo) en caso de

incumplimiento por los titulares del deber de dar un uso compatible al bien protegido, en caso de incumplimiento injustificado puede llegar a suponer multa coercitiva (art. 33).

e) Deber de documentar las posibles afectaciones a los bienes protegidos de los proyectos de obras, instalaciones y actividades que deban someterse a evaluaciones de impacto ambiental, con informe previo de la Consejería autonómica de cultura (art. 35).

f) Deber del Ayuntamiento de otorgar solo licencias urbanísticas conformes con el régimen de protección de los bienes protegidos, pues si se incumplen dichas licencias las obras serán ilegales y la administración autonómica ordenará su demolición o reconstrucción (art. 36).

g) Deber del titular de soportar la suspensión autonómica de obras o actividades en un BIC durante máximo 30 días hábiles si se considera que son ilegales, incumplen la licencia o deterioran los valores culturales del bien protegido, en dicho plazo se deberá decidir por la Consejería de Cultura si se suspenden obras o intervención de forma definitiva (art. 37).

h) Prohibición de hacer obras en solares donde se hayan hecho obras ilegales o incumplimiento del deber de conservación en un BIC que hayan conllevado la destrucción del inmueble, salvo las de reconstrucción del mismo. Esta prohibición podrá dejar de tener efecto si se procede a dejar sin efecto la declaración de protección del bien (art. 37).

i) Deber de los responsables de reparar los daños ilícitos a los bienes protegidos por requerimiento de la administración autonómica o municipal, ya sea reconstruyendo o reparando el bien u otra forma posible, en caso de incumplimiento se procederá a la multa coercitiva o excepcionalmente a la ejecución subsidiaria (art. 38).

- j) Deber de soportar la expropiación por causa de inmuebles que atenten contra la armonía ambiental, perturben la contemplación o supongan un riesgo para la conservación de un bien protegido (art. 39).
- k) Deber de comunicar a la administración autonómica cualquier daño sobre el bien protegido y que afecte de forma significativa a su valor cultural (art. 40).
- l) Deber del titular de un BIC de permitir el acceso de inspección por la administración autonómica o municipal para examinar el BIC así como a los investigadores acreditados y a la visita pública (art. 43).
- m) Derecho de tanteo y retracto de la administración autonómica en caso de transmisión onerosa del derecho real u otro derecho real sobre un BIC, que el vendedor deberá poner en conocimiento de la Consejería de cultura y que ésta deberá decidir si ejerce en un plazo de 2 meses (art. 45).
- n) Imprescriptibilidad e inalienabilidad de los bienes protegidos de propiedad de la comunidad autónoma (salvo que sea entre administraciones) (art. 48).
- o) Deber de recabar autorización expresa de la Consejería autonómica de cultura en 4 meses (sino silencio negativo) en caso de obras o intervenciones sobre los BIC. Solo se autorizarán obras cuando respeten sus valores culturales. Se exceptúan de la autorización ciertos BIC (siempre que no tengan declaración e BIC singular) cuando ya exista un plan especial urbanístico o equivalente y las obras se ajusten al plan urbanístico (art. 50).
- p) Deber de recabar un proyecto técnico en caso de obras mayores o intervenciones de conservación o restauración del BIC (excepto en casos de urgencia). Al finalizar las obras el técnico competente informará a la Consejería de cultura que se ha cumplido con la misma (art. 51).
- q) Deber de no separar los bienes muebles asociados a un BIC inmueble si no es con autorización de la Consejería de Cultura (art. 52).

r) Deber de soportar ocupación temporal del BIC o inmuebles vecinos por parte de administración autonómica o municipal si es preciso hacer obras para su conservación si hay grave amenaza para el BIC (art. 53).

s) Prohibición de derribo total o parcial del BIC en categoría de monumento, excepto en casos de urgencia con grave riesgo para personas o bienes y con autorización de la Consejería de Cultura. En las demás categorías de BIC o zonas de entorno de protección se estará a lo que diga el plan urbanístico de protección (y si no existe, se recabará autorización autonómica previa) (art. 54).

t) Prevalencia del régimen de protección del BIC sobre el planeamiento urbanístico (que se deberá adaptar a los términos del acuerdo de declaración del BIC). En el caso de Jardines, Conjuntos, Vías, Sitios Históricos y Zonas Arqueológicas los Ayuntamientos así como entornos de protección de Monumentos, deben hacer un plan urbanístico de protección del BIC o adaptar un plan preexistente. Dicho plan puede ser desarrollado por un estudio de detalle u otro plan urbanístico que exigirá en su tramitación informe favorable de la Consejería de Cultura (art. 55).

u) Necesidad de autorización previa de la Consejería autonómica de Cultura en intervenciones a BCI en su categoría de conjuntos, vías y sitios históricos o zonas arqueológicas mientras no se apruebe un plan urbanístico (art. 56). Se prohíben instalaciones eléctricas o parecidas exteriores; prohibición de publicidad fija con vallas o carteles; el planeamiento determinará los criterios ordenadores de las actividades económicas y sociales y concretará actividades u obras a las que debe aplicarse régimen de evaluación de impacto ambiental y declarará fuera de ordenación las construcciones anteriores a su aprobación que sean disconformes con el régimen de protección del BIC (art. 57).

v) Criterios de intervención en BIC en su categoría de monumentos: respetar interés que motivó declaración en la conservación del bien; conservar características tipológicas espaciales, volumétricas y morfológicas y a ser posible en técnica constructiva; prohibición e reconstrucción excepto si se utilizan partes originales; prohibición de eliminación de partes del bien excepto que lo degraden

o se permita una mejor interpretación del bien (art. 57, criterios también aplicable a conjuntos, vías, jardines y sitios históricos y a zonas arqueológicas).

w) Limitaciones en zonas de entorno de BIC: el planeamiento determinará actuaciones para eliminar elementos que no cumplan funciones del bien y deterioren el espacio de protección; las intervenciones y usos en la zona de protección no pueden alterar el BIC, ni perturbar su contemplación o atentar contra su integridad física; se prohíben movimientos de tierras importantes ni vertido de basuras (art. 58).

2) Derechos del titular del bien:

a) Derecho a la declaración de ruina legal del bien protegido en los términos del artículo 34, que será compatible con la rehabilitación urbanística así como el deber de conservación del bien (especialmente si el bien es declarado en ruina por el incumplimiento del deber de conservación del bien por su titular, en cuyo caso se seguirá exigiendo siempre el deber de conservar el bien al propietario). La incoación del procedimiento de declaración de ruina legal puede dar lugar a iniciar el procedimiento de expropiación del bien (art. 34).

b) Derecho a disfrutar de beneficios fiscales (art. 95.6 LPCPA), que se concreta en:

1) Exención del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) de ciertos BIC (art. 62.2.b TR Ley de Haciendas Locales). No todos los BIC están exentos, pues se exigen unos requisitos, así, es preciso que sean declarados expresa e individualizadamente monumento o jardín histórico de interés cultural, mediante real decreto en la forma establecida por el artículo 9 LPHE, e inscritos en el registro general de los BIC, así como los comprendidos en las disposiciones adicionales primera, segunda y quinta de dicha Ley.

También puede existir bonificación potestativa por ordenanza municipal de hasta 95% cuota íntegra del IBI por incurrir causa de interés histórico o artístico en la actividad económica que se desarrolle en el inmueble, declarada de especial

interés o utilidad municipal, previa declaración por el Pleno (art. 74.2.quáter TRLHL).

2) Exención del Impuesto sobre el incremento del valor del terreno de naturaleza urbana (IIVTNU) de ciertos BCIN/BIC declarados individualmente o dentro de un conjunto (art. 105.1.b TRLHL). También puede existir bonificación potestativa por ordenanza municipal de hasta 95% cuota íntegra del IIVTNU por incurrir causa de interés histórico o artístico en la actividad económica que se desarrolle en el inmueble, declarada de especial interés o utilidad municipal, previa declaración por el Pleno (art. 108.5 TRLHL).

3) Bonificación potestativa por ordenanza municipal de hasta 95% cuota imponible del Impuesto de Actividades Económicas por incurrir causa de interés histórico o artístico en la actividad, previa declaración por el Pleno (88.2.e TRLHL).

4) Bonificación potestativa por ordenanza municipal de hasta 95% cuota imponible del ICIO por incurrir causa de interés histórico o artístico en la obra en el inmueble, declarada de especial interés o utilidad municipal previa declaración por el Pleno (art. 74.2.quáter TRLHL).

c) Derecho a pagar deudas tributarias (estatales, autonómicas o locales) mediante entrega de bienes del patrimonio histórico español inscrito en el registro de BIC (art. 73 LPHE, art. 95.5 LPCPA y art. 60.2 Ley General Tributaria).

d) Derecho a ser informado, escuchado y notificado sobre la catalogación (arts. 17 y 19 LPCPA y concordantes LPAC).

e) Derecho a recibir subvenciones y ayudas públicas (art. 95 LPCPA).

III.2.1.1.3.- Plan Especial de Protección de Conjunto Histórico o un BIC similar⁴⁶⁶

⁴⁶⁶ Dichos planes especiales de protección de ciertos BIC se estudian en este subapartado del patrimonio arquitectónico inmueble, si bien pueden estar relacionados con otras tipologías de bienes inmuebles, como el arqueológico, paleontológico o etnológico, entre otros.

El deber municipal de elaborar un plan especial de protección o un instrumento urbanístico de protección, o adecuar un plan vigente para cumplir las disposiciones de la LPCPA y en concreto el acuerdo de declaración de un BIC en su categoría de Jardines, Conjuntos, Vías, Sitios Históricos y Zonas Arqueológicas se encuentra recogida en el artículo 55.2 LPCPA:

“1. Los términos de la declaración como Bien de Interés Cultural prevalecen sobre los instrumentos de planeamiento que afecten al bien, planeamiento que se ajustará a ella antes de ser aprobado si está en elaboración, o bien, si ya se encontraba vigente antes de la declaración, se adaptará a la misma mediante modificación o revisión.

2. En el caso de Jardines, Conjuntos, Vías, Sitios Históricos y Zonas Arqueológicas los Ayuntamientos correspondientes elaborarán planes urbanísticos de protección del área afectada por la declaración o adaptarán uno vigente mediante modificación o revisión. Sus determinaciones constituyen un límite para cualquier otro instrumento de ordenación territorial, prevaleciendo sobre los ya existentes. El planeamiento que deba redactarse o adaptarse, así como sus modificaciones o revisiones posteriores, deberá contar con el informe favorable de la Consejería de Educación y Cultura. La solicitud de dicho informe se producirá una vez que los documentos hayan adoptado su redacción final y antes de ser sometidos a aprobación definitiva. Se entenderá emitido informe favorable transcurridos seis meses desde su solicitud. Se considerarán nulas las previsiones del planeamiento que no recojan en su totalidad el contenido del informe emitido o vayan en contra del mismo.

3. Los estudios de detalle u otro tipo de planeamiento de desarrollo del propio plan protector al que hace referencia el apartado anterior, y los proyectos de urbanización, requerirán informe favorable de la Consejería de Educación y Cultura, en las mismas condiciones. Esta exigencia se extiende también a los instrumentos de ordenación del territorio y planes de ordenación de recursos naturales en los que se vean afectados estos mismos bienes.

4. Lo dispuesto en los apartados 2 y 3 de este artículo deberá aplicarse de la misma forma a las zonas afectadas por la delimitación del entorno de un Monumento, previo acuerdo entre la Consejería de Educación y Cultura y el Ayuntamiento correspondiente.
5. El Principado de Asturias colaborará con los Ayuntamientos en la redacción, gestión y ejecución de las normas de planeamiento a que se hace referencia en los apartados 2, 3 y 4 de este artículo.
6. El Principado de Asturias tendrá la facultad de proceder a la redacción y aprobación de los planes a que hace referencia el apartado 2 de este artículo, con carácter subsidiario, cuando los Ayuntamientos, habiendo sido requeridos para ello y transcurrido el plazo que reglamentariamente se establezca, no hayan cumplido las obligaciones señaladas en el mismo.”

El primer apartado sigue el esquema clásico de otras leyes autonómicas sectoriales de declarar la prevalencia de la declaración del BIC por encima del planeamiento urbanístico (y el deber de éste de adaptarse a la declaración), como el artículo 33 LPCC o el artículo 36 LPHCM. El segundo apartado también sigue el esquema clásico de las leyes catalana y madrileña en el sentido de obligar⁴⁶⁷ a los Ayuntamientos a redactar y aprobar planes especiales para cierta clase de BIC (normalmente BIC de conjuntos, zonas arqueológicas y otras similares que impliquen un extenso ámbito territorial, a diferencia de los monumentos) con el objetivo de proteger esas zonas declaradas BIC desde la perspectiva urbanística, desde el sentido de la responsabilidad de la necesidad de la existencia de un plan urbanístico que dé solución a la problemática de las implicaciones urbanísticas a una declaración de protección cultural. Al igual que en Cataluña, también incluye el supuesto de entornos de BIC en su categoría de monumentos.

A partir de aquí, la legislación autonómica asturiana es innovadora en comparación con otras CCAA pues pasa a establecer un régimen más completo y complejo al respecto, permitiendo estudios de detalle y otros instrumentos urbanísticos que concreten los planes de protección de conjuntos (apartado tercero).

⁴⁶⁷ En el caso de la ley madrileña es potestativo.

Finalmente, en sus apartados quinto y sexto, es innovador también desde el punto de vista de la previsión de colaboración autonómica en la redacción de los planes urbanísticos de protección de estos BIC así como la facultad de aprobación subsidiaria autonómica de los planes en caso de incumplimiento de los requerimientos hechos a los ayuntamientos obligados a ellos. Es interesante pues que la ley es coherente al implicar una reacción legal ante el incumplimiento de una obligación municipal, aunque sea a costa de subvertir el normal proceso de aprobación de un plan y la correspondiente autonomía municipal y la potestad discrecional municipal de planeamiento. Como sabemos, esta potestad municipal de planeamiento solo puede ser afectada por la capacidad coordinadora autonómica en base a intereses supramunicipales (ver artículo 59 LBRL), como sería el caso, pues la importancia de un BIC debe prevalecer sobre cualquier interés municipal, máxime cuando el ayuntamiento en cuestión incumple una obligación legal como es el artículo 55 LPCPA y el plazo reglamentario para redactar el plan urbanístico preceptivo.

III.2.1.2.- Bienes del Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias

Procedimiento para los Bienes del Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias (BIPCA) inmueble (arts. 24 a 26 LPCPA) es esencialmente similar al de los BIC si bien con algunos trámites menos, pero también muy garantista:

- 1) Acuerdo de incoación (o de no incoación motivada) por Consejería de Cultura (de oficio o a petición de parte);
- 2) Notificación al solicitante (si fuera el caso, si en 4 meses no se incoa se entiende desestimada la solicitud) y a interesados;
- 3) Aplicación provisional régimen IPCA;
- 4) Posible examen directo del bien y compilación de información sobre el mismo, informes técnicos que sean precisos para justificar valor del bien;
- 5) Informe preceptivo y vinculante motivado del Consejo del Patrimonio Cultural de Asturias y de una institución consultiva del Principado de Asturias;
- 6) Audiencia a interesados y ayuntamientos afectados, informe de la Comisión de Urbanismo de Asturias (si se pretende delimitar zona de protección, a emitir en 3 meses, sino se entiende favorable) y publicación al BOPA para información pública;

- 7) Resolución del Consejero de Cultura declarando el BIPCA (en 24 meses desde incoación, sino caducidad; o denegando tal motivación) con descripción del bien y zona de afectación;
- 8) Notificación a interesados, AGE y Ayuntamientos afectados y publicación en BOPA y BOE;
- 9) Inscripción del bien en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias.

Para dejar sin efecto la declaración de BIPCA se deberán seguir los mismos trámites que para la declaración (no es motivo para retirar bien del BIPCA el incumplimiento del deber de conservación del bien).

El régimen de protección aplicable a los BIPCA asturianos es el común a todos los bienes integrantes del patrimonio cultural de Asturias del capítulo primero del título segundo de la LPCPA de los artículos 28 a 49 así como las especialidades referentes a los BIPCA en los artículos 59 a 60 y que básicamente se pueden resumir de la siguiente manera por lo que respecta a los bienes inmuebles:

1) Deberes del titular del bien:

- a) Deber de conservación del bien (y de conservar el entorno del bien para proteger su armonía), deber de destinarlo a un uso compatible con su preservación, deber de facilitar información sobre el estado del bien y de permitir el examen del bien a la administración autonómica; obligación de la administración autonómica de destinar unidades de la policía a vigilar los bienes protegidos, sobre todo para evitar su espolio o destrucción (art. 28 LPCPA).
- b) Deber de cumplir los requerimientos de la administración autonómica o municipal (éste si tiene la competencia urbanística para hacerlo) en caso de incumplimiento por los titulares del deber de conservación del bien (art. 29).
- c) Deber de soportar las multas coercitivas o en su caso ejecución subsidiaria de la administración requirente en caso de incumplimiento injustificado del requerimiento (arts. 30 y 31). Incluso el incumplimiento puede llegar a ser causa de interés social para su expropiación (art. 32).

d) Deber de cumplir los requerimientos de la administración autonómica o municipal (éste si tiene la competencia urbanística para hacerlo) en caso de incumplimiento por los titulares del deber de dar un uso compatible al bien protegido, en caso de incumplimiento injustificado puede llegar a suponer multa coercitiva (art. 33).

e) Deber de documentar las posibles afectaciones a los bienes protegidos de los proyectos de obras, instalaciones y actividades que deban someterse a evaluaciones de impacto ambiental, con informe previo de la Consejería autonómica de cultura (art. 35).

f) Deber del Ayuntamiento de otorgar solo licencias urbanísticas conformes con el régimen de protección de los bienes protegidos, pues si se incumplen dichas licencias las obras serán ilegales y la administración autonómica ordenará su demolición o reconstrucción (art. 36).

g) Deber del titular de soportar la suspensión autonómica de obras o actividades en un BIPCA durante máximo 30 días hábiles si se considera que son ilegales, incumplen la licencia o deterioran los valores culturales del bien protegido, en dicho plazo se deberá decidir por la Consejería de Cultura si se suspenden obras o intervención de forma definitiva (art. 37).

h) Prohibición de hacer obras en solares donde se hayan hecho obras ilegales o incumplimiento del deber de conservación en un BIPCA que hayan conllevado la destrucción del inmueble, salvo las de reconstrucción del mismo. Esta prohibición podrá dejar de tener efecto si se procede a dejar sin efecto la declaración de protección del bien (art. 37).

i) Deber de los responsables de reparar los daños ilícitos a los bienes protegidos por requerimiento de la administración autonómica o municipal, ya sea reconstruyendo o reparando el bien u otra forma posible, en caso de incumplimiento se procederá a la multa coercitiva o excepcionalmente a la ejecución subsidiaria (art. 38).

j) Deber de soportar la expropiación por causa de inmuebles que atenten contra la armonía ambiental, perturben la contemplación o supongan un riesgo para la conservación de un bien protegido (art. 39).

k) Deber de comunicar a la administración autonómica cualquier daño sobre el bien protegido y que afecte de forma significativa a su valor cultural (art. 40).

l) Deber del titular de un BIPCA de permitir el acceso de inspección por la administración autonómica o municipal para examinar el BIPCA así como a los investigadores acreditados y a la visita pública (art. 43).

m) Derecho de tanteo y retracto de la administración autonómica en caso de transmisión onerosa del derecho real u otro derecho real sobre un BIPCA, que el vendedor deberá poner en conocimiento de la Consejería de cultura y que ésta deberá decidir si ejerce en un plazo de 2 meses (art. 45).

n) Imprescriptibilidad e inalienabilidad de los bienes protegidos de propiedad de la comunidad autónoma (salvo que sea entre administraciones) (art. 48).

o) Solo se permiten obras sobre un BIPCA que respeten sus valores culturales e históricos y no pongan en riesgo su conservación, para controlar eso se requiere autorización previa de la Consejería autonómica de cultura (a emitir en 2 meses, sino silencio negativo) en los siguientes casos: obras mayores; tratamientos en fachadas que vayan más allá de la conservación; obras menores de conservación u obras en el entorno del inmueble cuando excepcionalmente así lo mande el acuerdo de declaración del BIPCA; y obras en zonas con posibles restos arqueológicos (art. 59).

p) Declaración de un BIPCA implica automáticamente la aplicación el régimen de protección de los bienes con protección integral según el planeamiento urbanístico (salvo que expresamente se limitara la protección a una parte del BIPCA según su acuerdo de declaración) (art. 59).

q) Deber de recabar informe preceptivo de la Consejería autonómica de cultura a emitir en 3 meses (sino silencio positivo del informe) en caso de elaborar, modificar o revisar planes urbanísticos o territoriales, proyectos de urbanización y planes sectoriales que afectes a los BIPCA, dicho informe se debe solicitar una vez aprobado inicialmente el plan o proyecto, durante la fase de información pública (art. 60).

2) Derechos del titular del bien:

a) Derecho a la declaración de ruina legal del bien protegido en los términos del artículo 34, que será compatible con la rehabilitación urbanística así como el deber de conservación del bien (especialmente si el bien es declarado en ruina por el incumplimiento del deber de conservación del bien por su titular, en cuyo caso se seguirá exigiendo siempre el deber de conservar el bien al propietario). La incoación del procedimiento de declaración de ruina legal puede dar lugar a iniciar el procedimiento de expropiación del bien (art. 34).

b) Derecho a disfrutar de beneficios fiscales (art. 95.6 LPCPA), que se concreta en:

1) Bonificación potestativa por ordenanza municipal de hasta 95% cuota íntegra del IIVTNU por incurrir causa de interés histórico o artístico en la actividad económica que se desarrolle en el inmueble, declarada de especial interés o utilidad municipal, previa declaración por el Pleno (art. 108.5 TRLHL).

2) Bonificación potestativa por ordenanza municipal de hasta 95% cuota imponible del Impuesto de Actividades Económicas por incurrir causa de interés histórico o artístico en la actividad, previa declaración por el Pleno (88.2.e TRLHL).

3) Bonificación potestativa por ordenanza municipal de hasta 95% cuota imponible del ICIO por incurrir causa de interés histórico o artístico en la obra en el inmueble, declarada de especial interés o utilidad municipal previa declaración por el Pleno (art. 74.2. quáter TRLHL).

- c) Derecho a pagar deudas tributarias (estatales, autonómicas o locales) mediante entrega de bienes del patrimonio histórico español o asturiano (art. 73 LPHE, art. 95.5 LPCPA y art. 60.2 Ley General Tributaria).
- d) Derecho a ser informado, escuchado y notificado sobre la catalogación (art. 24 LPCPA y concordantes LPAC).
- e) Derecho a recibir subvenciones y ayudas públicas (art. 95 LPCPA).

III.2.1.3.- Bienes del catálogo urbanístico

Una de las características de la legislación del patrimonio cultural asturiano es la unidad entre los bienes urbanísticos y del patrimonio cultural, pues hay una perfecta identificación y unidad entre las figuras del patrimonio cultural y las de protección urbanística. Así, las tres categorías de bienes que regula la LPCPA y que explicita en su artículo 9 (BIC, bienes del inventario y bienes del catálogo urbanístico o BCU) están reguladas en la citada ley, pero deben ser incorporadas asimismo en los catálogos urbanísticos. De entre todo esto destaca que la ley del patrimonio cultural asturiano precisamente regule la figura de los “bienes del catálogo urbanístico” una figura en principio netamente de interés urbanístico, pero que la ley asturiana, para dotar de mayor coherencia el régimen de protección del patrimonio cultural ha querido también regular en dicha ley sectorial, creo que con buen criterio.

En Cataluña, por ejemplo, la LPCC no regula los bienes del catálogo urbanístico, pues se limita a regular las que entiende que son de interés más cultural (BCIN y BCIL) sin entrar en ningún momento a regular figuras de protección meramente urbanística.

El artículo 27 LPCPA se destina a regular los “Catálogos urbanísticos de protección de bienes integrantes del patrimonio cultural” si bien se centra en regular el catálogo como instrumento urbanístico más que lo que sería los bienes del catálogo urbanístico como categoría inferior de protección cultural de los bienes inmuebles, si bien lógicamente nos

dice que estos bienes deberán ser incluidos en el catálogo según establece el art. 27.1⁴⁶⁸, lo que nos remite al procedimiento de elaboración y aprobación del catálogo urbanístico en Asturias que se estudia en otro capítulo al que me remito.

Además, el citado apartado nos recuerda que “Estos bienes aparecerán diferenciados de cuantos sean recogidos en los catálogos urbanísticos por razones distintas de su interés cultural”, por lo que en las fichas del catálogo habría que diferenciar entre los BIC, los BIPCA y los bienes del catálogo urbanístico, que tienen una relevancia más urbanística que cultural.

A partir de aquí, el régimen de protección aplicable a los BCU es el común a todos los bienes integrantes del patrimonio cultural de Asturias del capítulo primero del título segundo de la LPCPA de los artículos 28 a 49 (con algunos matices) y que básicamente se pueden resumir de la siguiente manera por lo que respecta a los bienes inmuebles:

1) Deberes del titular del bien:

a) Deber de conservación del bien (y de conservar el entorno del bien para proteger su armonía), deber de destinarlo a un uso compatible con su preservación, deber de facilitar información sobre el estado del bien y de permitir el examen del bien a la administración autonómica; obligación de la administración autonómica de destinar unidades de la policía a vigilar los bienes protegidos, sobre todo para evitar su espolio o destrucción (art. 28 LPCPA).

b) Deber de cumplir los requerimientos de la administración autonómica o municipal en caso de incumplimiento por los titulares del deber de conservación del bien (art. 29).

c) Deber de soportar las multas coercitivas o en su caso ejecución subsidiaria de la administración requirente en caso de incumplimiento injustificado del

⁴⁶⁸ “Los Ayuntamientos están obligados a incluir en catálogos elaborados de acuerdo con la legislación urbanística los bienes inmuebles que, por su interés histórico, artístico, arqueológico, etnográfico o de cualquier otra naturaleza cultural, merecen conservación y defensa, aun cuando no tengan relevancia suficiente para ser declarados Bien de Interés Cultural o incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias”

requerimiento (arts. 30 y 31). Incluso el incumplimiento puede llegar a ser causa de interés social para su expropiación (art. 32).

d) Deber de cumplir los requerimientos de la administración autonómica o municipal en caso de incumplimiento por los titulares del deber de dar un uso compatible al bien protegido, en caso de incumplimiento injustificado puede llegar a suponer multa coercitiva (art. 33).

e) Deber de documentar las posibles afectaciones a los bienes protegidos de los proyectos de obras, instalaciones y actividades que deban someterse a evaluaciones de impacto ambiental, con informe previo de la Consejería autonómica de cultura (art. 35).

f) Deber del Ayuntamiento de otorgar solo licencias urbanísticas conformes con el régimen de protección de los bienes protegidos, pues si se incumplen dichas licencias las obras serán ilegales y la administración autonómica ordenará su demolición o reconstrucción (art. 36).

g) Prohibición de hacer obras en solares donde se hayan hecho obras ilegales o incumplimiento del deber de conservación en BCU con protección integral que hayan conllevado la destrucción del inmueble, salvo las de reconstrucción del mismo. Esta prohibición podrá dejar de tener efecto si se procede a dejar sin efecto la declaración de protección del bien, que exigirá modificación del catálogo e informe favorable de la Consejería autonómica de cultura (art. 37).

h) Deber de los responsables de reparar los daños ilícitos a los bienes protegidos por requerimiento de la administración autonómica o municipal, ya sea reconstruyendo o reparando el bien u otra forma posible, en caso de incumplimiento se procederá a la multa coercitiva o excepcionalmente a la ejecución subsidiaria (art. 38).

i) Deber de soportar la expropiación por causa de inmuebles que atenten contra la armonía ambiental, perturben la contemplación o supongan un riesgo para la conservación de un bien protegido (art. 39).

j) Deber de comunicar al Ayuntamiento cualquier daño sobre el bien protegido y que afecte de forma significativa a su valor cultural, en los términos que mande el catálogo urbanístico (art. 40).

k) Imprescriptibilidad e inalienabilidad de los bienes protegidos de propiedad de la comunidad autónoma (salvo que sea entre administraciones) (art. 48).

2) Derechos del titular del bien:

a) Derecho a la declaración de ruina legal del bien protegido en los términos del artículo 34, que será compatible con la rehabilitación urbanística así como el deber de conservación del bien (especialmente si el bien es declarado en ruina por el incumplimiento del deber de conservación del bien por su titular, en cuyo caso se seguirá exigiendo siempre el deber de conservar el bien al propietario). La incoación del procedimiento de declaración de ruina legal puede dar lugar a iniciar el procedimiento de expropiación del bien (art. 34).

b) Derecho a disfrutar de beneficios fiscales (art. 95.6 LPCPA), que se concreta en:

1) Bonificación potestativa por ordenanza municipal de hasta 95% cuota íntegra del IIVTNU por incurrir causa de interés histórico o artístico en la actividad económica que se desarrolle en el inmueble, declarada de especial interés o utilidad municipal, previa declaración por el Pleno (art. 108.5 TRLHL).

2) Bonificación potestativa por ordenanza municipal de hasta 95% cuota imponible del Impuesto de Actividades Económicas por incurrir causa de interés histórico o artístico en la actividad, previa declaración por el Pleno (88.2.e TRLHL).

3) Bonificación potestativa por ordenanza municipal de hasta 95% cuota imponible del ICIO por incurrir causa de interés histórico o artístico en la obra en

el inmueble, declarada de especial interés o utilidad municipal previa declaración por el Pleno (art. 74.2.quáter TRLHL).

c) Derecho a pagar deudas tributarias (estatales, autonómicas o locales) mediante entrega de bienes del patrimonio histórico español o asturiano (art. 73 LPHE, art. 95.5 LPCPA y art. 60.2 Ley General Tributaria).

d) Derecho a recibir subvenciones y ayudas públicas (art. 95 LPCPA).

III.2.2.- Patrimonio arqueológico y paleontológico

En primer lugar, hay que tener en cuenta el concepto de patrimonio arqueológico según el art. 61.1 LPCPA:

“Forman parte del Patrimonio Arqueológico de Asturias todos aquellos bienes, localizados o no, cuyo estudio mediante el uso de una técnica arqueológica pueda proporcionar información histórica significativa.”

El precepto también incluye dentro de su régimen al patrimonio paleontológico. Hay que tener en cuenta que el patrimonio arqueológico puede consistir por lo tanto en bienes no localizados (serían como unas zonas de expectativa arqueológica).

Sobre el caso de los BIC, cabe que sean también de carácter arqueológico, según el art. 11.1.e LPCPA como “zona arqueológica”:

“e) Zona Arqueológica, en el caso de los lugares o parajes naturales en que existan bienes muebles o inmuebles susceptibles de aportar datos de interés mediante su estudio con una técnica arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie, en el subsuelo o bajo las aguas. La declaración de una Zona Arqueológica puede incluir áreas en las que se encuentren Bienes de Interés Cultural de cualquier otra naturaleza.”

Otra posibilidad de protección es la categoría de “espacios arqueológicos” regulada en el artículo 65 LPCPA, cuyo apartado primero lo define así:

“Los Espacios Arqueológicos son lugares en los que, por evidencias materiales, por antecedentes históricos, por la toponimia, por tradiciones orales significativas o por otros indicios físicos, materiales o documentales, se presume la existencia de un yacimiento arqueológico.”

Pueden tener el carácter de espacio arqueológico los declarados expresamente como tales por el Consejero de Cultura, ya sea vía BIC o IPCA, o los que se declaren así preventivamente por la Consejería de cultura a la falta de estudios más completos.

Por lo tanto, el espacio arqueológico no es una categoría inferior al BIC, simplemente es un concepto de protección amplio que integra BIC, IPCA y otros que no están en las anteriores categorías (con carácter preventivo).

De hecho, los bienes arqueológicos, según se entiende del art. 62 LPCPA pueden ser catalogados como BIC (los yacimientos o espacios arqueológicos más destacables, que en 2011 representaban nada más que el 2,25% del total de BIC asturianos)⁴⁶⁹, como IPCA (para bienes de interés arqueológico notable⁴⁷⁰), o como parte del catálogo urbanístico (para bienes de interés menor pero que deban ser preservados, o los de valorización reciente, como los vestigios de la guerra civil). En todos los casos tendrán la máxima protección urbanística posible (es decir, la protección integral (arts. 16.5 y 62.2 LPCPA y arts. 208 a 210 ROTU) y esa protección siempre integral les distingue del resto de bienes incluidos en el catálogo urbanístico, que pueden tener protección integral, parcial o ambiental.

⁴⁶⁹ REQUEJO PAGÉS, Otilia, “Sobre el patrimonio arqueológico y los catálogos urbanísticos” en *Los Catálogos Urbanísticos en el Principado de Asturias: una perspectiva pluridisciplinar*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2013, p. 101.

⁴⁷⁰ Es notable tener en cuenta que según la Disposición Transitoria Tercera de la LPCPA, tienen consideración preventiva de bienes del inventario (IPCA) hasta 2015 “Los espacios en que se presume la existencia de restos arqueológicos significativos”, y en teoría a esa fecha deberían haber estado incluidos todos ellos en el Inventario para su protección definitiva a no ser que la Consejería de Cultura haya desechado la opción motivadamente.

La protección efectiva implica que los planes urbanísticos municipales deben incluir estos espacios declarados (lo que implica también su inclusión en los catálogos urbanísticos del patrimonio) y además los promotores de obras en dichos espacios deben informar sobre la afectación o incidencia sobre los posibles restos arqueológicos, y además deberá haber informe preceptivo de la Consejería de Cultura (art. 65.4 y 5 LPCPA).

En base a todos estos bienes protegidos, se constituye más a modo de inventario que de herramienta de protección la Carta Arqueológica de Asturias regulada en el art. 66:

“La Consejería de Educación y Cultura documentará el conjunto de las zonas protegidas, aun con efectos preventivos, por su interés arqueológico, delimitando su extensión y recogiendo los usos del suelo, normas de protección y cautelas que afecten a las mismas. Dicha información, que será difundida con las cautelas adecuadas a su naturaleza, constituirá la Carta Arqueológica de Asturias.”

Dichas cartas son por lo tanto registros administrativos, en los que cada concejo tiene su propia carta, si bien elaborada por la Consejería de Cultura, y ayuda a la investigación arqueológica. Es un documento vivo ya que se incluyen los nuevos hallazgos. Aun así, en virtud de la Disposición Transitoria tercera de la LPCPA, han tenido protección jurídica hasta 2015 al asimilarse preventivamente a la figura de protección del Inventario.⁴⁷¹

Podemos mencionar respecto a esta figura, la STS de 6 de marzo de 2012⁴⁷², por el que entiende que unas Normas Subsidiarias urbanísticas no pueden descatalogar de dicha carta arqueológica un sitio inventariado aunque haya informes arqueológicos que demuestren que no hay restos arqueológicos, pues eso se debe hacer por el mismo procedimiento previsto para su inventariación, que es sustancialmente distinta del procedimiento de aprobación de las normas subsidiarias, por lo que se debería haber pedido primero la descatalogación al Departamento de Cultura de Asturias y después descatalogarlo en el planeamiento urbanístico. Así lo vemos en el FJ 2º de la sentencia:

⁴⁷¹ REQUEJO PAGÉS, Otilia, “Sobre el patrimonio arqueológico y los catálogos urbanísticos” *op. cit.*, pp. 105-106.

⁴⁷² Sala de lo Contencioso, sec. 5ª (rec. 2114/2008; Pte.: Peces Morate, Jesús Ernesto).

“Pues bien, centrándonos ya en el concreto caso que examinamos, no se advierte en modo alguno la denunciada contradicción interna de la sentencia. Por el contrario, la sentencia contiene un discurso interno lógico, además de coherente con las distintas posiciones mostradas por las partes en el proceso de instancia. Considera, en síntesis, la Sala de instancia que aunque el Informe arqueológico unido a autos concluye que no nos encontramos ante un Túmulo propiamente dicho sino ante una mera formación geológica, ello resulta irrelevante para la resolución del litigio, porque lo cierto es que el terreno en cuestión se encuentra inventariado en la Carta Arqueológica de Asturias. Lo que conlleva necesariamente -a juicio de la Sala de instancia- la aplicación de un régimen de protección arqueológica, establecido en una normativa sectorial que vincula a los planes urbanísticos y que sólo se puede suprimir mediante la descatalogación del mismo o al menos la reducción del entorno protegido conforme al procedimiento (previsto en el) art. 21 Ley Patrimonio Cultural del Principado, a lo que se le añade la naturaleza vinculante, sobre este particular, del Informe de la Consejería de Cultura en la tramitación del Plan.”

Además, según el art. 68, en el caso de que en el marco de unas obras se hallaren restos arqueológicos, se debe paralizar las obras e informar a la Consejería de Cultura y al Ayuntamiento. El primero decidirá en un mes si se pueden continuar las obras con seguimiento arqueológico o si se declara el sitio como BIC o IPCA. En caso de obras legales con licencia municipal, municipio y comunidad autónoma colaborarán en el pago de las correspondientes indemnizaciones.

III.2.3.- Patrimonio etnológico

Se regula en los artículos 69 a 75 de la LPCPA. El art. 69.1 lo define el patrimonio etnográfico asturiano como

“las expresiones relevantes o de interés histórico de las culturas y formas de vida tradicionales de los asturianos, desarrolladas colectivamente y basadas en conocimientos y técnicas transmitidos consuetudinariamente, esencialmente de forma oral”.

Es esencial aquí el carácter de vida tradicional para entender el concepto de patrimonio etnográfico, como heredado de las generaciones pasadas⁴⁷³.

El apartado segundo del artículo 69 permite la protección individualizada del patrimonio etnográfico por la LPCPA en elementos (por lo que aquí interesa me referiré solo a los inmuebles):

“a) Los lugares que conservan manifestaciones de significativo interés histórico de la relación tradicional entre el medio físico y las comunidades humanas que los han habitado.

b) Los lugares vinculados a tradiciones populares, ritos y leyendas especialmente significativos.

c) Las construcciones que manifiestan de forma notable las técnicas constructivas, formas y tipos tradicionales de las distintas zonas de Asturias.

d) Los bienes (...) inmuebles ligados a las actividades productivas preindustriales y protoindustriales, a las técnicas de caza y pesca y a las actividades artesanales tradicionales, así como los conocimientos técnicos, prácticas profesionales y tradiciones ligadas a los oficios artesanales.”

El artículo 70 clarifica que dicho patrimonio etnográfico puede ser protegido con su declaración como BIC, bien integrante del IPCA o bien con su inclusión en un catálogo urbanístico, si bien abre la posibilidad de ser protegido por cualquier otra norma sectorial distinta a la LPCPA.

El artículo 74 establece ciertas medidas a favor del patrimonio etnográfico arquitectónico, al obligar a la comunidad autónoma y ayuntamientos a estudiar la arquitectura tradicional de interés y a incluirlos en los catálogos urbanísticos (o en otra categoría de protección de la LPCPA). También se fomenta la recuperación de este patrimonio en ruina o abandono por más de 10 años, facultando a su expropiación municipal e incluso permitiendo luego su transmisión a entidades o particulares que se comprometan a conservarlos (lo mismo puede hacer la Consejería de cultura con los bienes etnográficos arquitectónicos en peligro de desaparición declarados BIC o parte del IPCA).

⁴⁷³ CANTERO FERNÁNDEZ, Cristina, “El patrimonio etnográfico asturiano en los Catálogos Urbanísticos” en *Los Catálogos Urbanísticos en el Principado de Asturias: una perspectiva pluridisciplinar*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2013, pp. 125-156.

Además, protege todo hórreo anterior a 1900 aunque no haya sido declarado BIC (art. 75.4).

III.2.4.- Conclusiones preliminares

En el caso de la comunidad autónoma del Principado de Asturias las figuras de protección del patrimonio cultural se regulan principalmente en la Ley del Principado de Asturias 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural. Como nota diferencial, decir que es imposible separar las figuras de protección cultural de las urbanísticas, puesto que son las mismas, y así lo ha concebido la LPCPA para dotar de la mayor coherencia y comunicación entre la legislación sectorial del patrimonio cultural con la urbanística, lo que es de agradecer y demuestra la profunda interrelación entre ambas normativas.

El régimen de protección aplicable a los BIC, BIPCA y bienes catalogados urbanísticamente asturianos es el común a todos los bienes integrantes del patrimonio cultural de Asturias del capítulo primero del título segundo de la LPCPA de los artículos 28 a 49 así como algunas especificidades menores para los BIC, BIPCA y bienes del catálogo urbanístico.

Destaca que la ley del patrimonio cultural asturiano precisamente regule la figura de los “bienes del catálogo urbanístico” una figura en principio netamente de interés urbanístico, pero que la ley asturiana, para dotar de mayor coherencia el régimen de protección del patrimonio cultural ha querido también regular en dicha ley sectorial, creo que con buen criterio. El artículo 27 LPCPA se destina a regular los “Catálogos urbanísticos de protección de bienes integrantes del patrimonio cultural” si bien se centra en regular el catálogo como instrumento urbanístico más que lo que sería los bienes del catálogo urbanístico como categoría inferior de protección cultural de los bienes inmuebles, si bien lógicamente nos dice que estos bienes deberán ser incluidos en el catálogo según establece el art. 27.1, lo que nos remite al procedimiento de elaboración y aprobación del catálogo urbanístico en Asturias que se estudia en otro capítulo al que me remito.

El artículo 55 LPCPA sigue el esquema clásico de otras leyes autonómicas sectoriales de declarar la prevalencia de la declaración del BIC por encima del planeamiento urbanístico

(y el deber de éste de adaptarse a la declaración), como el artículo 33 LPCC o el artículo 36 LPHCM. También sigue el esquema clásico de las leyes catalana y madrileña en el sentido de obligar⁴⁷⁴ a los Ayuntamientos a redactar y aprobar planes especiales para cierta clase de BIC (normalmente BIC de conjuntos, zonas arqueológicas y otras similares que impliquen un extenso ámbito territorial, a diferencia de los monumentos) con el objetivo de proteger esas zonas declaradas BIC desde la perspectiva urbanística, desde el sentido de la responsabilidad de la necesidad de la existencia de un plan urbanístico que dé solución a la problemática de las implicaciones urbanísticas a una declaración de protección cultural. Al igual que en Cataluña, también incluye el supuesto de entornos de BIC en su categoría de monumentos.

A nivel arqueológico destacaría el concepto de espacio arqueológico, si bien a diferencia del régimen catalán de los EPA, no es una categoría inferior a los BIC, sino un concepto aplicable para BIC y BIPCA.

Referente al patrimonio etnográfico, los artículos 69 y 70 LPCPA abren la puerta a una protección del patrimonio etnográfico inmueble, ya sea como BIC, BIPCA o en un catálogo urbanístico.

III.3.- Categorías de bienes protegidos patrimoniales en Aragón

⁴⁷⁴ En el caso de la ley madrileña es potestativo.

A continuación, en este capítulo estudiaremos el patrimonio arquitectónico y sus principales figuras de protección sectorial, así como el patrimonio arqueológico y paleontológico (que tienen un tratamiento jurídico muy similar) y el patrimonio etnográfico. Principalmente se encuentran reguladas en la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés (en adelante, LPCA), que regula la clásica figura del Bien de Interés Cultural aragonés, el Bien Catalogado de Aragón y el Bien del Inventario del Patrimonio Cultural Aragonés. En todo caso, no es objeto de este trabajo estudiar y analizar en profundidad el régimen jurídico del patrimonio cultural aragonés, sino más bien poderlo exponer con la finalidad de poderla comparar con el régimen jurídico catalán.

Una de las cosas de esta ley que llama la atención positivamente a la doctrina, como es el caso de VILLAGRASA ROZAS⁴⁷⁵ es el hecho de que se promociona el papel de los municipios y se da la posibilidad de delegarles competencias de la Comunidad Autónoma en la materia, pues entiende que es el municipio el espacio territorial donde radica el patrimonio y donde la ciudadanía está más sensibilizada, pero advierte también de la dificultad de muchos ayuntamientos para tener los medios técnicos, personales y económicos suficientes para la conservación y tutela del patrimonio cultural.

Según VILLAGRASA ROZAS⁴⁷⁶, la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés no se creó por una necesidad patrimonial técnica, sino por la necesidad política de restablecer para Aragón ciertos bienes culturales de índole religioso que entendían les pertenecían y estaban sitios principalmente en Cataluña. Aun así, para la autora, la ley tiene la ventaja de describir el patrimonio cultural aragonés como un bien social (ver artículo 1), lo que a su juicio⁴⁷⁷ se traduce en una mayor implicación legal a favor de los municipios, con más competencias de lo que suele ser habitual, principalmente con el régimen de Municipios Monumentales y con la figura de los Monumentos de Interés Local.

Así, el artículo 84 LPCA permite al Gobierno de Aragón delegar en municipios u otros entes locales (como comarcas y mancomunidades) el ejercicio de parte de sus

⁴⁷⁵ VILLAGRASA ROZAS, María del Mar, “Notas sobre la tramitación parlamentaria de la Ley del Patrimonio Cultural Aragonés”, en Proyecto social: Revista de relaciones laborales, Nº 7, 1999, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, p. 232.

⁴⁷⁶ VILLAGRASA ROZAS, María del Mar, “Notas sobre la tramitación (...) *Op. cit.*, pp. 230-231.

⁴⁷⁷ VILLAGRASA ROZAS, María del Mar, “Notas sobre la tramitación (...) *Op. cit.*, pp. 224-225.

competencias autonómicas en Patrimonio Cultural, eso sí, vinculado a la condición de que cuenten con medios técnicos y personales suficientes. Si bien el artículo 85 ya establece, para los municipios, unas competencias propias *ex lege* en patrimonio cultural aragonés: las de protección de inmuebles patrimoniales conforme a los planes urbanísticos (respetando siempre lo dispuesto en la LPCA) y las competencias de declaración y tutela de los Monumentos de Interés Local.

El artículo 86 LPCA regula los Municipios Monumentales y los vincula necesariamente a los municipios que tengan declarado un conjunto histórico en él. Lo que les permite⁴⁷⁸ crear un órgano específico de estudio y propuesta para la tutela de sus monumentos de interés local y en general su patrimonio cultural, debiendo emitir informes antes de la toma de acuerdos municipales sobre los planes urbanísticos que afecten al patrimonio, como lo es el catálogo municipal del patrimonio. Estos órganos estarán integrados, por lo menos en parte, por expertos y técnicos del patrimonio. Dichos órganos, son bastante asimilables a los consejos municipales del patrimonio del artículo 6.1 LPCC y artículo 76.2 TRLMRLC en Cataluña, cuyos preceptos también vinculan el Municipio histórico artístico catalán con el conjunto histórico.

El fomento del papel de las comarcas en la tutela del patrimonio cultural aragonés, siguiendo el mandato del artículo 87 LPCA se encuentra materializado en el “Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón”, que prevé en su artículo 9 competencias propias de las comarcas muy relacionadas con la protección del patrimonio histórico, en concreto: ordenación del territorio y urbanismo, cultura y patrimonio cultural y tradiciones populares. Dichas competencias en patrimonio cultural de las comarcas se concretan en el artículo 19 y destaca por su ámbito amplio y extensivo competencial y por su concreción.

También, a mi juicio, la mayor implicación de los municipios en la gestión del patrimonio cultural de la LPCA se traduce en la creación de un órgano específico sin parangón en las demás legislaciones estudiadas: las Comisiones Provinciales del Patrimonio Cultural Aragonés. Dichas comisiones a pesar de depender del Departamento autonómico de

⁴⁷⁸ Si bien será obligatorio cuando el municipio o comarca tenga delegadas competencias autonómicas en patrimonio cultural.

cultura, también están allí representadas las administraciones locales y comarcales, y tienen unas funciones activas y consultivas en el patrimonio cultural de su territorio (artículo 79 LPCA).

Finalmente también el artículo 81 LPCA confía en la colaboración entre administraciones para tutelar el patrimonio cultural aragonés, que incluye explícitamente a la administración local, estatal y autonómica, remitiéndose a los mecanismos de colaboración interadministrativa de la LBRL, la LPAC, la Ley 40/2015 y las leyes concordantes autonómicas.

Fuera de la ley del patrimonio cultural de Aragón, llama mucho la atención la “Ley 12/1997, de 3 de diciembre, reguladora de los Parques Culturales de Aragón”⁴⁷⁹, que pretende hacer una regulación especial e integral de espacios territoriales con un elevado interés patrimonial, que aúna clases de patrimonio de diversa índole y que pretende una administración coordinada entre las distintas administraciones que afectan a ese territorio. Así, según la exposición de motivos de la misma ley,

“La presente Ley de Parques Culturales de Aragón establece un conjunto de posibilidades de fomento de la coordinación interadministrativa, previendo para los elementos concretos relevantes del Parque (edificios y paisajes) una protección especial. Asimismo, obliga a la coordinación entre el departamento de Educación y Cultura y los otros departamentos del Gobierno Autónomo y de éstos con Ayuntamientos, asociaciones y particulares; ello debe traducirse en un apoyo eficaz al desarrollo rural sostenible.”

Esto se concreta en algunos preceptos, así a pesar que la tramitación y declaración del parque cultural es autonómica, en dicha tramitación se debe dar audiencia a los Ayuntamientos afectados, además de poder participar en la gestión del parque cultural, tal y como prevé el artículo 5:

⁴⁷⁹ Desarrollada parcialmente por el Decreto 223/1998, de 23 diciembre, de desarrollo parcial de la Ley 12/1997, de 3 diciembre, de Parques Culturales de Aragón, por el que se establece el procedimiento administrativo para su declaración, se regula su registro y sus órganos de gestión.

“Los Ayuntamientos colaborarán habitualmente con los órganos de administración de los Parques, transmitiéndoles la información que consideren relevante para el logro de sus fines y prestándoles el apoyo que precisen.”

De forma resumida, su tramitación para la declaración es la siguiente (arts. 4 a 10):

- 1) Incoación por el Departamento de Cultura aragonés, de oficio o a instancia de otra administración o persona física o jurídica (con aplicación inmediata del régimen de protección de BIC para los espacios, edificios y paisajes de especial protección en la delimitación del parque);
- 2) Notificación a los interesados (particulares propietarios de bienes afectados y Ayuntamientos) y publicación en el BOA + período de información pública + inscripción preventiva en el Registro de Parques Culturales + solicitud informes técnicos y estudios previos + informe de la Universidad de Zaragoza y de otra institución consultiva del Patrimonio Cultural reconocida por la Comunidad Autónoma;
- 3) Declaración de parque cultural por el Gobierno de Aragón a propuesta del Departamento de Cultura, delimitando el espacio y bienes de especial protección (a resolver en 24 meses desde la incoación, sino caducidad e imposibilidad de poder reincoar en 3 años);
- 4) Notificación a los interesados e inscripción al Registro de Parques Culturales.

Su finalidad no solo es la salvaguardia del patrimonio cultural, sino también el reequilibrio en el mundo rural y puesta en valor de su patrimonio⁴⁸⁰ a través de las políticas integrales del patrimonio cultural, lo que le convierte en una iniciativa original, única y muy interesante.

VILLAGRASA ROZAS⁴⁸¹ remarca que la exposición de motivos de esta ley remitía al marco normativo de la LPCA, pero que al tramitarse en 1999 la LPCA, se ignoró esta figura de protección del parque cultural y se dejó íntegramente a que quedara regulado en su propia ley específica, cuando no estaba pensado para ser solo así, lo que merece el

⁴⁸⁰ VILLAGRASA ROZAS, María del Mar, “Notas sobre la tramitación parlamentaria de la Ley del Patrimonio Cultural Aragonés”, en Proyecto social: Revista de relaciones laborales, N° 7, 1999, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, p. 231.

⁴⁸¹ VILLAGRASA ROZAS, María del Mar, “Notas sobre la (...) *Op. cit.*”, p. 231.

reproche de esta autora que apuesta por regularla como una categoría específica en la LPCA. Si bien la autora remarca que incluso a pesar de esta descoordinación legislativa, a los parques culturales les es aplicable igualmente las figuras específicas de protección de la LPCA en los bienes concretos más relevantes.

III.3.1.- Patrimonio arquitectónico

III.3.1.1.- Bienes de Interés Cultural

La Ley 3/1999 del Patrimonio Cultural Aragonés (LPCA) establece como grandes categorías de bienes culturales inmuebles los BIC, los bienes catalogados y los bienes inventariados (art. 11), sin contar la ya mencionada figura *sui generis* de los parques culturales, que puede contener dentro de sí las tres figuras de la LPCA.

Los BIC son los de mayor protección y más relevantes para el patrimonio cultural aragonés (art. 15). Tenemos según el art. 12 las categorías de monumento o conjunto de interés cultural, ya sea conjunto histórico, jardín histórico, sitio histórico, zona paleontológica, zona arqueológica, lugar de interés etnográfico o lugar de memoria democrática de Aragón.

III.3.1.1.1.- Procedimiento de declaración de Bien de Interés Cultural

El procedimiento para declarar un BIC (o conjunto de interés cultural) se regula en los artículos 17 a 23:

- 1) Medidas cautelares de suspensión de 2 meses de obras al bien para estudiar su incoación como BIC;
- 2) Resolución de incoación del DG de Patrimonio Cultural, de oficio o a instancia de cualquier persona (si no se contesta en 3 meses se entiende iniciado);
- 3) Notificación a interesados y Ayuntamiento afectado, dando plazo de audiencia e información pública + publicación en el BOA;
- 4) Inscripción al Registro Aragonés de BIC, con aplicación provisional del régimen de BIC y suspensión de licencias;

- 5) Solicitud de informes o documentación necesaria para describir el bien + informe del Consejo Aragonés de Patrimonio Cultural + de la Comisión Provincial del Patrimonio Cultural;
- 6) Propuesta de declaración de BIC del Consejero autonómico competente en patrimonio cultural;
- 7) Declaración de BIC por decreto del Gobierno Aragonés (en 18 meses desde publicación de incoación, sino caducidad) que describirá el bien;
- 8) Notificación a interesados y ayuntamiento afectado, publicación en el BOA;
- 9) Inscripción en el Registro de la Propiedad (potestativo) y al Registro Aragonés de BIC.

III.3.1.1.2.- Regulación específica de los Bienes de Interés Cultural

De acuerdo con el art. 33, los propietarios y otros titulares de BIC tienen el deber de conservar adecuadamente el bien, permitir inspecciones administrativas, su investigación y visita pública de 4 días al mes, dichos extremos pueden ser concretados y exigidos por el DG de patrimonio cultural (por ejemplo, mediante órdenes de ejecución sobre las obras de conservación a realizar, pudiendo ordenar ejecución subsidiaria en caso de incumplimiento del obligado o podrá hacer directamente las obras con cargo al presupuesto autonómico).

Queda, además, prohibida toda construcción que altere su carácter o contemplación, así como colocar publicidad, conducciones o parecidos. Preferentemente las obras serán de conservación o rehabilitación (evitando reconstrucciones si no es con materiales originales), solo se permite eliminar partes históricas del bien si suponen una evidente degradación del BIC y ayuda a una mejor interpretación histórica (art. 34).

Solo se permite excepcionalmente mover de sitio un BIC por fuerza mayor, con informe del Ayuntamiento, informe favorable de la Comisión Provincial del Patrimonio Cultural y con autorización del Departamento autonómico competente en patrimonio cultural. Además, toda obra o actividad en el BIC o su entorno no puede poner en peligro los valores de su conservación, y exige licencia municipal y autorización previa de la Comisión Provincial del Patrimonio (en 3 meses, sino hay silencio negativo, art. 35) y si se hacen sin dicha autorización autonómica, las obras devienen ilegales y la licencia nula

de pleno derecho (además, dichas obras serían ilegales aun contando con licencia municipal si no se ajustan a la autorización autonómica o no la obtienen, casos en los que el Consejero competente en patrimonio paralizará las obras y ordenará su derribo o reconstrucción si no fueran legalizables) (arts. 36 y 37).

En caso de que un BIC esté en mal estado, cabe incoar procedimiento de declaración de ruina en que se daría audiencia al Departamento competente en patrimonio, si se declarara la ruina, no cabría la posibilidad de demolerlo, y la administración autonómica puede colaborar con los municipios en las obras de conservación que excedan el deber legal del propietario. En caso de ruina inminente, el alcalde ordenaría las medidas necesarias para evitar daños, comunicándolo al Consejero competente en patrimonio, quien podría suspender la ejecución y dictar forma de intervención más adecuada (art. 37).

La sola declaración de BIC ya es causa de interés social para expropiar por la Comunidad Autónoma (o el municipio si lo notifica al Departamento competente en patrimonio, art. 39). También cabe el ejercicio del derecho de tanteo y retracto de la Comunidad Autónoma en caso de enajenación del BIC (art. 40).

Finalmente, también hay que tener en cuenta que los bienes declarados de interés cultural sitios en Aragón pasan a tener la consideración de BIC o CIC Aragonés con la entrada en vigor de la LPCA (Disp. Transit. 1ª).

III.3.1.1.3.- Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico o de un BIC similar⁴⁸²

En Aragón, como en las demás CCAA, se pueden declarar como BIC los conjuntos históricos, entendidas como las “las agrupaciones de bienes inmuebles del Patrimonio Cultural Aragonés”, pudiendo comprender zonas de entornos de protección, además de poder contener –el Conjunto- BIC singulares dentro del mismo, donde será de aplicación preferente los artículos 41 a 46 LPCA (artículo 16 LPCA). Si bien según el artículo 46,

⁴⁸² Dichos planes especiales de protección de ciertos BIC se estudian en este subapartado del patrimonio arquitectónico inmueble, si bien pueden estar relacionados con otras tipologías de bienes inmuebles, como el arqueológico, paleontológico o etnológico, entre otros.

en el resto de bienes del Conjunto también se aplicarán estas previsiones que ahora estudiaremos, en la medida de lo posible.

Aragón es la comunidad autónoma estudiada que cuenta con un régimen más distinto en cuanto a la regulación de la figura del plan especial urbanístico de protección de un conjunto histórico.

Para empezar, llama la atención la estructura de su regulación en la LPCA, pues se regula en siete artículos distintos en la sección segunda “Conjuntos de Interés Cultural” del Capítulo I “Régimen de los BIC” del Título II de la LPCA referente al “Régimen general de protección y conservación del Patrimonio Cultural Aragonés”.

Lo segundo que sorprende es que estos planes urbanísticos solo vienen regulados para los Conjuntos de Interés Cultural y no para otras categorías de BIC que suelen venir obligados en otras leyes autonómicas (como lugares históricos, jardines históricos, zonas arqueológicas, etc).

En el caso de que el BIC sea un Conjunto de interés cultural (CIC), hay mayor protagonismo del planeamiento urbanístico y de los municipios. Así, la declaración del CIC obliga al Ayuntamiento a aprobar un plan especial de protección del área^{483 484} (u otro instrumento urbanístico que cumpla la misma función), en ningún caso la

⁴⁸³ Los artículos 62.1.d y 64.1.f TRLUA también reconocen la posibilidad de utilizar el plan especial (tanto independiente como de desarrollo de un plan general) para proteger conjuntos de interés cultural.

⁴⁸⁴ Sobre la obligatoriedad de redactar el plan especial de protección del conjunto y los efectos sobre las licencias dadas sin ese plan podemos mencionar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia 492/2007 de 17 Jul. 2007, Rec. 465/2003: “QUINTO.- Así las cosas la realización de las obras, referidas a tenor de lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 5/1999 de 25 de marzo Urbanística de Aragón, debían haber contado con el cumplimiento de la obligación del Ayuntamiento de redactar uno o varios planes especiales para la protección de área afectada de conformidad con lo establecido en la del Patrimonio Cultural Aragonés. Por tanto, con independencia del Estudio de Detalle, como quiera que el Plan Especial de Reforma Interior que efectuó el Ayuntamiento demandado no se habría tramitado de acuerdo a lo anterior, lo que era en todo caso preceptivo, pues, el que se llevó a efecto no tenía como objeto la protección del Camino de Santiago sino la ejecución de las obras en las unidades de actuación precisadas. Por consiguiente, es claro que las obras realizadas por Promed 5 S.L. además de invadir la zona de protección de 30 metros, no se había sometido su realización a la intervención previa de la Administración demandada que en el supuesto enjuiciado era preceptiva, estableciéndose por el artículo 42 de la Ley 3/1999 de 10 de marzo de Patrimonio Cultural Aragonés un procedimiento de Elaboración y aprobación del Plan de Especial Protección. Lo expuesto no es desvirtuado por la actora que se limita, en razón a lo expuesto, a manifestar que las obras no han afectado a las ruinas de Santa Cristina y el trazado del Camino en esa zona. En conclusión el planeamiento efectuado para acometer las obras no cumplía los requisitos legales, pues las licencias a obtener para llevar a cabo dichas obras, debían someterse a lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley del Patrimonio Cultural Aragonés que prevé: "Hasta la aprobación definitiva del Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico o instrumento similar el otorgamiento de licencias o la ejecución de las otorgadas antes de incoarse el expediente de declaración del Conjunto precisará resolución favorable del Director General responsable del Patrimonio Cultural, previo informe de la Comisión del Patrimonio Cultural".

preexistencia de otro planeamiento contradictorio con la protección ni la inexistencia de plan general es excusa para no aprobar dicho plan especial.

Dicho plan especial debe establecer los sitios prioritarios para instalar los usos públicos, determinar las áreas de rehabilitación preferente, contener criterios de conservación de fachadas y cubiertas y excepcionalmente permitir remodelaciones urbanas si mejoran las relaciones con el entorno o evitan usos degradantes (art. 43)⁴⁸⁵. Asimismo, se prohíben las instalaciones urbanas, eléctricas, telefónicas y cualesquiera otras, tanto aéreas como adosadas a la fachada, que se canalizarán soterradas. Las antenas de televisión, las pantallas de recepción de ondas y los dispositivos similares se situarán en lugares en que no perjudiquen la imagen urbana o parte del conjunto (art. 43.3.b), por eso, tal y como nos recuerda la STSJ de Aragón de 22 de julio de 2019⁴⁸⁶, para poder denegar licencia para instalar estación telefónica debe acreditarse que es en la fachada o que tiene un impacto visual evidente, siendo insuficiente el mero hecho de estar en una zona de afectación de un BIC⁴⁸⁷.

⁴⁸⁵ La conservación del CIC implica mantener la estructura urbana y arquitectónica y las características generales de su ambiente. Solo se permite la sustitución de inmuebles excepcionalmente para contribuir a conservar el conjunto. Toda intervención debe mantener la estructura urbana y arquitectónica del conjunto, se prohíben instalaciones en fachada así como anuncios no armónicos con el conjunto, y el volumen, tipología, morfología y cromatismo de las intervenciones en los entornos de protección de los BIC del conjunto no pueden alterar el carácter del área ni la visualización del BIC (art. 43).

A continuación, el artículo 43 LPCA regula con alto grado de detalle el contenido de este plan urbanístico de protección del conjunto declarado BIC, debiendo regular así:

- Usos públicos para los edificios y espacios aptos, determinar áreas de rehabilitación preferente, determinación de criterios de conservación de fachadas, cubiertas e instalaciones (art. 43.1).

- Posible autorización de remodelaciones urbanas solo para mejorar las relaciones con el entorno o evitar degradación del Conjunto (art. 43.2).

- Deber de mantener la estructura del Conjunto y sus características generales de su ambiente, solo siendo posible las sustituciones de inmuebles mínimas indispensables para conservar el carácter del Conjunto (art. 43.3).

- Intervenciones sobre el Conjunto deben mantener la estructura del Conjunto y sus características generales del ambiente y silueta paisajística. Se prohíben alteraciones de edificabilidad, parcelaciones o agregaciones, excepto para conservar el Conjunto; se prohíben instalaciones aéreas o en fachada; anuncios y rótulos serán armónicos con el conjunto; intervenciones en la zona de entorno de protección de un BIC no puede alterar el carácter ni la visualización del bien (art. 43.3).

⁴⁸⁶Sala de lo Contencioso, Sección 1ª, Sentencia 290/2019 (Rec. 24/2017; Ponente: Carbonero Redondo, Juan José).

⁴⁸⁷ “TERCERO.- Establecido el debate litigioso en tales términos, diremos desde este momento que no compartimos los razonamientos de la Juez de instancia, cuando viene a tener por suficientemente motivada la resolución impugnada, como tampoco compartimos la valoración de prueba que realiza a los efectos de justificar la conclusión fáctica a la que llega, para desestimar el recurso interpuesto.

Una vez aprobado el plan especial, el Ayuntamiento es competente para autorizar directamente las obras que desarrollen el plan (siempre que no sea en BIC específicos) dando cuenta en 10 días al Departamento competente en patrimonio (art. 45).

En caso de aprobarse el plan especial de protección, el procedimiento es el siguiente (arts. 57 o 60 y 66 TRLUA y arts. 42 y 44 LPCA):

- 1) Formulación del plan (con memoria económica que concrete fuentes de financiación de actuaciones previstas);

Efectivamente, la única motivación que contempla la resolución impugnada para denegar autorización o licencia de instalación de la infraestructura de telefonía móvil que se solicita es que la instalación en cuestión vulnera el artículo 43.3 b) de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés.

Este precepto dice lo siguiente: "Se prohíben las instalaciones urbanas, eléctricas, telefónicas y cualesquiera otras, tanto aéreas como adosadas a la fachada, que se canalizarán soterradas. Las antenas de televisión, las pantallas de recepción de ondas y los dispositivos similares se situarán en lugares en que no perjudiquen la imagen urbana o parte del conjunto."

Pues bien en el presente supuesto si se analiza tanto el informe obrante al folio 177 y siguientes del expediente administrativo, como el informe técnico evacuado a efectos de resolución del recurso de alzada que se interpone contra el acuerdo de la CPPC, objeto de recurso contencioso-administrativo luego y finalmente remoto de esta apelación, podemos comprobar que, a salvo de una consulta que dirige a la Comisión la misma entidad en el año 2007, que es contestada en el sentido de entenderse excesiva la altura de las antenas cuya instalación ya se pretendía entonces en el mismo sitio, podremos comprobar que el único motivo que se ofrece para denegar la autorización es la vulneración del antedicho precepto, pero sin llegar a explicar en momento alguno la concreta razón de la vulneración, al margen de la propia ubicación pretendida de la infraestructura para cuya construcción e instalación se pretendía autorización.

Y es lo cierto que bastará con una somera revisión de los soportes fotográficos que se contienen tanto en el informe técnico sobre la formulación de demanda, obrante a los folios 125 y siguientes de estos autos, como el informe pericial de parte -folio 137 y siguientes de estos autos- para concluir en que no es posible apreciar en ellos impacto visual alguno de la instalación de que se trata, desde luego no un impacto mucho mayor al que supone la presencia en idéntico lugar de una antena de televisión que también aparece allí, cabe decir que a la misma altura que las antenas de telefonía de cuya instalación se trata ahora -p. 8 del informe pericial de parte-.

De este modo, no se trata de una instalación en fachada, como tampoco consta perjuicio para la imagen urbana o del conjunto en el que la infraestructura ha de ubicarse en el futuro y esto era precisamente lo que debió ser objeto de prueba. No es suficiente con que la ubicación de la instalación lo sea en zona afecta a protección patrimonial, ni siquiera que se encuentre en las inmediaciones de un edificio declarado Patrimonio de la Humanidad. Es necesario que se acredite el referido impacto visual, que se acredite que la ubicación pretendida ha de contaminar la armonía de la imagen del conjunto en el que se ubica, y lo que parece aquí es que tal impacto se deduce de manera abstracta, genérica y automática de la propia ubicación pretendida para la estación base de telefonía. En definitiva, cabe decir que se hace supuesto de la cuestión, cuando debió acreditarse tal contaminación justificadora de la legítima denegación de licencia de instalación de la infraestructura en cuestión.

Consecuencia de lo anterior es, necesariamente, la estimación del recurso de apelación, y la consiguiente estimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a la resolución administrativa impugnada, que anulamos, reconociendo el derecho de la recurrente a obtener la autorización de patrimonio para tal instalación."

- 2) Informe previo de la Comisión Provincial del Patrimonio Cultural;
- 3) Aprobación inicial del Alcalde;
- 4) Solicitud informes sectoriales competentes y trámite de información pública por 1 mes;
- 5) Informe del órgano autonómico competente;
- 6) Informes vinculantes (en caso de ser desfavorable) del Consejo Provincial de Urbanismo y del Consejero del Departamento competente en patrimonio (a emitir en 3 meses, sino se entiende favorable);
- 7) Aprobación definitiva por el Pleno municipal;
- 8) Publicación en el Boletín oficial correspondiente;
- 9) Inscripción de los bienes catalogados en el Catálogo General del Patrimonio Cultural Aragonés.

Hasta no se apruebe definitivamente el plan especial, los bienes del conjunto tendrán el régimen de los BIC, y el otorgamiento de licencias o la ejecución de las ya otorgadas exigirá resolución favorable del DG de patrimonio cultural previo informe de la Comisión Provincial del Patrimonio Cultural (art. 46).

SÁNCHEZ GIMÉNEZ hace las siguientes reflexiones acerca del papel de los Conjuntos Históricos y su relación con el planeamiento urbanístico:

“Si en el Ayuntamiento correspondiente observáramos la existencia de un Planeamiento Especial aprobado, por razón de la declaración de un Conjunto Histórico, deberemos acudir al citado instrumento de planeamiento, por si nos afectase alguna de las áreas de rehabilitación preferente e integrada en él delimitada, o, en todo caso, para disponer de aquella información relativa a las intervenciones permitidas en los edificios o solares integrados en su ámbito, dado que los arts. 43 y siguientes de la precitada Ley 3/1999, de 10 marzo, establecen determinaciones concretas sobre las intervenciones viables y permitidas en los mismos.

Una nueva conclusión se puede adelantar, y es que cualquier intervención en estas categorías de bienes o Conjuntos va a requerir una autorización concreta del órgano de patrimonio cultural de la Diputación General de Aragón (Comisión Provincial

de Patrimonio Cultural), previo el informe municipal correspondiente, según resulta de lo dispuesto en los arts. 36.1 y 45, respectivamente.

Ahora bien, una matización importante consideramos debe hacerse, referida al supuesto de los «Conjuntos de Interés Cultural», y es la de que desde la aprobación definitiva del Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico, la competencia para la autorización directa de las obras es del Ayuntamiento respectivo, siempre que concurren las circunstancias siguientes:

- a) Que las obras desarrollen el planeamiento aprobado.
- b) Que afecten únicamente a inmuebles no declarados bienes de interés cultural ni se encuentren comprendidos en su entorno.”⁴⁸⁸

Dicho esto, a semejanza de la mayoría de otras CCAA (excepto Madrid), la aprobación del plan especial (u otro instrumento urbanístico análogo) viene obligado por ley por el mero hecho de la declaración del BIC del conjunto. Incluso de forma implícita declara la vinculación del planeamiento urbanístico a la declaración del BIC al determinar el artículo 41 *in fine* LPCA que

“La obligatoriedad del Plan Especial o instrumento similar no podrá excusarse en la preexistencia de otro planeamiento contradictorio con la protección ni en la inexistencia previa de planeamiento general”.

Luego el artículo 42 LPCA establece una remisión a la legislación urbanística sobre el procedimiento de aprobación del plan especial/instrumento urbanístico análogo para proteger el conjunto, así como determina unas pocas especialidades en el procedimiento de aprobación que ya hemos mencionado:

“El procedimiento de elaboración y aprobación del Plan mencionado en el artículo anterior se ajustará a lo establecido en la legislación urbanística, con la observancia adicional en todo caso de los siguientes trámites:

⁴⁸⁸ SÁNCHEZ GIMÉNEZ, Rosa, “Aplicación práctica de los documentos integrantes de un Plan General de Ordenación Urbana en la Comunidad Autónoma de Aragón. Metodología Propuesta”, en *Práctica Urbanística*, N° 77, Sección ¿Qué documentos necesito?, Diciembre 2008, LA LEY, pp. 60 y ss.

- a) Antes de la aprobación inicial, se someterá a informe de la correspondiente Comisión Provincial del Patrimonio Cultural.
- b) No podrá otorgarse la aprobación definitiva sin el informe favorable del Consejero del Departamento responsable de Patrimonio Cultural, que se entenderá emitido en tal sentido al cabo de tres meses desde la presentación del Plan y sin que se hubiera emitido expresamente.”

A continuación, el artículo 44 LPCA⁴⁸⁹ obliga al plan urbanístico de protección del Conjunto a contener un catálogo de inmuebles que conformen el Conjunto, tanto para bienes arquitectónicos como naturales y espacios libres. Los BIC con protección individualizada tendrán protección integral, mientras que para el resto será la ficha del catálogo correspondiente quien procederá a determinar las intervenciones permitidas a los bienes catalogados o a los bienes inventariados (de interés ambiental). Referente a su aprobación, requieren informe previo de la Comisión Provincial de Patrimonio Cultural previamente a aprobarse inicialmente el plan urbanístico de protección del Conjunto. Una vez aprobado definitivamente se remitirá el catálogo para su inscripción en el Catálogo General del Patrimonio Cultural Aragonés.

Hasta la aprobación definitiva del plan, el otorgamiento de licencias o la ejecución de las ya otorgadas requerirán informe del Director General de Patrimonio Cultural, previo informe de la Comisión Provincial del Patrimonio Cultural (artículo 46 LPCA⁴⁹⁰). Una

⁴⁸⁹ “Artículo 44 Catálogo en los instrumentos de planeamiento urbanístico

1. En el Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico o en cualquier otro instrumento de planeamiento urbanístico, general o de desarrollo, se realizará, según lo dispuesto en la legislación urbanística, la catalogación de los elementos unitarios que conforman el Conjunto o ámbito de planeamiento, incluido el suelo no urbanizable. La catalogación se referirá tanto a inmuebles edificados como a espacios libres exteriores o interiores, u otras estructuras significativas, así como a los componentes naturales que lo acompañan, definiendo los tipos de intervención posibles. A los Bienes de Interés Cultural existentes se les dispensará una protección integral. Para el resto de los elementos se fijará, en cada caso, el nivel de protección correspondiente a los bienes catalogados o a los bienes inventariados (de interés ambiental). En cualquier caso, se podrá determinar reglamentariamente el alcance, contenido de las fichas catalográficas y vigencia de los catálogos.

2. Los ayuntamientos deberán remitir dichos Catálogos a las respectivas Comisiones Provinciales de Patrimonio Cultural para informe, previamente a la aprobación inicial del instrumento de planeamiento urbanístico. Tras la aprobación definitiva de dichos planes urbanísticos, generales o de desarrollo, se remitirán los catálogos en ellos incluidos para su inscripción en el Catálogo General del Patrimonio Cultural Aragonés.”

⁴⁹⁰ “1. Hasta la aprobación definitiva del Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico o instrumento similar, el otorgamiento de licencias o la ejecución de las otorgadas antes de incoarse el expediente de

vez se aprueba definitivamente el plan urbanístico de protección, el Ayuntamiento queda facultado para autorizar obras que desarrollen el plan, siempre que afecten a inmuebles que no estén singularmente protegidos como BIC ni sus entornos de protección. Además los Ayuntamientos deberán comunicar al Departamento autonómico de Cultura las licencias otorgadas al respecto en máximo 10 días (artículo 45 LPCA⁴⁹¹).

III.3.1.2.- Bienes Catalogados de Aragón

Está pensado para los bienes culturales que no tengan valores para ser declarados BIC y se incluyen en el Catálogo del Patrimonio Cultural Aragonés (art. 13).

Si el bien catalogado es inmueble, también puede ser declarado y tutelado por el municipio, en cuyo caso estaríamos ante lo que se denomina un “Monumento de Interés Local” (art. 24.3 y 25).

El procedimiento para declarar un bien catalogado en Aragón es el siguiente (arts. 24 a 26 LPCA):

- 1) Resolución de incoación del DG de Patrimonio Cultural, de oficio o a instancia de cualquier persona (si no se contesta en 3 meses se entiende iniciado);
- 2) Notificación a interesados y Ayuntamiento afectado, dando plazo de audiencia e información pública por un mes + publicación en el BOA + aplicación provisional del régimen de bien catalogado;
- 3) Solicitud de informes sobre el valor cultural del bien;
- 4) Declaración de bien catalogado por orden del Consejero competente en patrimonio cultural (en 18 meses desde publicación de incoación, sino caducidad);

declaración del Conjunto precisará resolución favorable del Director General responsable de Patrimonio Cultural, previo informe de la Comisión Provincial del Patrimonio Cultural.

2. El régimen aplicable en los supuestos a los que se refiere el párrafo anterior será el establecido para los Bienes de Interés Cultural en esta Ley, incluso en materia sancionatoria. En todo caso, no se permitirán alineaciones nuevas, alteraciones en la edificabilidad, parcelaciones ni agregaciones.”

⁴⁹¹ “Artículo 45 Aplicación

Desde la aprobación definitiva del Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico o instrumento similar, el Ayuntamiento interesado será competente para autorizar directamente las obras que desarrollen el planeamiento aprobado y que afecten únicamente a inmuebles no declarados Bienes de Interés Cultural ni comprendidos en su entorno, debiendo dar cuenta al Departamento responsable de Patrimonio Cultural de las autorizaciones o licencias concedidas en el plazo máximo de diez días desde su otorgamiento.”

- 5) Notificación interesados y ayuntamiento afectado, publicación en el BOA;
- 6) Inscripción en el Catálogo del Patrimonio Cultural Aragonés.

Si el bien catalogado inmueble quiere ser tramitado y declarado por el Ayuntamiento, estaremos ante algunas especificidades procedimentales y el bien declarado lo será como “Monumento de Interés Local” (art. 25):

- 1) Resolución de incoación del Alcalde, de oficio o a instancia de cualquier persona (si no se contesta en 3 meses se entiende iniciado);
- 2) Notificación a interesados, dando plazo de audiencia de entre 10 y 15 días hábiles + trámite de información pública por un mes + publicación en el BOA;
- 3) Aplicación provisional del régimen de bien catalogado;
- 4) Informe preceptivo favorable de la Comisión Provincial del Patrimonio Cultural;
- 5) Declaración de bien catalogado como Monumento de Interés Local por acuerdo del Pleno municipal (en 18 meses desde publicación de incoación, sino caducidad);
- 6) Notificación a interesados y a la DG de Patrimonio Cultural + publicación en el BOA;
- 7) Inscripción en el Catálogo del Patrimonio Cultural Aragonés.

También hay que mencionar que el artículo 24.1 prohíbe volver a incoar procedimiento para catalogar el bien hasta transcurridos 18 meses desde la caducidad del procedimiento original. Jurisprudencialmente no se ha admitido que el error de hecho como causa asimilable a la caducidad del expediente a estos efectos⁴⁹².

⁴⁹² Ver STSJ de Aragón de 13 de enero de 2009, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (Sentencia 16/2009, Rec. 155/2006; Ponente: Fernández Álvarez, Luis) en si FJ 4o: “Por último, resta por examinar la alegación relativa a la imposibilidad de incoar el procedimiento para la declaración de la fábrica la "Azucarera Labradora" de Calatayud como Bien Catalogado del Patrimonio Cultural Aragonés hasta transcurridos 18 meses desde el archivo del procedimiento relativo a la fábrica denominada la "Azucarera de Calatayud".

En la localidad de Calatayud se construyeron dos fábricas azucareras, la conocida como "Azucarera de Calatayud", hoy desaparecida, y la denominada "Azucarera Labradora", que subsiste en buen estado de conservación.

Pues bien, la Dirección General del Patrimonio Cultural sufrió un error en la identificación de las azucareras e inició expediente para la declaración de la "Azucarera de Calatayud" como bien catalogado, cuando ya no existe en la actualidad, incorporándose al mismo datos que en parte se refieren a dicha fábrica, hoy desaparecida, y en parte a la "Azucarera Labradora".

Los bienes catalogados implican su protección para poder ser investigados y difundidos así como determinar su compatibilidad de uso para su conservación (art. 50). Dichos bienes, cuando son inmuebles, y su entorno son protegidos a través del catálogo, al que debe ajustarse los planes territoriales o urbanísticos (cuya aprobación exigirán informe favorable y vinculante del Departamento competente en patrimonio cultural). Incluso el Departamento competente en Patrimonio Cultural puede suspender cautelarmente cualquier obra no autorizada para asegurar su conservación (art. 51).

Para los Monumentos de Interés Local, es al Alcalde a quien le corresponde la tutela patrimonial del bien, previo informe de la Comisión Provincial del Patrimonio Cultural y comunicándolo al Director General responsable de Patrimonio Cultural para inscribir la incidencia en el catálogo (art. 25).

En caso de tratarse de un conjunto histórico con Plan especial de protección aprobado, se rige para el entorno lo que establece el artículo 44 sobre planes especiales en conjuntos protegidos (art. 51.2) que luego estudiaremos con más detalle. También existe un derecho del Departamento competente en Patrimonio cultural de tanteo y retracto en caso de alienaciones de bienes catalogados (art. 53).

Dicho error fue puesto de manifiesto por los hoy actores y admitido por la Administración, que por Orden de la Consejera de Educación, Cultura y Deporte de fecha 2 de junio de 2005 resolvió finalizar el procedimiento y archivar el expediente iniciado " por existir un error en la identificación del bien".

Como por resolución de la Dirección General del Patrimonio Cultural de fecha 7 de julio de 2005 se acordó iniciar procedimiento administrativo para declarar la fábrica "Azucarera Labradora" de Calatayud como Bien Catalogado del Patrimonio Cultural Aragonés, aducen los recurrentes que este nuevo procedimiento no podía iniciarse hasta transcurridos 18 meses desde la terminación del procedimiento anterior relativo a la fábrica denominada la "Azucarera de Calatayud", postura que basan en el artículo 24.1 de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés , precepto que estiman aplicable al supuesto de autos por razón de analogía, el cual prevé lo siguiente:

"La tramitación administrativa para la declaración de Bien Catalogado del Patrimonio Cultural Aragonés será la inclusión en el Catálogo del Patrimonio Cultural Aragonés. El plazo para resolver los expedientes será de dieciocho meses. Su caducidad se producirá si una vez transcurrido dicho plazo cualquier interesado solicita el archivo de las actuaciones y dentro de los tres meses siguientes no se dicta resolución. Caducado el expediente, no podrá volver a iniciarse en los dieciocho meses siguientes."

Pues bien, el criterio de los actores no puede acogerse, pues la analogía exige identidad de razón, o lo que es lo mismo, igualdad jurídica esencial entre el supuesto no regulado y el supuesto previsto por el legislador, requisito que no concurre en el caso que nos ocupa, pues la caducidad del procedimiento, que se produce por el transcurso del plazo máximo para resolverlo, siendo su finalidad evitar la duración indefinida del mismo en el tiempo dada la incertidumbre que ello supone para el interesado, nada tiene que ver con el archivo del procedimiento por existir un error en la identificación del bien cuya catalogación se pretende, tratándose de supuestos distintos entre lo que no se da identidad de razón."

III.3.1.3.- Bienes Inventariados del Patrimonio Cultural Aragonés

Es la tercera y última categoría de protección cultural de bienes de la LPCA, se reserva para aquellos bienes culturales que no tengan valores suficientes para ser declarados BIC o bienes catalogados, se les llama “Bienes Inventariados del Patrimonio Cultural Aragonés” y serán incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural Aragonés (art. 14). Dichos bienes inventariados forman parte del inventario, que es un registro administrativo de carácter público gestionado por la DG de Patrimonio Cultural.

El procedimiento de inclusión de un bien cultural al inventario es notoriamente más ágil y con menos trámites que el resto, y de forma esquemática es el siguiente (arts. 28 a 31):

- 1) Incoación por la DG de Patrimonio Cultural de oficio o a instancia del propietario o de tercero;
- 2) Notificación a interesados + publicación en el BOA;
- 3) Solicitud de informes y documentación para describir el bien y su necesidad de tutela;
- 4) Resolución del Consejero autonómico competente en Patrimonio Cultural (en máximo 6 meses desde incoación, sino habrá caducidad si lo pide propietario o automáticamente en los 3 meses siguientes);
- 5) Notificación a interesados y publicación en el BOA.

Todo propietario o titular de bienes inventariados tiene el deber de conservarlos adecuadamente, facilitar la inspección pública y su investigación, así como permitir su contemplación al menos 4 días al mes, y para cumplir esto, el DG de Patrimonio Cultural puede dictar órdenes de ejecución (art. 54). Además, toda intervención sobre un bien inventariado exige autorización previa del DG de Patrimonio Cultural (art. 56). En caso de enajenación de un bien inventariado, el Departamento competente en patrimonio cultural puede ejercer el derecho de tanteo y retracto (art. 58).

También hay que tener en cuenta que los bienes incluidos en el Censo General de Bienes del Patrimonio Histórico Español pasan a tener la consideración de Bienes Inventariados

del Patrimonio Cultural Aragonés con la entrada en vigor de la LPCA (Disposición Transitoria 1ª).

III.3.2.- Patrimonio arqueológico y paleontológico

Referente al patrimonio arqueológico y paleontológico inmueble aragonés, se regula en los artículos 65 a 71 LPCA. Se conceptúa como aquellos bienes inmuebles susceptibles de ser estudiados por la metodología arqueológica o paleontológica, ya estén en la superficie, subsuelo o agua.

Hay distintas categorías de protección arqueológica (arts. 67 y 68):

- Zonas de protección arqueológica/paleontológica: son espacios con bienes muebles o inmuebles arqueológicos o paleontológicos, y se protegen como Conjunto Histórico.
- Zonas de prevención arqueológica/paleontológica: son espacios donde se presume que existen restos arqueológicos o paleontológicos, se declaran por el Consejero competente en patrimonio previo trámite de información pública e informe del Ayuntamiento y se publica en el BOA. Cualquier obra o actuación en esa zona implica que el interesado debe presentar un estudio de un arqueólogo de la incidencia de la obra sobre los restos y la autorización previa de la DG de patrimonio cultural, que exigirá que intervenga un arqueólogo.

Cualquier hallazgo casual de restos arqueológicos pasarán al dominio público autonómico y se tienen que comunicar en 30 días.

La administración autonómica puede ordenar realizar intervenciones arqueológicas en terrenos públicos o privados, pagando la correspondiente indemnización si es preciso. La DG de patrimonio cultural puede ordenar la supervisión arqueológica de obras que puedan afectar a espacios con posibles restos arqueológicos, e incluso suspender obras por máximo 2 meses para realizar intervenciones arqueológicas (sin derecho a indemnización), según el artículo 70.

III.3.3.- Patrimonio etnológico

El artículo 72 LPCA se limita a describir el patrimonio etnográfico (puede ser un patrimonio mueble, inmueble o inmaterial), sin entrar en su régimen jurídico, así pues tendremos que ir a las categorías genéricas de protección del patrimonio cultural aragonés ya expuestas para entender su régimen de protección.

III.3.5.- Conclusiones preliminares

Según VILLAGRASA ROZAS⁴⁹³, la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés no se creó por una necesidad patrimonial técnica, sino por la necesidad política de restablecer para Aragón ciertos bienes culturales que entendían les pertenecían y estaban situados principalmente en Cataluña. Aun así, para la autora, la ley tiene la ventaja de describir el patrimonio cultural aragonés como un bien social, lo que a su juicio⁴⁹⁴ se traduce en una mayor implicación legal a favor de los municipios, con más competencias de lo que suele ser habitual, principalmente con el régimen de Municipios Monumentales y con la figura de los Monumentos de Interés Local, pero también con la posibilidad de delegar la Comunidad Autónoma, competencias a los municipios y otros entes locales, entre los que destacan las comarcas.

También, a mi juicio, se traduce en la creación de un órgano específico interesante: las Comisiones Provinciales del Patrimonio Cultural Aragonés. Dichas comisiones a pesar de depender del Departamento autonómico de cultura, también están representadas las administraciones municipales y comarcales, y tienen unas funciones activas y consultivas en el patrimonio cultural de su territorio (artículo 79 LPCA).

Finalmente también el artículo 81 LPCA confía la colaboración entre administraciones, que incluye explícitamente a la administración local, estatal y autonómica, a los mecanismos de la LBRL, LPAC y Ley 40/2015 y leyes concordantes autonómicas.

La LPCA prevé hasta tres categorías de bienes protegidos patrimonialmente, los BIC, los bienes catalogados y finalmente los bienes inventariados, todos ellos deben ser conservados por sus propietarios. Al margen quedan los bienes protegidos meramente

⁴⁹³ VILLAGRASA ROZAS, María del Mar, “Notas sobre la tramitación (...) *op. cit.*, pp. 230-231.

⁴⁹⁴ VILLAGRASA ROZAS, María del Mar, “Notas sobre la tramitación (...) *op. cit.*, pp. 224-225.

urbanísticamente. Destacaría de todos estos los bienes catalogados aragoneses inmuebles, pues pasan a ser llamados “Monumentos de Interés Local” y en su tutela y declaración cobran protagonismo los municipios. Irónicamente, para la tercera categoría de protección, la inferior, se vuelve a perder este protagonismo de los entes locales (sin perjuicio de las delegaciones que les puedan hacer el Gobierno de Aragón).

Como problemática principal, hemos comprobado como existe una importante desconexión entre la legislación aragonesa del patrimonio cultural (de 1999) y la de urbanismo (de 2014), tal y como ocurre de forma parecida con Cataluña. Realmente solo hay interrelación normativa en aspectos puntuales, como los planes especiales de protección de Conjuntos de interés cultural.

Pocas referencias en ambas leyes sobre como encajar los bienes protegidos de la ley de patrimonio cultural con el marco del planeamiento urbanístico, también hay poco desarrollo de los catálogos urbanísticos en la legislación urbanística, más allá de que tienen que formar parte del plan general, si bien se pueden remitir a un plan especial (tal y como ocurre con el TRLUC en Cataluña).

Fuera de la ley del patrimonio cultural de Aragón, llama mucho la atención la Ley 12/1997, de 3 de diciembre, reguladora de los Parques Culturales de Aragón, que pretende hacer una regulación especial e integral de espacios territoriales con un elevado interés patrimonial, que aúna clases de patrimonio de diversa índole y que pretende una coordinación administrativa en su gestión. Su finalidad no solo es la salvaguardia del patrimonio cultural, sino también el reequilibrio en el mundo rural a través de las políticas integrales del patrimonio cultural, lo que le convierte en una iniciativa original, única y muy interesante. A pesar de esto, también es una ley que vive de espaldas a la LPCA y a la ley urbanística aragonesa.

III.4.- Categorías de bienes protegidos patrimoniales en la Comunidad de Madrid

En este capítulo trataremos del régimen de los BIC, los Bienes de Interés Patrimonial y los Bienes Catalogados de la Comunidad de Madrid, así como las especificidades del patrimonio arquitectónico, el arqueológico y paleontológico y finalmente sobre el etnológico. Debido a que recientemente se ha aprobado la nueva Ley 8/2023, de 30 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid, este capítulo tratará de una comparativa entre la nueva y la antigua ley patrimonial. Al tratarse en este capítulo del estudio de una ley muy reciente todavía no hemos encontrado bibliografía, jurisprudencia ni doctrina al respecto.

III.4.1.- Patrimonio Arquitectónico

En base al artículo 26.1.19 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, dicha comunidad autónoma asumió competencias propias exclusivas en materia de “patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la Comunidad, sin perjuicio de la competencia del Estado para la defensa de los mismos contra la exportación y la expoliación”

En el ejercicio de éstas competencias, la Comunidad de Madrid aprobó la Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid. Si bien tras catorce años de vigencia se entendió que existía la necesidad de modificar la ley promulgando la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid (en adelante, LPHCM) cuyo preámbulo nos concretaba la motivación de la creación de la actual ley:

“Sin embargo, tras más de catorce años de aplicación, se ha puesto de manifiesto la necesidad de introducir una serie de modificaciones en el régimen jurídico del patrimonio histórico a los efectos de llevar a cabo una simplificación normativa que permita dotar de mayor seguridad jurídica a los ciudadanos y promover la agilización de los trámites administrativos. Asimismo, la nueva ley persigue una coherencia con la normativa en materia de medio ambiente y urbanismo, vinculada

con la protección del patrimonio histórico. También resulta destacable que esta ley trata de escapar a la tradicional concepción de norma predominantemente prohibitiva, para realzar, frente al papel pasivo de los particulares como sujetos de límites y cargas, un aspecto activo de colaboración, que es el único que puede garantizar una salvaguarda perdurable de estos bienes. En esta idea se engastan la articulación de ayudas y medidas de fomento y los cometidos de cooperación, tanto con la Iglesia Católica como con otras entidades sin ánimo de lucro, titulares de una parte sustancial de este patrimonio.”

Tal y como nos indicaba el preámbulo de la LPHCM,

“La ley establece un régimen general de protección que se concreta en un deber genérico de conservación dirigido a los titulares de derechos sobre los bienes del patrimonio histórico; a este deber se añade un régimen específico para los Bienes de Interés Cultural y otro para los Bienes de Interés Patrimonial. Junto a ese régimen general se establecen diversos regímenes especiales en base a las peculiaridades de ciertos tipos de bienes culturales: patrimonio arqueológico y paleontológico y patrimonio cultural inmaterial.”

El preámbulo también destacaba el papel más relevante de los Ayuntamientos en la ejecución de la ley de 2013 (concretamente en su Título II):

“Destaca la atribución a los Ayuntamientos de las competencias sobre los bienes del patrimonio histórico que no estén declarados ni Bienes de Interés Cultural, ni Bienes de Interés Patrimonial, a través de los instrumentos de planeamiento urbanístico, así como la regulación de la consulta previa en los procedimientos ambientales y urbanísticos.”

Debido a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de julio de 2014, que anuló ciertos preceptos de la LPCCM de 2013, se aprobó una nueva ley del patrimonio cultural diez años más tarde, la Ley 8/2023, de 30 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid (en adelante, LPCCM) no solo para adaptarse al fallo desfavorable, sino sobre todo, para innovar en la regulación del patrimonio cultural, regulando de forma más intensa formas de patrimonio cultural hasta entonces dejadas en

parte, de lado, como el patrimonio inmaterial, industrial, científico y tecnológico, y etnográfico.

Veremos a continuación el régimen de protección de los bienes patrimoniales inmuebles (especialmente los arquitectónicos, históricos y artísticos) con sus tres categorías de protección legal por la LPHCM: los BIC, los BIP y los demás bienes de los catálogos urbanísticos del patrimonio de los municipios.

III.4.1.1.- Bienes de Interés Cultural (BIC)

Según la redacción original del artículo 2.2 LPHCM, ya derogado, nos decía que

“Serán Bienes de Interés Cultural los bienes que, formando parte del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, tengan un valor excepcional y así se declaren expresamente. En todo caso, serán Bienes de Interés Cultural los bienes muebles que integran los fondos de museos y colecciones de titularidad de la Comunidad de Madrid.”

Pero este apartado 2º del artículo 2 fue declarado inconstitucional y nulo por Sentencia TC 122/2014, Sala Pleno, de 17 julio 2014. El TC está otorgando al Estado competencias legislativas para determinar las características esenciales de un BIC para favorecer la protección del patrimonio histórico español en base a las competencias del art. 149.1.28 y la función de coordinación de las Comunidades Autónomas en cultura del artículo 149.2 CE, veamos el FJ 6º de la Sentencia referida:

“6. Una vez constatado que el inciso en cuestión del art. 1.3 LPHE regula un ámbito material que está comprendido en las competencias estatales derivadas de los arts. 149.1.28 y 149.2 CE, corresponde examinar si los arts. 2.2 y 8.5 de la Ley del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid inciden en ese mismo sector sustantivo, en cuyo caso, habrán invadido esas competencias estatales, o, por el contrario, recaen sobre otro segmento de la materia competencial patrimonio histórico.

Los recurrentes afirman que el epíteto «excepcional», contenido en los arts. 2.2 y 8.5 de la Ley del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, al referirse a los bienes de interés cultural, otorga un grado de protección menor que el empleado en el art. 1.3 LPHE, que, al referirse a bienes «más relevantes», viene a configurar una categoría más amplia que la excepcionalidad y concluyen, tras un análisis de los términos legales empleados en ambas regulaciones, que en la legislación de la Comunidad de Madrid se ha producido una notable degradación de la protección de los bienes de interés cultural, pues éstos no constituyen, en realidad, una «excepción» a la regla común. Consideran, además, que el adjetivo «excepcional» empleado en el art. 8.5 de la Ley autonómica 3/2013 al regular el procedimiento por el que se deja sin efecto la declaración de bien de interés cultural, facilita la pérdida de los valores que motivaron dicha declaración y, con ello, la protección del bien, por lo que también conculca el art. 149.1.28 CE.

El art. 2 de la Ley del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid dispone, en lo que aquí interesa, lo siguiente: «Bienes que integran el patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid. ... 2. Serán Bienes de Interés Cultural los bienes que, formando parte del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, tengan un valor excepcional y así se declaren expresamente».

Por su parte, el art. 8 del mismo texto establece en su apartado 5: «Resolución ... 5. La declaración de Bien de Interés Cultural únicamente podrá dejarse sin efecto, en todo o en parte, siguiendo los mismos trámites establecidos para tal declaración y solo si se justifica la pérdida irreparable o la inexistencia del valor excepcional en virtud del cual fue protegido».

Finalmente, el art. 1.3 LPHE dispone que «los bienes más relevantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser inventariados o declarados de interés cultural en los términos previstos en esta Ley.»

Pues bien, desde la óptica constitucional que nos ocupa, lo importante es que, por las razones indicadas en los fundamentos jurídicos 3 y 5, al Estado le está atribuida la definición genérica y esencial de las notas que determinan que un bien sea declarado de interés cultural por la Administración competente, pues de este modo

se garantiza un tratamiento general en toda España (art. 149.2 CE) y se evita que los bienes que lo merezcan sean excluidos de la protección máxima que esta categoría supone (art. 149.1.28 CE). Una ulterior precisión de estas notas caracterizadoras ya no forma parte de esos limitados títulos competenciales, pudiendo abordarla cada Comunidad Autónoma en virtud de su competencia general en materia de patrimonio histórico.

Delimitado así el objeto de nuestro análisis, resulta definitivo que los arts. 2.2 y 8.5 de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, al referirse a los bienes «que tengan un valor excepcional», no están precisando o concretando para la Comunidad de Madrid la caracterización estatal de los bienes de interés cultural como «los más relevantes», sino que, por el contrario, se mueven en un nivel de principio que interfiere claramente en un ámbito que, como ya hemos expuesto, está reservado al Estado, conllevando esta invasión su inconstitucionalidad y consiguiente nulidad.”

En conclusión, la nulidad del artículo 2.2 LPHCM nos hace entender que puede ser declarado BIC cualquier bien del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid que se enmarque dentro de los “más relevantes” de dicha comunidad, pero sin ser exigible el requisito de “excepcionalidad” aparentemente más exigente que el de “más relevante”.

Así, la actual LPCCM se adapta al fallo del Tribunal Constitucional y, prevé en su artículo 12.2, que solo

“Los bienes del patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid que tengan un valor más relevante serán declarados Bien de Interés Cultural. No podrá ser declarado Bien de Interés Cultural la obra de un autor vivo, salvo si existe autorización expresa de su propietario o media su adquisición por la Administración.”

Por lo tanto, se olvida el legislador del concepto de excepcionalidad que caracterizaba a los BIC en la anterior ley de 2013 y que se declaró inconstitucional y se centra en un concepto jurídico indeterminado mucho más asequible para declararse un BIC que es el “valor más relevante”.

Según el artículo 14 LPCCM, los BIC tienen distintas categorías, pues pueden ser: monumentos, conjuntos históricos, paisajes culturales, jardines históricos, sitios históricos, territorios históricos, sitios etnográficos, sitios industriales o científicos, zonas arqueológicas o paleontológicas o itinerarios culturales. Solo que lo serán aquellos que sí tengan la mayor relevancia que caracteriza a los BIC, de lo contrario, serían BIP.

III.4.1.1.1.- Procedimiento de declaración del Bien de Interés Cultural

La nueva LPCCM prevé una unificación de los procedimientos de declaración de BIC y BIP en los artículos 18 a 26:

- 1) Incoación de oficio por resolución del DG de patrimonio histórico a iniciativa propia o de terceros (si en 6 meses no se contesta, se debe entender desestimada) (con descripción bien, justificación de sus valores que le dan un valor más relevante, delimitación cartográfica, estado de conservación y usos compatibles);
- 2) Publicación en el BOCM;
- 3) Aplicación cautelar del régimen de BIC al bien + trámite de información pública de 1 mes desde publicación incoación + audiencia a interesados, Ayuntamiento afectado y Consejo Regional del Patrimonio Histórico (pasados dos meses de la publicación) + solicitud informe institución especializada (a emitir en 2 mes, sino silencio positivo);
- 4) Propuesta declaración Consejero de cultura;
- 5) Declaración BIC por decreto del Gobierno autonómico (describiendo el bien, con delimitación cartográfica y su entorno, categoría de clasificación, régimen urbanístico de protección, partes integrantes y estado de conservación) a resolver en máximo 12 meses -16 meses si es Conjunto Histórico, Paisaje Cultural o Territorio Histórico- (sino caducidad e imposibilidad de reincoar en 2 años salvo excepciones);
- 6) Publicación en BOCM + inscripción en Registro BIC de la Comunidad de Madrid + comunicación Ministerio de cultura.

Si del expediente se determinara que hay valor cultural para ser BIP y no BIC, se daría nuevo trámite de información pública antes de la resolución definitiva declarándolo BIP.

Como vemos, el procedimiento es sustancialmente igual que el de la LPHCM de 2013⁴⁹⁵, si bien se aumenta plazo de imposibilidad de reincoación por caducidad de 1 a 2 años, se aumenta el plazo para la emisión de informes de 1 a 2 meses, se establece un plazo de desestimación de 6 meses en los casos de propuesta de incoación de terceros y, por supuesto, ya no se tiene que justificar ningún valor excepcional del BIC sino un “valor más relevante” lo que facilita mucho la posibilidad de calificar un bien como BIC.

III.4.1.1.2.- Regulación específica de los Bienes de Interés Cultural

Los catálogos urbanísticos contenidos en planes urbanísticos deben contener los BIC declarados, de acuerdo con los artículos 30.1 y 37.1 LPCCM

Es importante que de acuerdo con el art. 8.4 LPHCM, la declaración de BIC prevalece sobre la normativa urbanística en lo que afecta al inmueble, y manda a las administraciones competentes a ajustar la declaración de BIC modificando el planeamiento correspondiente. Esta previsión se puede complementar con el artículo 8.2 cuando establece, una vez declarado el BIC que

⁴⁹⁵ El procedimiento de declaración de un BIC inmueble en Madrid se contenía en los artículos 7 a 9 LPHCM y era en esencia el siguiente:

- 1) Incoación de oficio por resolución del DG de patrimonio histórico a iniciativa propia o de terceros (con descripción bien y de sus valores excepcionales y delimitación cartográfica);
- 2) Publicación en el BOCM;
- 3) Aplicación cautelar del régimen de BIC al bien + trámite de información pública de 1 mes desde publicación incoación + audiencia a interesados, Ayuntamiento afectado y Consejo Regional del Patrimonio Histórico + solicitud informe institución especializada (a emitir en 1 mes, sino silencio positivo);
- 4) Propuesta declaración Consejero de cultura,
- 5) Declaración BIC por decreto del Gobierno autonómico (describiendo el bien, con delimitación cartográfica y su entorno, categoría de clasificación, régimen urbanístico de protección, partes integrantes y estado de conservación) a resolver en máximo 9 meses (sino caducidad e imposibilidad de reincoar en 1 año salvo excepciones);
- 6) Publicación en BOCM + inscripción en Registro BIC de la Comunidad de Madrid + comunicación Ministerio de cultura.

En la Comunidad de Madrid el plazo de caducidad es de solamente 9 meses a contar desde la publicación de la incoación, además de no tener ningún plazo de gracia como ocurre en Cataluña o Baleares (artículo 8.2 LPHCM). Por el contrario y para compensar en cierto modo, en Madrid el plazo de prohibición de reincoación del procedimiento de declaración de un BIC es de solamente 1 año, salvo solicitud del titular del bien o previa autorización del Consejo Regional de Patrimonio Histórico (artículo 8.2 LPHCM).

“Las condiciones de protección que figuren en la declaración de Bien de Interés Cultural serán de obligada observancia para los Ayuntamientos en el ejercicio de sus competencias urbanísticas”.

En cambio el artículo 8.5, referido al proceso de descatalogación fue declarado inconstitucional en la STC 122/2014, si bien no se ha regulado un nuevo procedimiento de descatalogación.

Como todo procedimiento de catalogación, como tiene una vertiente de limitación de los derechos e intereses legítimos de sus propietarios, debe ser un acto motivado (en el sentido del artículo 54 LPAC), hecho que en principio se conseguirá de sobras si se sustenta el interés cultural del inmueble a declarar BIC con el informe de la institución especializada en patrimonio cultural del artículo LPCHCM. Los decretos del gobierno autonómico de Madrid suelen contener en la declaración de BIC un anexo con el informe justificativo con el fin de motivar la declaración de BIC a la vez de dar difusión de los valores culturales que motivan tal catalogación⁴⁹⁶. A su vez el anexo del decreto contiene la compatibilidad urbanística de la declaración de BIC con el planeamiento urbanístico.

Esta motivación solo puede ser revertida con un contra informe que se aporte como prueba pericial en el procedimiento contencioso administrativo, así lo aclara la STSJM de 30 de septiembre de 2019⁴⁹⁷ en el FJ 6º:

“El expediente, según consta, cuenta además con la anuencia de la Dirección General de Intervención en el Paisaje Urbano y Patrimonio Cultural, del Ayuntamiento de Madrid así como de la Comisión de Monumentos y Patrimonio Históricos, de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, y de la Dirección General de control de la Edificación, contando el expediente con los correspondientes informes técnicos.

A partir de lo anterior la Sala concluye que la motivación ofrecida por la Administración demandada en el Decreto que declara Bien de Interés Cultural,

⁴⁹⁶ Ver, a modo de ejemplo reciente, el Decreto 27/2018, de 3 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se declara Bien de Interés Cultural, en la categoría de Monumento, el edificio Capítol, en Madrid.

⁴⁹⁷ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª (sentencia núm. 516/2019, rec. 481/2018; ponente: García Ruiz, María del Pilar).

categoría de Monumento, el Edificio Capitol en Madrid no sólo resulta clara y precisa sino también sobradamente suficiente. Todo ello considerando, además, que frente a tales explicaciones la demandante se ha limitado a contradecirlas -como lo hizo en el recurso de reposición (obviando, ya se dijo, las razones dadas por la demandada en el Decreto que lo resolvió expresamente, desestimándolo)- y, en todo caso, sin haber propuesto una prueba pericial que intentase al menos desvirtuar la valoración realizada por la Administración, ya que ni siquiera tuvo a bien solicitar la mercantil actora el recibimiento a prueba del presente recurso.

Siendo así, pues, que ninguno de los motivos impugnatorios sobre los que se asienta el escrito rector puede encontrar favorable acogida en esta Sentencia, por lo hasta aquí expuesto y razonado el presente recurso habrá de ser íntegramente desestimado.”

En todo BIC se exige autorización previa de la Consejería de cultura si se quiere intervenir sobre el mismo o en su entorno de protección (a resolver en 2 meses, sino se entiende desestimada la intervención por silencio negativo, art. 19).

En todo caso el uso del BIC debe ser compatible a sus valores a proteger, y toda intervención sobre el bien debe implicar la regla de mínima intervención y de diferenciación entre las partes nuevas y las originales; además las intervenciones se deben hacer por profesionales cualificados y se deben documentar en informes o memoria final (art. 20).

El incumplimiento grave de las obligaciones de conservación del BIC es causa de interés social para su expropiación, y la comunidad autónoma tiene el derecho de tanteo y retracto en caso de transmisión onerosa del BIC (art.21).

Si el BIC es inmueble además se le aplican los artículos 24 y ss LPHCM. Así, la Consejería de cultura puede requerir hacer un plan de actuación si lo aconseja la naturaleza o complejidad de actuación en el BIC. En el caso de monumentos o jardines históricos, las obras de conservación deben respetar los valores históricos y características esenciales del bien, y se admite la reconstrucción si se hace con elementos originales (*anastilosis*). Las intervenciones en los entornos de los BIC se deben regir por la

normativa urbanística aplicable en cada caso, cuidando la morfología, cromatismo y valor paisajístico del bien a proteger (art. 24).

Cabe la declaración de ruina de un BIC, si bien se requiere informe preceptivo y vinculante de la DG de patrimonio histórico si es monumento, sobre las medidas de conservación a adoptar, y solo cabrá la demolición con autorización previa de la Consejería de cultura previo informe del Consejo Regional del Patrimonio Histórico. En el caso de bienes no protegidos individualmente de un conjunto histórico, cabe demolición previa autorización de la DG de patrimonio histórico una vez firme la declaración de ruina por el Ayuntamiento. No cabe en cambio la demolición si el estado de ruina es culpa del incumplimiento de los deberes de conservación del propietario. Y en caso de ruina inminente, solo caben las demoliciones estrictamente indispensables, que se comunicará en 10 días a la DG de patrimonio (art. 25). Los BIC en su categoría de conjunto, paisaje, sitio histórico o zona de interés arqueológico implica que los municipios afectados pueden redactar un plan especial de protección (o incluir dichas determinaciones en su plan general). En todo caso dicho plan urbanístico de protección debe contener un catálogo de los elementos del área afectada, sus normas de conservación, justificación de modificaciones en edificación o alineaciones y determinaciones para una protección más adecuada del patrimonio arqueológico (en su caso, art. 26).

III.4.1.1.3.- Plan Especial de Protección de Conjunto Histórico o un BIC similar⁴⁹⁸

En caso de BIC que sean declarados Conjunto Histórico, Paisaje Cultural, Sitio Histórico, Territorio Histórico o Zona Arqueológica o Paleontológica, según el artículo 48 LPCCM, los municipios están obligados a aprobar un Plan especial de protección del área afectada por la declaración, o bien a incluirlo en instrumentos urbanísticos ya existentes. Dicho plan deberá contener un catálogo urbanístico de bienes a proteger, las normas de conservación de los bienes, la justificación de las modificaciones de alineaciones, edificabilidad, parcelaciones o agregaciones que, excepcionalmente, el plan proponga y, en su caso, normas de protección del patrimonio arqueológico y paleontológico. En todo

⁴⁹⁸ Dichos planes especiales de protección de ciertos BIC se estudian en este subapartado del patrimonio arquitectónico inmueble, si bien pueden estar relacionados con otras tipologías de bienes inmuebles, como el arqueológico, paleontológico o etnológico, entre otros.

caso, la aprobación de dicho plan urbanístico exige informe previo favorable de la Consejería de Cultura.

Una vez se aprueba el plan urbanístico, el Ayuntamiento puede autorizar las obras en su ámbito, siempre que no afecten a BIC o BIP individuales como Monumentos, Jardines Históricos, Sitios Etnográficos, Sitios Industriales o sus zonas de entorno. Las obras que se realicen contrarias al plan serían ilegales y la misma Consejería podría paralizarlas y ordenar reponer la actuación.

Una de las consecuencias de la asimilación del régimen de los BIC y los BIP es que, según el artículo 53, también hay una obligación de elaborar planes especiales de protección u otro instrumento urbanístico equivalente para proteger los BIP declarados también Conjunto Histórico, Paisaje Cultural, Sitio Histórico, Territorio Histórico o Zona Arqueológica o Paleontológica.

A diferencia de las Baleares, no incluye el jardín histórico dentro de esta posibilidad de hacer el plan especial, si bien en la antigua LPHCM de 2013 se configuraba el plan especial de protección como algo facultativo y ahora es algo obligatorio.

III.4.1.2.- Bienes de Interés Patrimonial (BIP)

De acuerdo con el artículo 12.3 LPCCM,

“Los bienes del patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid que no tengan un valor más relevante para ser declarados Bien de Interés Cultural, pero que posean una especial significación histórica o artística, serán declarados Bien de Interés Patrimonial.”

Por lo tanto, se mantiene bastante la línea del anterior redactado del artículo 2.3 LPHCM⁴⁹⁹, pero el ámbito de los BIP se ve reducido, ya que el ámbito de los BIC se ha

⁴⁹⁹ De acuerdo con el artículo 2.3 LPHCM,

“serán Bienes de Interés Patrimonial los bienes que, formando parte del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, sin tener valor excepcional, posean una especial significación histórica o artística y en tal sentido sean declarados.”

ampliado sustancialmente y en consecuencia se ha reducido el ámbito de los BIP, pues ahora aquellos bienes relevantes del patrimonio histórico madrileño pero que no tenían un carácter excepcional, también pueden ser declarados BIC, cosa que antes les estaba vetado.

Durante el período de 9 años entre la declaración de inconstitucionalidad del apartado 2º del artículo 2 por STC 122/2014, Sala Pleno, de 17 julio 2014, y hasta la promulgación de la nueva LPCCM de 2023, quedó en el aire qué debíamos considerar por “sin valor excepcional” pues era una exigencia demasiado alta para los BIC, y estaba claro que los BIP no debían reemplazar el lugar de los primeros. Seguramente debíamos interpretar esta “no excepcionalidad” como algo relativo, simplemente en el sentido de que no tiene nivel para ser BIC. En todo caso, afortunadamente esta discusión ha quedado ya superada.

Los BIP son, por lo tanto, la segunda categoría de protección del patrimonio cultural por debajo del BIC. En todo caso, como novedad de la nueva LPCCM, en su artículo 14, los BIP gozan de las mismas categorías de bienes que los BIC, hay por lo tanto una unificación de criterios clasificatorios, pues pueden también ser: monumentos, conjuntos históricos, paisajes culturales, jardines históricos, sitios históricos, territorios históricos, sitios etnográficos, sitios industriales o científicos, zonas arqueológicas o paleontológicas o itinerarios culturales. Solo que lo serán aquellos que no tengan la mayor relevancia que caracteriza a los BIC.

III.4.1.2.1.- Procedimiento de declaración del Bien de Interés Patrimonial

La nueva LPCCM prevé una unificación de los procedimientos de declaración de BIC y BIP en los artículos 18 a 26:

- 1) Incoación de oficio por resolución del DG de patrimonio histórico a iniciativa propia o de terceros (si en 6 meses no se contesta, se debe entender desestimada) (con descripción bien, justificación de sus valores que le dan un valor más relevante, delimitación cartográfica, estado de conservación y usos compatibles);
- 2) Publicación en el BOCM;
- 3) Aplicación cautelar del régimen de BIP al bien (incluye suspensión de licencias) + trámite de información pública de 1 mes desde publicación incoación

+ audiencia a interesados, Ayuntamiento afectado y Consejo Regional del Patrimonio Histórico (pasados dos meses de la publicación) + solicitud informe institución especializada (a emitir en 2 mes, sino silencio positivo);

4) Propuesta declaración Consejería autonómica de cultura;

5) Declaración BIP por Orden del Consejero autonómico de Cultura (describiendo el bien, con delimitación cartográfica y su entorno, categoría de clasificación, régimen urbanístico de protección, partes integrantes y estado de conservación) a resolver en máximo 12 meses -16 meses si es Conjunto Histórico, Paisaje Cultural o Territorio Histórico- (sino caducidad e imposibilidad de reincoar en 2 años salvo excepciones)

6) Publicación en BOCM + inscripción en Registro BIC de la Comunidad de Madrid + comunicación Ministerio de cultura.

Si con la anterior ley el procedimiento de declaración de un BIP⁵⁰⁰ era sustancialmente parecido al del BIC en la Comunidad de Madrid, con la nueva LPCCM los procedimientos pasan a ser casi idénticos, lo que representa un procedimiento garantista, pero también farragoso y burocrático para un BIP.

III.4.1.2.2.- Regulación específica de los Bienes de Interés Cultural

⁵⁰⁰ El procedimiento de declaración de un Bien de Interés Patrimonial (BIP) inmueble en Madrid se contenía en los artículos 10 y 11 LPHCM y es en esencia el siguiente:

1) Incoación de oficio por resolución del DG de patrimonio histórico a iniciativa propia o de terceros (con descripción bien y de sus valores y delimitación cartográfica);

2) Publicación en el BOCM;

3) Aplicación cautelar del régimen de BIP al bien + trámite de información pública de 1 mes desde publicación incoación + audiencia a interesados, Ayuntamiento afectado y Consejo Regional del Patrimonio Histórico + solicitud informe institución especializada (a emitir en 1 mes, sino silencio positivo);

4) Propuesta declaración Consejero de cultura;

5) Declaración BIP por decreto del Gobierno autonómico (describiendo el bien, con delimitación cartográfica y su entorno, categoría de clasificación, régimen urbanístico de protección, partes integrantes y estado de conservación) a resolver en máximo 6 meses (sino caducidad e imposibilidad de reincoar en 1 año salvo excepciones);

6) Publicación en BOCM + inscripción en Registro BIP de la Comunidad de Madrid + comunicación Ministerio de cultura.

Como hemos visto, el procedimiento del BIP es esencialmente parecido al del BIC, lo que en el fondo es un procedimiento más garantista pero también muy farragoso para ser la segunda categoría de bien cultural.

Igual que con el BIC, la declaración de BIC prevalece sobre la normativa urbanística en lo que afecta al inmueble, y manda a las administraciones competentes a ajustar la declaración de BIP modificando el planeamiento correspondiente (art. 10.4).

A diferencia del BIC, aquí el Tribunal Constitucional sí admitió la reversibilidad de la declaración si se sigue el mismo procedimiento que para su declaración y se justifica en base a su pérdida irreparable o a la inexistencia de la especial significación que sirvió para protegerlo (art. 10.5).

Igual que con el BIC, la declaración de BIC prevalece sobre la normativa urbanística en lo que afecta al inmueble, y manda a las administraciones competentes a ajustar la declaración de BIP modificando el planeamiento correspondiente (art. 10.4).

A diferencia del BIC, aquí el Tribunal Constitucional sí admitió la reversibilidad de la declaración si se sigue el mismo procedimiento que para su declaración y se justifica en base a su pérdida irreparable o a la inexistencia de la especial significación que sirvió para protegerlo (art. 10.5).

Hay que tener en cuenta que de acuerdo con la Disposición Transitoria 2ª LPHCM, todos los bienes incluidos en el Inventario con anterioridad a la entrada en vigor de la ley pasan a quedar sometidos al régimen jurídico de los BIP.

Mientras que la Disposición Transitoria 1ª de la ley⁵⁰¹ obligaba a los Ayuntamientos a completar o crear catálogos urbanísticos del patrimonio en máximo 1 año desde la entrada en vigor de la ley, estableciendo un régimen de protección provisional propio de los BIP

⁵⁰¹ “DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA Catálogos de bienes y espacios protegidos

Los Ayuntamientos deberán completar o formar sus catálogos de bienes y espacios protegidos en los términos establecidos en el artículo 16 en el plazo máximo de un año a contar desde la entrada en vigor de la presente ley.

Hasta que se produzca la aprobación de dichos catálogos, quedarán sujetos al régimen de protección previsto para los Bienes de Interés Patrimonial los siguientes bienes inmuebles integrantes del patrimonio histórico radicados en su término municipal:

a) Palacios, casas señoriales, torreones y jardines construidos antes de 1900.

b) Inmuebles singulares construidos antes de 1936 que pertenezcan a alguna de las siguientes tipologías: iglesias, ermitas, cementerios, conventos, molinos, norias, silos, fraguas, lavaderos, bodegas, teatros, cinematógrafos, mercados, plazas de toros, fuentes, estaciones de ferrocarril, puentes, canales y «viages» de agua.

c) Fortificaciones de la Guerra Civil española.”

para ciertos bienes (palacios, iglesias, fortificaciones, estaciones de ferrocarriles, etc que tuvieran cierta antigüedad) mientras dicho catálogo no se elaboraba.

Si bien ese régimen temporal, una vez transcurrido el período de un año sin haberse completado el referido catálogo, no puede extender esos efectos protectores provisionales indefinidamente, así nos lo indica el FJ 5º de la STSJM de 3 de noviembre de 2020⁵⁰² ⁵⁰³:

“Lo que no es dable es extender sine die el régimen especial de protección provisoria que contempla la Disposición transitoria primera que estamos examinando -máxime cuando, como aquí acontece, de lo que se trataría no es de formar sino de completar un catálogo con bienes que pudieran ser de interés para el Ayuntamiento en cuyo término municipal se encuentran- so pena de desvirtuar el espíritu y finalidad de la norma y de proceder a una aplicación de la misma que desvirtúa por completo su naturaleza y esencia, al tratarse de una norma de derecho temporal, por definición limitada en cuanto a su vigencia en el tiempo.”

III.4.1.2.3.- Plan Especial de Protección de Conjunto Histórico o un BIP similar⁵⁰⁴

Una de las consecuencias de la asimilación del régimen de los BIC y los BIP es que, según el artículo 53, también hay una obligación de elaborar planes especiales de protección u otro instrumento urbanístico equivalente para proteger los BIP declarados también Conjunto Histórico, Paisaje Cultural, Sitio Histórico, Territorio Histórico o Zona Arqueológica o Paleontológica. Aquí no se exige informe favorable de la Consejería de Cultura antes de la aprobación del plan urbanístico. Una vez aprobado el plan, el Ayuntamiento puede autorizar directamente obras siempre que no afecten a un BIC o BIP protegidos individualmente. Mientras no se apruebe este plan urbanístico, la misma ley prevé los criterios de intervención sobre los bienes, como el mantenimiento general de la estructura urbana y paisaje, evitar impactos visuales negativos, posibilidad de demolición de inmuebles si tienen un impacto negativo en la zona patrimonial y contribuye a la

⁵⁰² Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª (sentencia núm. 590/2020, rec. 1099/2017; ponente: Gamó Serrano, María Soledad).

⁵⁰³ En el mismo sentido ver FJ 6o de la STSJM de la misma sala, sección y fecha (nº 593/2020, rec. 631/2019).

⁵⁰⁴ Dichos planes especiales de protección de ciertos BIP se estudian en este subapartado del patrimonio arquitectónico inmueble, si bien pueden estar relacionados con otras tipologías de bienes inmuebles, como el arqueológico, paleontológico o etnológico, entre otros.

conservación del BIP, la posibilidad de alteración parcelaria si no hay impacto negativo y la permisión de instalación de energías renovables compatibles con la preservación de los valores culturales.

III.4.1.3.- Bienes del Catálogo Urbanístico

Igual que como ocurre con la legislación sectorial del patrimonio cultural de Asturias, la derogada LPHCM ya hacía una remisión explícita a los bienes patrimoniales a proteger en los catálogos urbanísticos del patrimonio, donde el protagonismo en dicha catalogación y tutela lo tienen los Ayuntamientos (artículo 16⁵⁰⁵ sobre la “Protección urbanística de los bienes integrantes del patrimonio histórico”, del Título II de la LPHCM). La remisión del artículo 16.1 al artículo 2.1 LPHCM nos delimitaba claramente los bienes del catálogo urbanístico como bienes del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, y eso nos permitía interpretar que estábamos –igual que en el caso de Asturias– en una tercera categoría de bienes culturales protegidos, por debajo de los BIC y los BIP, pues la ley aquí solo exige una relevancia patrimonial para el municipio. El mismo artículo 16.1 LPHCM remitía al planeamiento urbanístico de cada municipio para concretar el régimen de protección estos bienes del catálogo urbanístico, si bien estaba claro que las previsiones específicas de la LPHCM para los BIC y los BIP prevalecen sobre el planeamiento urbanístico⁵⁰⁶ (que podría mejorar la protección pero no ir en contra de sus previsiones).

⁵⁰⁵ “1. Los Ayuntamientos están obligados a recoger en sus catálogos de bienes y espacios protegidos tanto los bienes incluidos en el Catálogo Geográfico de Bienes Inmuebles del Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, como los bienes que, reuniendo los requisitos del artículo 2.1, puedan tener relevancia para el Municipio. Estos últimos bienes se sujetarán al régimen de protección que establezca el planeamiento urbanístico, que deberá incorporar las medidas necesarias para su adecuada conservación.

2. Los instrumentos de planeamiento con capacidad para clasificar suelo o catalogar bienes y espacios protegidos deberán contener la identificación diferenciada de los bienes integrantes del patrimonio histórico y los criterios para su protección. A estos efectos, los Ayuntamientos podrán elevar consulta previa a la Consejería competente en materia de patrimonio histórico para la debida identificación de los bienes inmuebles integrantes del patrimonio histórico, que deberá ser resuelta en el plazo de treinta días.

3. La Consejería competente en materia de patrimonio histórico emitirá informe preceptivo y vinculante antes de la aprobación provisional o, en su defecto, definitiva de los instrumentos de planeamiento y sus modificaciones cuando éstos afecten a los bienes recogidos en el Catálogo Geográfico de Bienes Inmuebles del Patrimonio Histórico. Transcurrido un mes sin que el informe requerido hubiese sido emitido, se entenderá que es favorable y se podrá continuar con el procedimiento.”

⁵⁰⁶ Ver artículos 8.4 y 10.4 LPHCM.

La nueva LPCCM sigue esta tónica positiva de establecer esta tercera clase de bienes protegidos con el protagonismo municipal al incluirlos en planes urbanísticos. El artículo 27.1 LPCCM se refiere en estos términos:

“La declaración de un Bien Catalogado inmueble se produce por su inclusión en los catálogos de bienes y espacios protegidos de los Ayuntamientos, de acuerdo con la normativa urbanística y la normativa de protección del patrimonio urbano y arquitectónico.”

Esta categoría de Bienes Catalogados debe ponerse en íntima relación con el artículo 30 LPCCM, sobre “Los catálogos de bienes y espacios protegidos de los Ayuntamientos Los catálogos de bienes y espacios protegidos de los Ayuntamientos”, así como el artículo 37 sobre “Protección del patrimonio cultural en el planeamiento urbanístico”, pues como se ha dicho, el régimen protector de los Bienes Catalogados dependerá esencialmente de lo que regulen los catálogos urbanísticos.

Mientras que el régimen específico de protección de los Bienes Catalogados inmuebles se encuentra en el artículo 55 LPCCM, que se resuelve con una simple remisión a la normativa urbanística y de protección del patrimonio arquitectónico:

“El régimen de protección y sancionador de los bienes inmuebles catalogados será el establecido en la normativa urbanística y en la normativa de protección del patrimonio urbano y arquitectónico.”

Pero además, los Bienes Catalogados inmuebles, como Bienes que integran el patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid de acuerdo con el artículo 2 LPCCM, también gozan de la protección genérica del Título IV de la ley sobre el “Régimen común de protección y conservación del patrimonio cultural” (artículos 31 a 38). Así, en concreto el artículo 31 nos expone que:

“1. Las prescripciones del régimen común de protección serán de aplicación a los bienes que integran el patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid conforme lo establecido en el artículo 2 de esta Ley.

2. Junto con este régimen común de protección será de obligado cumplimiento el régimen legal de protección establecido para cada tipología de bienes, de conformidad con el nivel de protección que se otorgue a los mismos.”

Hay que recordar que dentro del título IV hay el artículo 32, que obliga a la conservación del bien protegido, y del ya mencionado artículo 37 sobre la protección urbanística a través de los planes urbanísticos, así como el artículo 38 sobre

Hay una subclase de Bienes Catalogados, que son los yacimientos arqueológicos y paleontológicos debidamente documentados, donde su declaración de Bienes Catalogados depende de una Resolución de la DG de Patrimonio Cultural autonómica, con notificación posterior a interesados y Ayuntamiento afectado (artículo 27.3 LPCCM).

Referente al Catálogo Geográfico, básicamente se refiere al artículo 16.2 a incluir en los catálogos los BIC y los Bienes de Interés Patrimonial, así como yacimientos paleontológicos y arqueológicos documentados por la DG de patrimonio histórico autonómico.

III.4.2.- Patrimonio arqueológico y paleontológico

La LPHCM regulaba los yacimientos arqueológicos y los paleontológicos, que en el caso de encontrarse en el Catálogo Geográfico de Bienes Inmuebles del Patrimonio Histórico, si se hacían obras allí debería mediar autorización de la Consejería de cultura (art. 28). Si se realizaban intervenciones arqueológicas o paleontológicas (ya fueran programadas, preceptivas o de urgencia según el artículo 29) se exigiría autorización previa de la Consejería de Cultura, que exigiría a su vez presentar una solicitud de autorización acompañada de proyecto arqueológico (art. 30)

En caso de hallazgos de bienes muebles arqueológicos o paleontológicos por azar, tendrían la consideración de bienes demaniales y se debían comunicar en 3 días naturales a la DG de patrimonio histórico, y los descubridores y propietarios del lugar tenían derecho a un premio en metálico de la mitad del valor de tasación legal del bien (art. 31).

Con la nueva LPCCM se amplía la regulación específica del patrimonio arqueológico y paleontológico. De hecho se les dedica uno de los capítulos del Título VI sobre patrimonios específicos, concretamente el primero (artículos 56 a 72).

El artículo 56 se dedica a la clásica definición del patrimonio arqueológico como aquél susceptible de ser estudiado según la metodología arqueológica, sean o no extraídos y tanto si están en superficie, subsuelo o zona subacuática. Mientras que el patrimonio paleontológico se compone del conjunto de yacimientos y restos fósiles fruto de la evolución de la tierra, hayan sido o no extraídos y estén en superficie, subsuelo o zona subacuática.

El artículo 57 considera las intervenciones arqueológicas a las

“prospecciones, sondeos, seguimientos, excavaciones, labores de conservación y restauración, documentación de arte rupestre, trabajos de divulgación y cualesquiera otras que tengan por finalidad descubrir, documentar, investigar, difundir o proteger bienes integrantes del patrimonio arqueológico e impliquen la intervención sobre ellos o en su entorno”.

Y se clasifican también en programadas o de urgencia.

Mientras que las actividades arqueológicas se clasifican en: prospecciones arqueológicas, sondeos arqueológicos, excavaciones arqueológicas, controles arqueológicos, análisis estratigráficos de estructuras arquitectónicas, documentación de arte rupestre y las labores de protección y conservación arqueológica. Y las actividades paleontológicas serán los trabajos de campo en una zona paleontológica, siempre que no se aplique la metodología arqueológica (sino, sería una actividad arqueológica).

El artículo 58 trata del régimen de protección del patrimonio arqueológico y paleontológico, considerando todos los bienes descubiertos de naturaleza demanial, debiéndose proteger con su inclusión en alguno de los instrumentos de catalogación y registro de la LPCCM. También existe un mandato para que en los planes urbanísticos se incluya un catálogo de bienes integrantes del patrimonio arqueológico y paleontológico así como unas normas para su protección de acuerdo con la LPCCM.

Pero además de la protección urbanística del catálogo, los bienes arqueológicos pueden ser protegidos como BIC, BIP o yacimientos documentados, que podrán tener zonas de reserva arqueológica donde se presume que puedan existir restos, y que tiene como consecuencia la necesaria autorización de la Consejería de Cultura autonómica.

El artículo 59 trata de la Red de yacimientos arqueológicos visitables, creada para conservar y poner el valor ciertos yacimientos para poder ser visitados públicamente y también regula los parques arqueológicos y/o paleontológicos como zonas donde concurren ciertas características notables de dicho patrimonio.

El artículo 60 trata de la colaboración entre Administraciones Públicas en la protección preventiva del patrimonio arqueológico y paleontológico, para que la Comunidad de Madrid adopte medidas para evitar la destrucción de los yacimientos conjuntamente con las demás administraciones y cuerpos de seguridad.

El artículo 61 trata de la autorización de obras o actuaciones en yacimientos arqueológicos y paleontológicos, en el que cualquier persona que promueva obras o actuaciones en un yacimiento incluido en el Catálogo del Patrimonio Cultural deberá solicitar previamente autorización de la Consejería de Cultura. Con la solicitud se deberá aportar un proyecto arqueológico o paleontológico. Si en 3 meses la Consejería no autoriza, se entenderá desestimada.

Si durante unas obras de cualquier clase se hallaran restos con valor, se deberán paralizar obras inmediatamente y ponerlo en conocimiento de la Consejería de Cultura y al Ayuntamiento. La Consejería deberá resolver en 2 meses si autoriza el reinicio de las obras o establece un nuevo plazo de suspensión hasta completar la intervención arqueológica.

Si los hallazgos son casuales –fuera de zonas arqueológicas, yacimientos o zonas catalogadas-, según el artículo 62, se deberán comunicar inmediatamente a la Consejería de Cultura y a los cuerpos de seguridad y no se podrán mover sin la autorización de la Consejería.

Referente a la solicitud de autorización de actividades arqueológicas y paleontológicas, el artículo 64, prevé que debe incluir la autorización del propietario del terreno, salvo caso de meras prospecciones.

Si las obras afectan a zonas arqueológicas o paleontológicas, el promotor deberá presentar su proyecto arqueológico o paleontológico para ser aprobado antes de ejecutar las obras.

El artículo 65, referente a la resolución de autorización de actividades arqueológicas y paleontológicas, se trata el contenido de las autorizaciones de la Consejería de Cultura, y propone el silencio denegatorio si no resuelve en 3 meses. También la Consejería se arroga la potestad de revocar la autorización si se detectan incumplimientos de la autorización u otras obligaciones normativas y se pone énfasis en la obligación del titular de la autorización de conservar las estructuras y materiales hallados.

Mientras que el artículo 66 trata de los resultados de dichas actividades, que obliga al titular de la autorización a enviar a la Consejería de Cultura copia de los estudios e informes que resulten y los inventarios correspondientes de materiales obtenidos, y los objetos se custodiarán en el Museo Arqueológico y Paleontológico de la Comunidad de Madrid, así como debe depositar una memoria definitiva en los 5 años posteriores.

La Dirección General de Patrimonio Cultural, de acuerdo con el artículo 67, podrá ordenar la ejecución de excavaciones o prospecciones en cualquier terreno público o privado si se presumen restos con valor, previa indemnización de acuerdo con la legislación de expropiación forzosa.

Finalmente, según el artículo 68, si los bienes del patrimonio arqueológico se declaran BIC, BIP o yacimiento documentado, pasan a ser inseparables de su entorno de acuerdo con lo marcado por la LPCCM y la LPHE. A lo que la Consejería de Cultura velará para la preservación *in situ* de este patrimonio cuando emita autorizaciones, sin perjuicio de que pueda emitir autorizaciones para su traslado en caso que concurran razones de fuerza mayor, interés público o utilidad social (si bien para los BIC se registrará por la LPHE).

III.4.3.- Patrimonio etnológico

No se contemplaba una regulación especial del patrimonio etnográfico⁵⁰⁷ en la derogada LPHCM, si bien formaban parte del patrimonio histórico de Madrid (art. 2.1). Se admitía simplemente la categoría de BIC inmueble de interés etnográfico o industrial (art. 3.1).

La nueva LPCCM supone un nuevo paradigma para el patrimonio etnográfico al estar mejor regulada. Así, dentro del Título VI que regula los patrimonios específicos, se le dedica un capítulo entero, el segundo (artículos 73 a 76). El artículo 73 contempla explícitamente la existencia del patrimonio etnográfico inmueble:

“El patrimonio etnográfico está compuesto por todos los bienes muebles, inmuebles, inmateriales, espacios o elementos que constituyan testimonio y expresión significativos de la identidad, la cultura y las formas de vida tradicionales de la Comunidad de Madrid.”

Mientras que el artículo 74 hace un listado aparentemente exhaustivo de los bienes que conforman el patrimonio etnográfico de la Comunidad de Madrid, pues no contiene fórmulas como “entre otros” u otras cláusulas residuales.

El patrimonio etnográfico puede ser protegido como BIC, BIP o Bienes Catalogados. Para los BIC y BIP interesa especialmente las categorías de sitio etnográfico del artículo 14, si bien pueden ser de cualesquiera otra de las categorías que prevé el artículo mencionado si tiene el interés etnográfico del artículo 73. En el caso de declararse como BIC, en la declaración como tal, además del contenido del artículo 19.1 LPCCM se deberá incluir “la identificación de las comunidades y grupos sociales relacionados con la conservación y transmisión de los bienes.”

Mientras que el artículo 76 permite, excepcionalmente, el desplazamiento de bienes inmuebles etnográficos, siempre que por razones de causa mayor, interés público o utilidad social, resulte inviable mantener el bien inmueble en su sitio original o peligro su conservación. Esto se hará siempre previa autorización del Consejero autonómico de Cultura y con un proyecto de documentación exhaustiva, y si es un BIC se regulará también por la LPHE.

⁵⁰⁷ Otras comunidades autónomas hablan de patrimonio etnológico de forma equivalente.

III.4.5.- Conclusiones preliminares

Debido a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de julio de 2014, que anuló ciertos preceptos de la LPCHM de 2013, se aprobó una nueva ley del patrimonio cultural diez años más tarde, la Ley 8/2023, de 30 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid (en adelante, LPCCM) no solo para adaptarse al fallo desfavorable, sino sobre todo, para innovar en la regulación del patrimonio cultural, regulando de forma más intensa formas de patrimonio cultural hasta entonces dejadas en parte, de lado, como el patrimonio inmaterial, industrial, científico y tecnológico, y etnográfico.

Al igual que como ocurre con el Principado de Asturias, en la Comunidad de Madrid se distinguen tres clases de bienes culturales protegidos por la ley sectorial del patrimonio cultural: los BIC como más relevante, los BIP como categoría inferior a la primera y finalmente la remisión a los demás bienes del catálogo urbanístico, lo que confiere al catálogo municipal como instrumento para establecer esta tercera clase de bienes culturales. Así pues, se dota de una interconexión clara entre la legislación del patrimonio cultural y la legislación urbanística en cuanto regula los catálogos urbanísticos.

Además, hay una asimilación muy fuerte entre los BIC y los BIP, tanto en el procedimiento de declaración como en el régimen jurídico de protección, incluso en la obligación de crear en ciertos BIC y BIP planes urbanísticos de protección. Dichos planes urbanísticos en la legislación anterior eran facultativos, pero ahora son obligatorios para los municipios cuando se aprueban ciertos BIC y BIP.

Del patrimonio arqueológico y paleontológico, hay una regulación más pormenorizada que con la Antigua ley. Destacaría el artículo 58, que trata del régimen de protección del patrimonio arqueológico y paleontológico, considerando todos los bienes descubiertos de naturaleza demanial, debiéndose proteger con su inclusión en alguno de los instrumentos de catalogación y registro de la LPCCM. También existe un mandato para que en los planes urbanísticos se incluya un catálogo de bienes integrantes del patrimonio

arqueológico y paleontológico así como unas normas para su protección de acuerdo con la LPCCM.

III.5.- Categorías de bienes protegidos patrimoniales en las Islas Baleares

El artículo 18 de la “Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears”, trata sobre “Derechos en el ámbito cultural y en relación con la identidad del pueblo de las Illes Balears y con la creatividad” a modo y semejanza de los principios rectores de los artículos 44 y 46 de la Constitución, pues garantiza que “Todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a la cultura” a la vez que hace un mandato al establecer que:

“Los poderes públicos de las Illes Balears velarán por la protección y la defensa de la identidad y los valores e intereses del pueblo de las Illes Balears y el respeto a la diversidad cultural de la Comunidad Autónoma y a su patrimonio histórico.”

El artículo 24 sobre la actividad turística prevé que “El fomento y la ordenación de la actividad turística deben llevarse a cabo con el objetivo de hacerla compatible con el respeto al medio ambiente, al patrimonio cultural y al territorio.”

Mientras que el artículo 30.25 prevé como competencia propia de la comunidad autónoma la materia sobre:

“Patrimonio monumental, cultural, histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico, científico y paisajístico, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149.1.28.^a de la Constitución.”

El artículo 1.2 de la Ley 12/1998 del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares (LPHIB) establece una definición bastante concreta de lo que es el patrimonio histórico de las Islas Baleares:

“El patrimonio histórico de las Illes Balears se integra de todos los bienes y valores de la cultura, en cualesquiera de sus manifestaciones, que revelan un interés histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico, histórico-industrial, paleontológico, etnológico, antropológico, bibliográfico, documental, social, científico y técnico para las Illes Balears”.

MASOT TEJEDOR⁵⁰⁸ ha visto en esta conceptualización del patrimonio algunas características, como la no distinción entre bienes muebles⁵⁰⁹ e inmuebles, sino que lo hace de forma más genérica con tal de no perder por el camino la protección del patrimonio inmaterial, como usos y costumbres (art. 67 LPHIB⁵¹⁰). Tampoco hay límites

⁵⁰⁸ MASOT TEJEDOR, Josep, “Evolució del concepte de patrimoni històric” *op. cit.*, pp. 12-17.

⁵⁰⁹ Para saber más sobre el régimen jurídico de los bienes muebles del patrimonio cultural de las Islas Baleares, ver SOCÍAS FUSTER, Fernando, “El patrimoni moble i el seu règim de protecció” en *Comentaris a la Llei del Patrimoni Històric de les Illes Balears*, Institut d’Estudis Autònoms, Palma de Mallorca, 2003, pp. 107-125.

⁵¹⁰ Ver también la “Ley balear 1/2002, de 19 de marzo, de cultura popular y tradicional”.

temporales de antigüedad para ser patrimonio histórico, igual que ya ocurrió con la LPHE- Como novedad contiene el patrimonio histórico-industrial, antropológico y social. Además, la LPHIB intenta no proteger bienes de exclusivo interés natural (se eliminan referencias a jardines, parques o espacios naturales) al estar estos ya protegidos por leyes estatales.

El mismo autor⁵¹¹ ve en la LPHIB la culminación de un proceso legislativo autonómico que refunde parte de la legislación anterior en temas parciales sobre la materia y que regula aspectos procedimentales, organizativos, competenciales y substantivos sobre el patrimonio cultural entre los que destaca:

- 1) Regula el régimen de protección de los bienes y medidas de fomento y difusión;
- 2) Regula procedimientos de declaración de distintas categorías de bienes;
- 3) Crea la categoría de bienes catalogados, regular los registros insulares y autonómico de los BIC así como el Catálogo General del Patrimonio histórico balear regula nuevos órganos como la Junta Interinsular del Patrimonio Histórico (que coordina los consejos insulares y el Gobierno balear en esa materia) así como la Comisión de Valoración del Patrimonio Histórico (que hace los informes de valoración, creada por Decreto 60/2001, de 20 de abril);
- 4) Regula infracciones y sanciones en patrimonio histórico y
- 5) Prevé la aprobación de planes insulares de gestión del patrimonio histórico.

La Ley 12/1998 del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares (LPHIB) establece un sistema competencial interno dentro de la comunidad autónoma tripartito, pues hay tres niveles administrativos de tutela del patrimonio histórico: el Gobierno Balear, los Consejos Insulares y los Ayuntamientos. La novedad no solo radica en el hecho de tener un sistema con tres niveles de administraciones con competencias directas en la materia (normalmente se limitan a la Comunidad Autónoma y al municipio, con poco peso de las

⁵¹¹ MASOT TEJEDOR, Josep, “Evolució del concepte de patrimoni històric” *op.cit.*, pp. 11-19.

Diputaciones provinciales y Consejos Comarcales, que se suelen limitar a dar soporte a los municipios⁵¹²) sino en el papel fundamental que la LPHIB les otorga a todas ellas.

El artículo 91 LPHIB determina las competencias del Gobierno Balear en materia de patrimonio histórico balear. Debido al peso relevante de los Consejos Insulares deja al Gobierno autonómico limitado, pues se limita más a una función de coordinación, gestión de ciertos registros y catálogos y la potestad reglamentaria como más destacable. Así, corresponde al Gobierno de las Illes Balears:

1. La gestión del Registro de Bienes de Interés Cultural de las Illes Balears y las comunicaciones con el Registro General de Bienes de Interés Cultural del Estado.
2. La organización y la gestión del Catálogo General de las Illes Balears y las comunicaciones con el Inventario General de Bienes Muebles del Estado.
3. Ejercer la potestad reglamentaria normativa en materia de patrimonio histórico, sin perjuicio de la potestad de autoorganización de los consejos insulares.
4. La declaración de los documentos que integran los censos de bienes del patrimonio documental de las Illes Balears y los que se incluyen en el Catálogo Colectivo del Patrimonio Bibliográfico de las Illes Balears.
5. La elaboración, la aprobación y la coordinación de los programas y actuaciones de fomento, sin perjuicio de las medidas que correspondan a otras administraciones.
6. La elaboración y la aprobación de los planes de coordinación interadministrativa.
7. Ejercer con carácter subsidiario los derechos de tanteo y de retracto, en caso de no hacerlo los consejos insulares, en los supuestos de alienación de bienes

⁵¹² Con la excepción de las comarcas en Aragón donde sí se les da un peso a las comarcas.

declarados de interés cultural, catalogados o incluidos en el Inventario General del Estado.

8. Las relaciones y la colaboración con la Administración General del Estado y de otros entes públicos para la ejecución de actuaciones de defensa del patrimonio histórico.

El artículo 92 atribuye las competencias en materia de patrimonio histórico a los Consejos Insulares, verdaderos protagonistas y pieza clave en la ejecución de la LPHIB en las Islas Baleares. Actualmente dichos entes públicos territoriales se regulan por la reciente Ley 4/2022, de 28 de junio, de consejos insulares. Corresponde, así, a los consejos insulares de Mallorca, de Menorca, de Eivissa y Formentera, en su ámbito de actuación:

1. La iniciación, la incoación, la instrucción y la resolución de los procedimientos de declaración de Bienes de Interés Cultural, de bienes catalogados y de espacios de interés arqueológico y paleontológico.
2. La organización y la gestión del Registro Insular de Bienes de Interés Cultural y del Catálogo Insular, y las comunicaciones con el Registro de Bienes de Interés Cultural y el Catálogo General de las Illes Balears.
3. La tramitación y la resolución de los procedimientos relativos a la conservación, la restauración y la rehabilitación de los bienes integrantes del patrimonio histórico.
4. El ejercicio, con carácter principal, de los derechos de tanteo y de retracto sobre la alienación de los bienes del patrimonio histórico.
5. El otorgamiento de las autorizaciones de intervenciones arqueológicas y/o paleontológicas.
6. El otorgamiento del resto de autorizaciones previstas en la normativa de patrimonio histórico cuando no estén expresamente atribuidas a otras administraciones públicas.

7. La elaboración, la aprobación, la coordinación y la ejecución de los programas de inversiones y ayudas al patrimonio histórico, así como las actuaciones de fomento, sin perjuicio de las facultades que se reserve el Gobierno de las Illes Balears.
8. La ejecución de las medidas de protección del patrimonio etnológico, bibliográfico, documental e histórico-industrial.
9. El resto de funciones ejecutivas y de gestión en materia de patrimonio histórico no atribuidas expresamente por la LPHIB u otras leyes a cualquier otra administración pública.
10. Las competencias autonómicas determinadas en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

Finalmente, el artículo 93 LPHIB establece las competencias de los Ayuntamientos de las Islas Baleares en materia de patrimonio histórico, dando cumplimiento y sentido a la referencia del artículo 25.1.a LBRL sobre las competencias propias de los municipios en patrimonio histórico en los términos de la legislación estatal y autonómica⁵¹³. Dichas competencias son:

1. La conservación y el mantenimiento de los bienes del patrimonio histórico de titularidad municipal.
2. El derecho de intervenir en todas aquellas actuaciones y procedimientos de otras administraciones públicas en materia de patrimonio histórico que se refieran a bienes radicados en los términos municipales respectivos.
3. El derecho de estar representados en las comisiones insulares del patrimonio histórico, en la forma que reglamentariamente se determine.

⁵¹³ De acuerdo con el artículo 29.2.e de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, los municipios tienen competencias propias en: “Protección y conservación del patrimonio histórico-cultural municipal y elaboración de planes especiales de protección y catálogos”.

4. Señalar el emplazamiento de los bienes integrantes del patrimonio histórico que se encuentren en el término municipal respectivo, ordenar las vías de acceso y adoptar las medidas de protección respecto del tráfico de personas y de vehículos.

5. La inspección y la vigilancia de las actividades urbanísticas de los particulares para asegurar la observancia de la LPHIB, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las otras administraciones públicas.

6. El resto de funciones ejecutivas que les atribuye expresamente la LPHIB.

Entre estas otras funciones atribuidas por ley cabe mencionar las del artículo 98 LPHIB:

- Deber de proporcionar al Consejo insular y Gobierno Balear la información necesaria para el ejercicio de sus competencias.
- Deber de comunicar al Consejo Insular cualquier situación de peligro sobre los bienes del patrimonio histórico.
- Derecho del Ayuntamiento a ser informado por el Gobierno Balear y Consejo Insular sobre las circunstancias que puedan afectar a BIC o bienes catalogados en su término municipal, especialmente en situaciones de peligro.

III.5.1.- Patrimonio Arquitectónico

III.5.1.1.- Bienes de Interés Cultural (BIC)

El BIC de las Islas Baleares, al igual que el BIC de la LPHE y sus homólogas autonómicas, es la máxima figura de protección de bienes culturales en la Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Illes Balears (LPHIB) y como tal se reserva a los bienes muebles e inmuebles más relevantes del patrimonio histórico de las Islas Baleares.

Los BIC se clasifican en monumentos, conjuntos históricos, jardines históricos, lugares históricos, lugares de interés etnológico (bastante ligado al patrimonio inmaterial), zonas arqueológicas o zonas paleontológicas (art. 6).

Dichas clasificaciones pueden variar bastante de una comunidad autónoma a otra, si bien la de la LPHIB es casi idéntica a la de la Ley 8/1995 del patrimonio histórico de Galicia, sustituida luego por la Ley 5/2016, de 4 de mayo, del patrimonio cultural de Galicia. Como novedades respecto a la LPHE cabe destacar las zonas paleontológicas (muy parecidas a las arqueológicas en cuanto a metodología de estudio y protección) y los lugares de interés etnológico.

Hay que considerar también, tal y como apunta FERNÁNDEZ-VENTURA ÁLVAREZ⁵¹⁴ la posibilidad de proteger como BIC los parajes pintorescos en virtud de la LPHE a pesar de que actualmente la LPHIB no haga ninguna mención, por aplicación supletoria de la LPHE en virtud de la Disposición Adicional 1ª de la LPHIB, tal y como ha reconocido numerosa jurisprudencia, como la STSJ de las Islas Baleares de 11 de diciembre de 1989⁵¹⁵.

Los BIC se caracterizan por las siguientes notas características según OLLERS VIVES⁵¹⁶:

- a) Deben ser bienes muebles o inmuebles (no se prevén los inmateriales en la LPHE, si bien la Ley del patrimonio cultural inmaterial balear sí que lo faculta).
- b) Debe contar con una relevancia o singularidad dentro del patrimonio histórico de las Islas Baleares.
- c) Como regla general se declararán de forma individualizada, no genérica.

⁵¹⁴ FERNÁNDEZ-VENTURA ÁLVAREZ, José, “*El règim de protecció dels denominats paratges pintorescs*”, en *Comentaris a la Llei del Patrimoni Històric de les Illes Balears*, Institut d’Estudis Autònoms, Palma de Mallorca, 2003, pp. 212-213.

⁵¹⁵ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sentencia núm. 434/1989, caso camino de Llucacari).

⁵¹⁶ OLLERS VIVES, Pere, “*Els Béns d’Interès Cultural immobles i el seu règim de protecció*” op. cit., pp. 41-42.

d) Una vez declarado BIC, el bien tendrá un régimen específico, que suponen unas limitaciones sobre el derecho de propiedad del bien en base a la función social que tiene, y como tal se inscribe en un registro especial

III.5.1.1.1.- Procedimiento de declaración de un Bien de Interés Cultural

Los BIC en las Islas Baleares, se declaran por su valor singular y de forma individualizada (con excepciones en que se permite a clases, tipos, colecciones o conjuntos de bienes), según el art. 5 LPHIB. A esta declaración individualizada o excepcionalmente de conjuntos o colecciones hay que añadir la de los BIC declarados según la LPHE situados en las Islas Baleares con anterioridad a la LPHIB de 1998, por mandato de la Disposición Adicional 1ª LPHIB.

Mientras que el procedimiento para declarar un BIC inmueble depende del Consejo Insular correspondiente y es el siguiente (arts. 7 a 12 LPHIB):

- 1) Recolección potestativa de información a particulares u organismos sobre el bien (a emitir en 1 mes);
- 2) Incoación por acuerdo de la Comisión Insular del Patrimonio Histórico correspondiente (de oficio o a instancia de cualquier persona) describiendo el bien a catalogar (puede denegar incoación motivadamente);
- 3) Notificación de la incoación a los interesados, Ayuntamiento afectado y Gobierno balear + publicación al BOE y BOIB + comunicación al Registro de BIC balear y estatal (con protección provisional del bien y suspensión de licencias urbanísticas en tramitación y las ya concedidas);
- 4) Informe preceptivo favorable de una institución consultiva balear + informe técnico del bien + propuesta de limitaciones sobre el bien (si procede) + audiencia de entre 10 y 15 días hábiles a interesados y Ayuntamiento afectado + trámite de información pública de 20 días hábiles;
- 5) Propuesta de acuerdo de la Comisión Insular del Patrimonio Histórico;
- 6) Acuerdo del Pleno del Consejo Insular declarando el BIC;
- 7) Notificación del acuerdo definitivo a los interesados, Ayuntamiento afectado y Gobierno balear + publicación en el BOE y BOIB + inscripción en Registro de la

propiedad, Registro insular de BIC, Registro de BIC de las Islas Baleares y Registro estatal de BIC.

El procedimiento de exclusión es el mismo que el de declaración.

Como vemos, cada Consejo Insular lleva su propio Registro Insular de BIC en el que anotarán los Bienes de Interés Cultural⁵¹⁷. Los Consejos Insulares a la vez comunicarán al Registro de BIC de las Islas Baleares sus inscripciones (arts. 12 y 13).

La acción administrativa para pedir al Consejo Insular la incoación del procedimiento es pública, y por lo tanto cualquier persona lo puede solicitar independientemente de su relación con el bien en cuestión, lo que da derecho, por lo menos, a una contestación motivada (art. 7.2 LPHIB).

El mero acuerdo de incoación del procedimiento de declaración de un BIC implica la aplicación del régimen provisional de BIC (art. 8.2 LPHIB) y si además es un bien inmueble, la notificación de la incoación al Ayuntamiento competente le obliga a suspender las licencias en tramitación o las ya otorgadas que puedan afectar al bien. Por este motivo, OLLERS VIVES⁵¹⁸ considera que es un acto de trámite cualificado susceptible de recurso administrativo o contencioso administrativo autónomo.

El acuerdo de incoación para un BIC debe incluir, además de una descripción del bien, una memoria, la planimetría y la documentación gráfica que deben concretar el tipo de bien, la delimitación del entorno de protección, las pertenencias del bien y los bienes muebles vinculados, la memoria histórica del bien y un informe detallado sobre su estado de conservación (art. 7.4)

Respecto al informe preceptivo favorable de la institución consultiva balear, debe tratarse de una de las instituciones del artículo 96 y que esté radicada en la isla donde esté el bien

⁵¹⁷ El Consejo Insular de Menorca fue el primero en crear uno por acuerdo de su Pleno de 15 de febrero de 1999, de adaptación del acuerdo de Pleno de 17 de noviembre de 1997.

⁵¹⁸ OLLERS VIVES, Pere, “*Els Béns d’Interès Cultural immobles i el seu règim de protecció*” *op. cit.*, p. 53.

(o que sea una institución de carácter balear) (art.9.1.a). Según el artículo 96, dichas entidades son⁵¹⁹:

1. La Universidad de las Illes Balears.
2. El Institut d'Estudis Balearics.
3. El Institut Menorquí d'Estudis.
4. El Institut d'Estudis Eivissencs.
5. Las entidades de valía y capacidad, que sean calificadas por la Junta Interinsular del Patrimonio Histórico.

A criterio de la STSJ de las Islas Baleares de 28 de marzo de 2006⁵²⁰, el FJ 2º argumenta respecto la impugnación de resoluciones presuntas al declarar un lugar como BIC, cuestionándose la validez del informe del Institut d'Estudis Eivissencs por falta de motivación, con un papel simplemente formal y burocrático para cubrir un trámite. La sala, por el contrario, entiende -como el TC- que la motivación de la resolución o acuerdo administrativo se ha de apoyar en razones que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos esenciales que han fundamentado la decisión, debiéndose admitir igualmente la motivación por aceptación de informes que obran en el expediente y preceden al acuerdo en cuestión, en base a la unidad orgánica del expediente, las partes del cual se encuentran interrelacionadas e integradas en un todo que remata la decisión final⁵²¹.

⁵¹⁹ De acuerdo con la STSJC de las Islas Baleares, de 21 de mayo de 1999, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Rep. E.D. 14953, ponente: Socías Fuster) en su FJ 4º, incluso la Comisión de Patrimonio tiene reconocido el carácter inherente de institución consultiva. Ver OLLERS VIVES, Pere, "Els Béns d'Interès Cultural immobles i el seu règim de protecció" *op. cit.*, p. 55.

⁵²⁰ Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 1ª, Sentencia nº 321/2006, rec. 91/2005; Ponente: Fiol Gomila, Gabriel.

⁵²¹ "SEGUNDO.- El juez de instancia, ciertamente, encuentra que el informe no "contiene una explicación exhaustiva de las razones que sustentan la decisión que contiene, pero pone de manifiesto que ha existido una previa deliberación de sus miembros, tras la cual consideran el interés cultural e histórico que tienen los elementos patrimoniales sobre los que dictaminan finalmente....", pero, no obstante, desprendido otras consideraciones, entre la cual, y destaca por su importancia, hay la que el informe no se puede entender aisladamente, sino en el conjunto de las actuaciones realizadas, incluso preparatorias.

Afirmación que tiene su trascendencia si se tiene en cuenta, y hay que recordarlo, que la protección del Patrimonio Histórico Artístico es una exigencia del derecho social a la cultura y principio constitucional

La STSJ de las Islas Baleares de 21 de mayo de 1999⁵²², referente al BIC del lugar histórico del Arxiduc, el FJ 4º determinó que incluso la Comisión del Patrimonio Insular tiene reconocido un carácter inherente de institución consultiva⁵²³.

OLLERS VIVES⁵²⁴ apunta a alguna de las características de este procedimiento, como la minuciosidad de la regulación del procedimiento en la ley, casi más propio de un reglamento, así como la importancia del trámite de información pública, que denota la importancia e interés público del procedimiento, potenciando la participación ciudadana. Por otro lado, señala que la caducidad del procedimiento es un régimen en cierto modo bastante favorable al interés de la catalogación, pues se produce a los 20 meses, un plazo

que obliga a todos los poderes públicos segundos se señala en los artículos 46 y 53.3. de la Constitución. Tiene que dar lugar, en congruencia con el que decimos, a que se adopten o impongan las limitaciones que discrecionalmente se estimen precisas para este fin., Obviamente, tienen que ser proporcionadas y limitar el menos posible los derechos de los propietarios afectados.

El artículo 46 de la Constitución, impone a los poderes públicos el deber de garantizar la conservación y la promoción del enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquier que sea su régimen jurídico y su titularidad. Desciende directamente de la Constitución la potestad de los organismos protectores del patrimonio histórico artístico para imponer a tal fin las limitaciones de los derechos de los propietarios afectados que discrecionalmente se consideren necesarias.

Naturalmente, esta potestad, como todas, no es absoluta, razón por la cual la Administración Pública competente tiene que ejercitarla siempre insertada en el conjunto del ordenamiento jurídico, de manera razonable y, por supuesto, limitando lo menos posible los derechos de los propietarios afectados.

La competencia para efectuar declaraciones de Bienes de Interés Cultural corresponde, en primer término, en la Comunidad Autónoma - artículo 10.21 del Estatuto de Autonomía - salvo que se trate de bienes adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración del Estado o que formen parte del Patrimonio Nacional puesto que en estos casos tanto la incoación e instrucción de los correspondientes procedimientos como la oportuna declaración recae en los órganos de la Administración General del Estado - artículo 6.b y 9.2 de la Ley 16/1985, de 15 de junio, del Patrimonio Histórico Español y sentencia del Tribunal Constitucional número 17/1991 -.

Reflexión que hacemos, junto con la de la motivación - ahora, la del informe asumido por la resolución administrativa recorrida -, pues, el exigible al acto administrativo, tal como ya señaló el Tribunal Constitucional en la sentencia número 150/93, se ciñe a que la resolución o el acuerdo administrativo venga apoyada en razones que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos esenciales fundamentadoras de la decisión, teniendo que admitirse igualmente la motivación por aceptación de informes o dictámenes que abren en el expediente y preceden en el acuerdo que se trata, y todo esto con base en la unidad orgánica del expediente, las partes de la cual se encuentran interrelacionadas e integradas en un todo que remata la decisión final.

Precisamente, esta interrelación o integración al expediente es la que apoyó al juez para resolver en el sentido en que lo hizo. No la desconecta del conjunto del expediente.”

⁵²² Sala de lo Contencioso-Administrativo, referencia EIDerecho: 14953; ponente: Socías Fuster.

⁵²³ OLLERS VIVES, Pere, “*Els Béns d’Interès Cultural immobles i el seu règim de protecció*”, *op. cit.*, p. 55.

⁵²⁴ OLLERS VIVES, Pere, “*Els Béns d’Interès Cultural immobles i el seu règim de protecció*”, *op. cit.*, pp. 53-59.

nada desdeñable si lo comparamos con los plazos habituales de 2 y 6 meses de la LPAC, además de la ventaja de no ser una caducidad automática como la que se regula en la LPAC, sino que media un plazo extra de 30 días (hábiles se entiende) para declarar el BIC antes de que caduque. Por lo demás, se ve como lógica la solución de la caducidad, teniendo en cuenta que son procedimientos iniciados de oficio por la Administración (aunque pueda ser a instancia de un particular) y sobre todo debido a los posibles efectos de gravamen para el propietario del inmueble que se protege (en el sentido del artículo 25.1.b LPAC).

En virtud del principio de colaboración interadministrativa en materia de patrimonio cultural de los artículos 2 y 97 LPHIB, la misma ley prevé una cierta participación del municipio afectado en el procedimiento de declaración de un BIC inmueble, que se concreta de las siguientes formas:

- Derecho del Ayuntamiento a pedir al Gobierno autonómico Balear la incoación de declaración de un BIC (artículo 7.2 LPHIB).
- Derecho a que el Ayuntamiento donde radica el bien sea notificado sobre la incoación del procedimiento de declaración de BIC, con la suspensión ex lege de las licencias que afecten al BIC ya estén dadas o en tramitación (art. 8.1 y.3).
- Deber de colaborar con la administración autonómica para facilitar el acceso al bien y a la documentación requerida por el instructor del procedimiento de declaración de BIC (art. 9.2).
- Derecho de audiencia del Ayuntamiento en el procedimiento (art. 9.3).
- Derecho a que el Ayuntamiento sea notificado de la declaración autonómica del BIC (art. 10.2).

Referente a los Ayuntamientos y a los BIC, también cabe mencionar la prevalencia de la declaración de BIC por encima del planeamiento urbanístico, además, todos los BIC excepto los monumentos, exigen la redacción de un plan especial sobre la protección por

el ayuntamiento, mientras que los conjuntos históricos exigen además la redacción de un catálogo.

Finalmente, los artículos 93 y 98 LPHIB establecen las competencias de los Ayuntamientos de las Islas Baleares en materia de patrimonio histórico, que son extrapolables también para los casos de los BIC.

Respecto del acuerdo de declaración de BIC del Pleno del Consejo Insular, según OLLERS VIVES⁵²⁵ es un acto declarativo y no constitutivo, pues según su entender, declara una condición ya existente⁵²⁶, que es el hecho de que el bien forma parte del patrimonio histórico de las Islas Baleares independientemente de su declaración como BIC (lo que le da la protección genérica de los artículos 22 a 25 LPHIB), por lo que cuando se hace el acuerdo de declaración de BIC simplemente se confirma formalmente esta pertenencia al patrimonio histórico, dándole la protección adecuada en función de su interés cultural relevante.

III.5.1.1.2.- Régimen de protección de los bienes culturales de las Islas Baleares

Independientemente de que sean BIC o bienes catalogados (o incluso sin estar siquiera catalogado), la LPHIB dedica el capítulo primero del Título II al régimen común de protección de todos los bienes del patrimonio histórico balear. Me remito al apartado equivalente de los Bienes Catalogados de las Islas Baleares para tratar este régimen de protección común tanto de BIC como de Bienes catalogados.

III.5.1.1.3.- Regulación específica de los Bienes de Interés Cultural

El capítulo tercero del Título II de la LPHIB se refiere a los bienes inmuebles, y es donde se interrelaciona más la legislación del patrimonio cultural con la urbanística y se prevén ciertas especialidades en la protección de los BIC inmuebles. Se prevé la inseparabilidad del bien protegido de su sitio (excepto causa de fuerza mayor o interés social) según el art. 35. Se cita también la obligación de los ayuntamientos de adaptar el planeamiento

⁵²⁵ OLLERS VIVES, Pere, “*Els Béns d’Interès Cultural immobles i el seu règim de protecció*”, *op. cit.*, p. 56.

⁵²⁶ Según GARCÍA DE ENTERRÍA, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, Civitas, Madrid, 1999, p. 561 señala que los actos declarativos “*acreditan un hecho o una situación jurídica, sin incidir sobre su contenido*”.

urbanístico para los BIC, pues su declaración vincula al planeamiento (hecho que se confirma, a su vez con el artículo 48.1 de la Ley de Urbanismo de las Islas Baleares de 2017), e incluso debe elaborar un plan especial o similar para adecuarlo (con informe favorable de la Comisión insular de patrimonio histórico a dictar en 3 meses, sino se entiende favorable). Incluso el Consejo Insular puede proponer al ayuntamiento modificar el planeamiento que afecte al BIC y suspender el vigente para protegerlo (art. 36).

Respecto a las obras, cualquiera que se haga en un BIC debe contar con autorización de la Comisión insular del patrimonio histórico previa a la licencia municipal urbanística (en el caso de conjunto, jardín o lugar histórico dicho informe solo es preceptivo mientras no se aprueba el plan urbanístico del artículo 36)⁵²⁷, mientras que las obras que no respeten todo eso serán ilegales se podrá ordenar su derribo por la Comisión insular del patrimonio, según el art. 37.

Se ordena a los municipios que en sus planes urbanísticos se fijen las medidas para identificar, proteger y conservar los bienes inmuebles del patrimonio histórico (y no solo los BIC o bienes catalogados), mientras que los proyectos de delimitación del suelo urbano deben establecer las determinaciones básicas para identificar los bienes del patrimonio histórico (art. 38).

Para el caso de los BIC en su clase de conjunto histórico, se debe elaborar un plan urbanístico para catalogar los elementos que forman parte del conjunto y su entorno, protegiendo integralmente los inmuebles declarados BIC, mientras que para el resto se establecerá un régimen adecuado y especial para su protección. Se debe mantener la estructura urbana y arquitectónica, mientras que las remodelaciones urbanas y sustitución

⁵²⁷ Así podemos ver a estos efectos para determinar si hay intervención o no en el conjunto que precise de informe autonómico al no existir todavía plan especial, la STSJ de las Islas Baleares de 29 de mayo de 2019, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 1ª, (Sentencia nº 259/2019, rec. 20/2019; Ponente: Socias Fuster, Fernando) en el FJ 3º: “A falta del Plan Especial del art. 36.2º, las obras o las intervenciones en el ámbito del conjunto histórico precisan de autorización. Y las aquí cuestionadas son obras (los muros de hormigón, la explanación, la rampa) o, en todo caso, "intervención".

3º) Incluso puede sostenerse que la construcción de un aparcamiento público, por mucho que tenga un carácter provisional o de escasas dimensiones, sí son obras de edificación pues conforme al art. 2.2.a de la Ley de Ordenación de la Edificación .

En consecuencia, debe apreciarse que sí se realizó obra en conjunto histórico sin la autorización pertinente, con lo que se agota el tipo infractor aplicado (art. 103.2º LPHIB).”

de inmuebles solo se permiten para mejorar el entorno urbano y conservar el conjunto (art. 39).

El artículo 6.1 LPHIB⁵²⁸ prevé expresamente que los monumentos declarados BIC puedan incluir en su declaración los bienes muebles anexos al inmueble, siempre que constituyan una unidad singular, lo que parece alejar la posibilidad de incluir en la declaración bienes extraños o ajenos al inmueble.

La LPHIB no dice nada sobre la limitación de declaración de un BIC de un autor todavía vivo, si bien por aplicación supletoria del artículo 9.4 LPHE sería aplicable tal limitación (a no ser que tenga el consentimiento de su propietario o sea adquirido por una administración).

III.5.1.1.4.- Plan Especial de Protección de Conjunto Histórico o de un BIC similar⁵²⁹

El deber municipal de elaborar un plan especial de protección o un instrumento urbanístico de protección, o adecuar un plan vigente para cumplir las disposiciones de la LPHIB y en concreto el acuerdo de declaración de un BIC en su categoría de conjunto histórico, jardín histórico, lugar histórico, lugar de interés etnológico, zona arqueológica o zona paleontológica se encuentra recogida en el artículo 36.2 LPHIB sobre “planeamiento urbanístico”:

“2. Cuando se trate de conjunto histórico, jardín histórico, lugar histórico, lugar de interés etnológico, zona arqueológica o zona paleontológica, el Ayuntamiento correspondiente tendrá que elaborar un plan especial de protección o un instrumento urbanístico de protección, o adecuar un plan vigente, que cumpla las exigencias de esta ley. La aprobación de este instrumento de planeamiento requerirá el informe favorable de la Comisión Insular del Patrimonio Histórico.

⁵²⁸ “En la declaración de monumento podrán incluirse los bienes muebles, las instalaciones y los accesorios que se señalen expresamente, siempre que el edificio, la obra o la estructura constituyan una unidad singular.”

⁵²⁹ Dichos planes especiales de protección de ciertos BIC se estudian en este subapartado del patrimonio arquitectónico inmueble, si bien pueden estar relacionados con otras tipologías de bienes inmuebles, como el arqueológico, paleontológico o etnológico, entre otros.

Se entenderá emitido informe favorable por el transcurso de tres meses desde la presentación de la propuesta de planeamiento.”

Además, en el caso de los BIC declarados conjuntos históricos deberá existir un catálogo del patrimonio incorporado dentro de un plan urbanístico. De acuerdo con OLLERS VIVES⁵³⁰ esta catalogación significa radiografiar todo el conjunto y establecer los inmuebles declarados individualmente BIC (como podrían ser los monumentos u otros BIC declarados singularmente) estableciendo las estructuras significativas, los elementos del conjunto y los componentes naturales, entornos y régimen de protección en cada caso, Estos catálogos son los instrumentos básicos de la PHIB para proteger los conjuntos, y según el autor no deben ser confundidos con los catálogos municipales, si bien desde mi punto de vista, se puede perfectamente aprovechar el catálogo municipal para catalogar el conjunto histórico.

Por otro lado, el plan especial del artículo 36.2 LPHIB también debe prever para los conjuntos históricos, los criterios de intervención previstos en los artículos 39.2, 39.3 Y 41.2, a saber: deber de conservar la estructura urbana y arquitectónica, las características generales del ambiente (restringiendo sustituciones o demoliciones de inmuebles enteros), deber de mantener alineaciones existentes, deber de conservar la silueta paisajística, prohibición de colocación de elementos, anuncios o instalaciones que perjudiquen al conjunto y deber de control arqueológico en las obras en el subsuelo. Para facilitar la protección del conjunto y aligerar carga burocrática a sus propietarios, se prevé en el artículo 37.2 y 3 que una vez se apruebe el plan especial o instrumento equivalente, las autorizaciones se darán por el Ayuntamiento. Mientras esto no sea así, las dará el Consejo Insular correspondiente y en todo caso no se permitirán nuevas alineaciones, alteraciones en la edificabilidad, parcelaciones ni agregaciones⁵³¹.

III.5.1.2.- Bienes Catalogados de las Islas Baleares

Esta segunda categoría está reservada para bienes muebles e inmuebles que no tienen relevancia cultural suficiente para ser declarados BIC pero sí suficiente significación y

⁵³⁰ PONS CÀNOVAS, Ferran, “*El patrimoni arqueològic*”, *op. cit.*, pp. 127-160.

⁵³¹ OLLERS VIVES, Pere, “Els Béns d’Interès Cultural immobles i el seu règim de protecció”, *op. cit.*, pp. 65-66.

valor para ser protegidos singularmente como bienes del patrimonio histórico balear (art. 14.1 LPHIB).

III.5.1.2.1.- Declaración de Bien Catalogado de las Islas Baleares

El procedimiento para declarar los bienes catalogados inmuebles depende del Consejo Insular correspondiente y es, resumidamente, el siguiente (arts. 14 a 21 LPHIB):

- 1) Incoación por acuerdo de la Comisión Insular del Patrimonio Histórico correspondiente (de oficio o a instancia de cualquier persona; se puede denegar incoación motivadamente);
- 2) Comunicación de la incoación al Catálogo General del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares (CGPHIB) + notificación a interesados y Ayuntamiento + publicación al BOIB⁵³²;
- 3) Informe sobre el estado del bien e instrucción por la Comisión Insular del Patrimonio Histórico;
- 4) Propuesta de acuerdo de la Comisión Insular del Patrimonio Histórico;
- 5) Acuerdo del Pleno del Consejo Insular declarando el bien catalogado (en máximo 1 año desde incoación, sino caducidad);
- 6) Notificación a interesados, ayuntamiento afectado + inscripción en el CGPHIB + publicación al BOIB + inscripción en el Registro de la Propiedad.

El procedimiento de exclusión es el mismo que el de declaración.

La LPHIB no regula con detalle este procedimiento de declaración de bien catalogado, si bien podemos ver como la Comisión insular del patrimonio histórico tiene un papel fundamental en la declaración y tutela de los bienes catalogados, pues tienen competencias para iniciar, ordenar, instruir y ejecutar la declaración del bien catalogado⁵³³ (art. 15.1 LPHIB). A la práctica, MASOT TEJEDOR⁵³⁴ considera que se

⁵³² Las notificaciones y publicación al BOIB no se concretan en la LPHIB, si bien se deduce su aplicación de la LPAC, cabría incluso imponer medidas cautelares en base a la LPAC.

⁵³³ Delegable de órgano por reglamento, cosa que se hizo en el Consejo Insular de Mallorca, que lo sustituyó por la Comisión Insular de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Patrimonio Histórico.

⁵³⁴ MASOT TEJEDOR, Josep, “*Els béns immobles catalogats: anàlisi de la seva regulació*” *op. cit.*, p. 94.

aplica un procedimiento muy similar al de declaración del BIC si bien sin el trámite de informe de entidades consultivas ni publicación en el BOE.

El acuerdo de incoación del procedimiento lo hace la Comisión Insular del Patrimonio Histórico, en el que se desprende de la LPAC (que no de la LPHIB, pues nada se dice al respecto), la posibilidad de su artículo 56.3.i: se pueden adoptar como medidas provisionales de un procedimiento, las demás medidas que se estimen necesarias para hacer efectiva la resolución.

Todos los bienes catalogados declarados por el Consejo Insular deben ser comunicados al Catálogo General del Patrimonio Histórico de las Illes Balears, gestionado por la Comunidad Autónoma y único para toda las Islas Baleares. Asimismo, el acuerdo del Consejo Insular de incoación y otras actuaciones o modificaciones deben ser comunicadas por el Consejo Insular al Catálogo General (art. 18 LPHIB).

La declaración de bien catalogado se hace por el Pleno del Consejo Insular correspondiente y se deduce de los artículos 19 y 40.2 LPHIB que su declaración debe contener por lo menos el siguiente contenido:

- Memoria descriptiva del bien.
- Informe sobre su estado de conservación.
- Medidas a adoptar para su mantenimiento y conservación.
- Documentación gráfica básica.
- Determinación de los elementos del bien que se protegen.

Si no se declara el bien catalogado por el Pleno del Consejo Insular correspondiente en máximo 1 año desde el acuerdo de incoación del procedimiento, el expediente caducará si se pide el archivo de actuaciones por persona interesada y no se dicta resolución en los 60 días siguientes. Una vez caducado el procedimiento no se puede incoar nueva

declaración hasta pasado 1 año, excepto que lo pida el mismo titular del bien (art. 17 LPHIB).

Cabe preguntarse si se debe inscribir en el Registro de la Propiedad la declaración de un bien catalogado, MASOT TEJEDOR⁵³⁵ considera que sí a pesar de no explicitarse en la LPHIB, en base a que hay un derecho de tanteo y retracto sobre el bien catalogado que hace precisa dicha inscripción si quiere ser aplicable por la Administración competente ante un tercero adquirente de buena fe (artículo 34 de la Ley Hipotecaria). Se considera, como un derecho inscribible en base al artículo 2.1 de la Ley hipotecaria de 1946, además de por ser un derecho real de origen real (y no convencional) con efectos *erga omnes*.

Asimismo, deberá inscribirse la declaración de bien catalogado⁵³⁶ en el Catálogo Insular del Patrimonio Histórico, un instrumento de salvaguardia, consulta y divulgación, de acuerdo con el artículo 14 LPHIB. Allí se inscribirán los actos jurídicos y técnicos sobre los bienes catalogados (art. 16), si bien se remite a un reglamento que todavía no se ha creado.

Así como debe inscribirse al Catálogo General del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares, que depende del Gobierno autonómico (art. 18 LPHIB).

III.5.1.2.2.- Régimen de protección de los bienes culturales en las Islas Baleares

Al igual que ocurre con la LPHE, la LPCC y otras leyes autonómicas del patrimonio cultural, la LPHIB diferencia entre una protección genérica o de baja intensidad y una protección específica o de alta intensidad, como nos remarca MASOT TEJEDOR⁵³⁷. De acuerdo con el referido autor, la protección genérica tiene la ventaja de proteger todo el patrimonio sin dejar ningún bien al margen, pero con el defecto de no identificar suficientemente los bienes sujetos a esa protección, a diferencia de la Ley 11/1998 del patrimonio cultural de Cantabria, que recoge en la figura del inventario general todos esos bienes que sin significación especial, se deben proteger (artículo 33) con la finalidad de dar mayor seguridad jurídica.

⁵³⁵ MASOT TEJEDOR, Josep, “*Els béns immobles catalogats: anàlisi de la seva regulació*” *op. cit.*, pp. 94-95.

⁵³⁶ Y de los espacios de interés arqueológico o paleontológico, según el artículo 58 LPHIB.

⁵³⁷ MASOT TEJEDOR, Josep, “*Els béns immobles catalogats: anàlisi de la seva regulació*” *op. cit.*, p. 72.

Una de las características importantes de la Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Illes Balears es que en lo que no regule dicha ley, se aplica supletoriamente la LPHE por mandato de la Disposición Final Tercera LPHIB. Por lo tanto veremos que en distintos instrumentos y preceptos de la ley estatal se aplicarán, sobre todo en los BIC (recordemos que la LPHE no regula una segunda figura de protección de bienes culturales inmuebles por debajo del BIC).

Independientemente de que sean BIC o bienes catalogados (o incluso sin estar siquiera catalogado), la LPHIB dedica el capítulo primero del Título II al régimen común de protección de todos los bienes del patrimonio histórico balear.

Eso implica un deber genérico de todo propietario o poseedor del bien de conservar el bien, dejar inspeccionarlo por las autoridades administrativas en caso de obras, incluso si el bien patrimonial no está catalogado, cabe que el Consejo Insular impida obras para preservar los valores culturales del inmueble (de oficio o a solicitud del Ayuntamiento, pudiendo éste suspender durante hasta 3 meses la tramitación de la licencia de obras mientras el Consejo Insular no resuelve incoar la declaración de BIC o bien catalogado), según el art. 23.

El artículo 23.2 incluso faculta al Ayuntamiento a suspender la tramitación de una licencia urbanística por un máximo de 3 meses para pedir al Consejo Insular que catalogue el bien como BIC o bien catalogado.

Aunque el bien no esté protegido, la administración competente puede suspender obras de demolición o cambio de usos del inmueble del patrimonio histórico de hasta 3 meses, para resolver si se continúan las obras o se incoa su catalogación como BIC o bien catalogado (o la protección urbanística), según el art. 24.

En Cataluña, la LPCC, en su artículo 23 prevé de forma similar la posibilidad del Departament de Cultura de suspender obras en bienes y dar instrucciones al Ayuntamiento competente sobre la suspensión, así como los Ayuntamientos están facultados para suspender la tramitación de licencias, si bien para un plazo no determinado y solo para protegerlo como BCIN, no cabiendo esta opción para los BCIL.

Vemos una vez más, como la LPHIB trata de forma muy igualitaria los BIC de los Bienes Catalogados en las Baleares, mientras la LPCC trata de forma muy distinta a los BCIN y a los BCIL.

El capítulo segundo del Título II de la LPHIB concreta la protección de los BIC y los bienes catalogados, donde se establece el deber concreto de los titulares de los bienes protegidos de conservarlos y destinarlos a usos que garanticen su conservación (art. 26), y ahora sí concreta que en caso de incumplir dicho deber de conservación del bien protegido, las administraciones pueden ordenar a sus titulares ejecutar las obras o actuaciones para su conservación, pudiendo llegar a la ejecución subsidiaria a cargo de los obligados para asegurar su conservación (art. 27).

En caso de que alguien cause daño a los bienes protegidos, el Consejo Insular debe dictar órdenes ejecutivas para su reparación (art. 28).

En caso de incumplimiento de los obligados a estas obligaciones legales, los Consejos insulares también pueden acudir a las multas coercitivas de hasta 600 euros, previa audiencia de los interesados para hacerlas cumplir (art. 30).

Queda prohibido colocar elementos o instalaciones que rompan la estructura o composición de fachada de un BIC. En los bienes catalogados solo se permite que sean lo más pequeño posibles y situarse en sitios no perjudiciales para su imagen. Para colocar anuncios se requiere licencia municipal y autorización de la Comisión Insular del Patrimonio Histórico (a no ser que un plan especial ya lo regule, art. 31).

De forma un tanto genérica, el art. 29 exige informe preceptivo de la Comisión Insular del Patrimonio Histórico en la tramitación de procedimientos administrativos que puedan afectar a los bienes protegidos. En caso de obra sobre un bien protegido, se exige autorización previa de la Comisión insular del Patrimonio (art. 40). Además, toda intervención sobre un BIC debe respetar los valores que motivaron su declaración, debe conservar las principales características tipológicas del bien y evitar la reconstrucción del bien (excepto con las partes originales del mismo), se prohíbe la eliminación de partes del BIC a no ser que sea para mejorar su interpretación histórica y se prohíbe la instalación de elementos que puedan distorsionar su imagen (art. 41).

El Consejo insular (o el gobierno Balear, subsidiariamente) tienen reconocido un derecho de tanteo y retracto en caso de transmisiones onerosas de bienes protegidos (art. 32).

Además, los Consejos insulares pueden expropiar bienes protegidos ante incumplimiento grave de los propietarios o peligro de deterioro grave o uso incompatible del bien (o incluso expropiar inmuebles que dificulten la contemplación o uso de un BIC) según el art. 33.

Como vemos, hasta aquí, el régimen de protección de los BIC y de los bienes catalogados es muy similar.

III.5.1.2.3.- Regulación específica de los Bienes Catalogados

Hemos visto en el apartado introductorio que muchas de las regulaciones de los bienes son comunes para los BIC como para los bienes catalogados. Pero hay algunas especificidades explícitas o implícitas para los Bienes Catalogados.

En primer lugar, es de destacar la afirmación de MASOT TEJEDOR⁵³⁸ referente a que a pesar de que la LPHIB no menciona explícitamente la vinculación de la declaración de bien catalogado sobre el planeamiento urbanístico (a diferencia del régimen del BIC donde sí lo explicita), se debe entender tácitamente pues de lo contrario perdería toda efectividad el régimen de protección de la ley sectorial sobre el plan urbanístico (cabría entenderlo por un tema de jerarquía normativa, pues la protección que da una ley está por encima de lo que diga un reglamento como lo es un plan urbanístico). Esta afirmación se ha visto confirmada hoy en día en el artículo 48.1 de la Ley de Urbanismo de las Islas Baleares de 2017 al establecer en su párrafo segundo que:

“Los bienes culturales protegidos de acuerdo con la legislación sectorial se incluirán expresamente en estos catálogos, y el grado de protección previsto y la regulación de las actuaciones permitidas sobre estos bienes serán conformes con la protección derivada de esta legislación.”

Por otro lado, tal y como apunta MASOT TEJEDOR⁵³⁹, a pesar de que la posibilidad de vincular bienes muebles al inmueble catalogado solo se prevé explícitamente para los

⁵³⁸ MASOT TEJEDOR, Josep, “Els béns immobles catalogats: anàlisi de la seva regulació”, *op. cit.*, pp. 88-90.

⁵³⁹ MASOT TEJEDOR, Josep, “Els béns immobles catalogats: anàlisi de la seva regulació”, *op. cit.*, pp. 88-90.

BIC, es cierto que la definición de bien del patrimonio histórico inmueble del artículo 14.1 LPHE, de aplicación supletoria, se refiere tanto al bien inmueble *per se* como a su entorno, así como su remisión al artículo 344 del Código Civil permite vincular al bien inmueble estatuas, relieves, pinturas u otros objetos de uso u ornamentación colocados en el edificio. En consecuencia, el autor ve factible que en una declaración de bien catalogado se concretan también los bienes muebles asociados al mismo, sin la necesidad de los conceptos jurídicos indeterminados de “unidad singular” o “relevancia” que sí afecta a los BIC.

Más dudoso es la propuesta del mismo autor de considerar que los bienes catalogados puedan tener una zona de protección como los BIC, pues al no estar previsto en la LPHIB ni la LPHE, y el fundamento jurídico en el que lo basaba ya está derogado (art. 138.b del TR de la Ley del régimen del suelo de 1992 o jurisprudencia como la STS de 31 de marzo de 1989⁵⁴⁰).

Ni la LPHIB ni la LPHE dicen nada sobre la prohibición de declarar un bien catalogado de un autor vivo, por lo tanto entiendo que es perfectamente plausible, igual que lo considera MASOT TEJEDOR⁵⁴¹

Como deberes de los titulares del bien catalogado, ya sean propietarios, titulares de derechos reales o meros poseedores, tienen el deber de conservar el bien catalogado (art. 26 LPHIB). Dicho deber de conservación específico cesa cuando el bien se declara en ruina siempre previa autorización del Consejo Insular y de una de las entidades consultivas (art. 42 LPHIB). MASOT TEJEDOR⁵⁴² cree que difícilmente podrá declararse en ruina por motivo urbanístico un bien catalogado, pues está relacionado con bienes fuera de la legalidad urbanística, mientras que la catalogación del bien entiende que *per se* implica la regularización de la edificación con el fin de conservarlo.

También decir que, de acuerdo con el artículo 33.1 LPHIB se permitirá la colocación de elementos e instalaciones en el bien catalogado, si bien deberán tener las dimensiones mínimas posibles y deberán situarse en sitios donde no perjudique la imagen del inmueble

⁵⁴⁰ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Ar. 2444.

⁵⁴¹ MASOT TEJEDOR, Josep, “*Els béns immobles catalogats: anàlisi de la seva regulació*”, *op. cit.*, p. 91.

⁵⁴² MASOT TEJEDOR, Josep, “*Els béns immobles catalogats: anàlisi de la seva regulació*”, *op. cit.*, p. 100.

ni alteren gravemente su contemplación (esto último permitiría incluso que sin una zona de protección del bien catalogado, se pueda exigir en zonas del entorno esa medida si afecta gravemente).

Mientras que el artículo 32 LPHIB permite, por igual para los BIC y bienes catalogados, el derecho real de origen legal de tanteo y retracto, si bien MASOT TEJEDOR⁵⁴³ se queja del apartado 5º de dicho precepto por excluir del derecho de tanteo y retracto a los jardines históricos y bienes catalogados dentro de un conjunto histórico.

También es remarcable, que en la LPHIB, a diferencia de los BIC (art. 41), no se establecen unos criterios de intervención para los bienes catalogados.

III.5.2.- Patrimonio Arqueológico y Paleontológico

Se le dedica todo el Título III de la LPHIB, y como es habitual, se define como patrimonio arqueológico aquellos bienes muebles e inmuebles con valores del patrimonio histórico balear que se obtengan o estudien mediante la metodología arqueológica, ya estén en superficie o en el subsuelo (art. 49).

Por lo tanto, el elemento clave es un concepto jurídico indeterminado: la necesidad de metodología arqueológica para el estudio del bien, que ni siquiera exige que esté enterrado.

La ley distingue entre intervenciones arqueológicas, excavaciones arqueológicas, excavaciones paleontológicas, prospecciones arqueológicas y hallazgos casuales (art. 50).

Las intervenciones arqueológicas exigen que el peticionario de la autorización aporte un proyecto sobre la idoneidad del equipo que actuará, la capacidad económica del promotor y las medidas de protección de los descubrimientos, y dicha intervención requiere de autorización previa de la Comisión Insular del patrimonio (art. 51). También cabe que el mismo Consejo Insular ordene ejecutar intervenciones arqueológicas si se presume que pueden existir restos arqueológicos, que se indemnizará al propietario de acuerdo con la Ley de expropiación forzosa (art. 55) o incluso cabe que lo autorice por procedimiento simplificado en casos de urgencia por peligro de pérdida del patrimonio arqueológico (art.

⁵⁴³ MASOT TEJEDOR, Josep, “*Els béns immobles catalogats: anàlisi de la seva regulació*”, *op. cit.*, p. 104.

56). Actualmente esta cuestión se encuentra regulada con más detalle en el Decreto 14/2011, de 25 de febrero, por el cual se aprueba el Reglamento de intervenciones arqueológicas y paleontológicas de las Illes Balears.

En caso de tramitación de proyectos de obras o similares que exijan evaluación de impacto ambiental y afecte a patrimonio arqueológico se exige informe de la Comisión insular del patrimonio (art. 57).

Una vez los restos arqueológicos son descubiertos, o si ya lo estaban desde un principio, cabe protegerlos de distintas formas:

- Bien de Interés Cultural.

- Bien catalogado

- Espacio de interés arqueológico o paleontológico

- Resto de bienes arqueológicos

III.5.2.1.- Bien de Interés Cultural

Para los bienes arqueológicos más relevantes cabe la protección como BIC, que normalmente se subsumirá, de acuerdo con el artículo 6 LPHIB, en un BIC de clase monumento o zona arqueológica, si bien en menor medida también cabría como conjunto o sitio histórico. De acuerdo con el mencionado precepto, un BIC puede ser

“Monumento: Edificio, obra o estructura arquitectónica y/o de ingeniería de interés (...) arqueológico”

Así como

“Zona arqueológica: Lugar donde hay restos materiales, muebles y/o inmuebles, fruto de la intervención humana, que es susceptible de ser estudiado con la metodología arqueológica, tanto si se encuentra en la superficie como si se

encuentra en el subsuelo o bajo las aguas. En el caso de que los bienes culturales inmuebles definidos en los cinco puntos anteriores tengan en el subsuelo restos que solamente sean susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, tendrán también la condición de zona arqueológica.”

O finalmente cabe que sea, para lo que aquí nos interesa, una

“Zona paleontológica: Lugar donde hay vestigios de restos animales y/o vegetales fosilizados, o no, que constituyen una unidad coherente y con entidad propia, definidores de la historia geológica de un lugar determinado”.

A diferencia del monumento, de acuerdo con el artículo 36.2 LPHIB la zona arqueológica o paleontológica sí exige un plan especial urbanístico o instrumento equivalente de protección del BIC y que puede implicar determinaciones del uso del suelo, determinaciones sobre la calificación urbanística o sobre las construcciones⁵⁴⁴.

De acuerdo con la disposición adicional 1ª LPHE, los monumentos histórico artísticos declarados por el Estado con anterioridad a la entrada en vigor de la ley estatal pasan a tener la consideración de BIC. En las Islas Baleares interesa especialmente esto debido al Decreto 2563/1966, de 10 de septiembre, en el que todos los monumentos megalíticos, cuevas prehistóricas y otros restos de Mallorca y Menorca, posteriormente incluidos en el Inventario de la Orden ministerial de 31 de marzo de 1967 pasaron a tener la consideración de BIC al entrar en vigor la LPHE en 1985. PONS CÀNOVAS⁵⁴⁵ considera que a pesar de que esta orden en su artículo primero también pretendía proteger futuros bienes de la misma naturaleza que pudieran descubrirse, no se considerarían automáticamente BIC debido al rango superior tanto de la LPHE como de la LPHIB, que exigen declaración expresa de los BIC.

Referente a las cuestiones procedimentales y cuestiones genéricas de protección y conexión con el planeamiento urbanístico de los BIC en las Islas Baleares me remito al apartado que lo trata de este trabajo.

⁵⁴⁴ OLLERS VIVES, Pere, “*Els Béns d’Interès Cultural immobles i el seu règim de protecció*”, *op. cit.*, p. 64.

⁵⁴⁵ PONS CÀNOVAS, Ferran, “*El patrimoni arqueològic*” en *Comentaris a la Llei del Patrimoni Històric de les Illes Balears*, Institut d’Estudis Autònomic, Palma de Mallorca, 2003, p. 134.

Finalmente es preciso distinguir entre el BIC de zona arqueológica del patrimonio arqueológico del Título III LPHIB, pues el primero exige que exista un “lugar”, que según OLLERS VIVES⁵⁴⁶ implica un espacio que podrá ser superficie terrestre, subsuelo o superficie subacuática. Mientras que el patrimonio arqueológico de los artículos 49 y siguientes no exige este espacio o asentamiento (de hecho, normalmente será trasladable a museos, a diferencia de una zona arqueológica).

III.5.2.2.- Bien catalogado

Referente a las cuestiones procedimentales y cuestiones genéricas de protección y conexión con el planeamiento urbanístico de los bienes catalogados en las Islas Baleares me remito al apartado que lo trata de este trabajo.

III.5.2.3.- Espació de interés arqueológico o paleontológico

Los espacios de interés arqueológico o paleontológico son los lugares no declarados, terrestres o subacuáticos, donde, por evidencias materiales, por antecedentes históricos o por otros indicios, se presume la existencia de restos arqueológicos o paleontológicos (art. 58.1 LPHIB).

De esto deducimos que no tienen todavía una protección de BIC o bien catalogado y son áreas con un potencial de descubrimientos arqueológicos o paleontológicos estando por descubrir todavía. Aun así, el artículo 58.3 permite proteger los espacios de interés arqueológico o paleontológico como BIC en su categoría de zona arqueológica o paleontológica con su procedimiento del título I LPHIB.

Respecto a su procedimiento de declaración, el artículo 58.2 LPHIB establece resumidamente el siguiente procedimiento (a complementar con las previsiones genéricas procedimentales de la LPAC):

⁵⁴⁶ OLLERS VIVES, Pere, “*Els Béns d’Interès Cultural immobles i el seu règim de protecció*”, *op. cit.*, pp. 47-48.

- 1) Incoación por acuerdo de la Comisión Insular del Patrimonio Histórico correspondiente (de oficio o a instancia de cualquier persona; puede denegar incoación motivadamente);
- 2) Notificación + audiencia a interesados, Gobierno balear y Ayuntamiento + publicación al BOIB⁵⁴⁷;
- 3) Informe sobre el estado del bien e instrucción por la Comisión Insular del Patrimonio;
- 4) Propuesta de acuerdo de la Comisión Insular del Patrimonio Histórico;
- 5) Acuerdo del Pleno del Consejo Insular declarando el Espacio;
- 6) Notificación a interesados, Ayuntamiento afectado + inscripción en el Catálogo Insular del Patrimonio Histórico y CGPHIB + publicación al BOIB.

Una vez declarado el Espacio, de acuerdo con el artículo 59 LPHIB, los promotores de obras en la zona protegida deberán presentar ante la Comisión Insular del Patrimonio Histórico antes de la licencia municipal un estudio de la incidencia de las obras sobre los posibles restos protegidos, redactado por un técnico competente. La autorización previa de la Comisión Insular es un requisito indispensable para dar licencia municipal urbanística. Si el promotor es un particular, el Consejo Insular puede colaborar en la financiación del coste de ejecución del proyecto. Una vez ejecutadas las intervenciones previas, el Consejo Insular debe decidir el destino de los posibles bienes encontrados, previa audiencia al promotor e informe de la Comisión Insular del Patrimonio Histórico.

Según el artículo 60, todos los restos de interés arqueológico o paleontológico encontrados en los Espacios protegidos pasan a ser de titularidad pública del Consejo Insular⁵⁴⁸, por lo que el descubridor lo debe comunicar al Consejo Insular o Ayuntamiento⁵⁴⁹ en 48 horas, sin ser de aplicación el art. 351 del Código Civil (sobre los derechos del descubridor de un tesoro oculto).

Naturalmente, como apunta PONS CÀNOVAS⁵⁵⁰, no toda titularidad pública es demanial, con las notas características de imprescriptibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad del artículo 132.1 CE, pero la remisión al artículo 44 LPHE por el

⁵⁴⁷ Las notificaciones y publicación al BOIB no se concretan en la LPHIB, si bien se deduce su aplicación de la LPAC, cabría incluso imponer medidas cautelares en base a la LPAC.

⁵⁴⁸ Excepto que exista una campaña arqueológica financiada por otra administración.

⁵⁴⁹ Ésta, a su vez debe comunicarlo a la otra administración en 48 horas.

⁵⁵⁰ PONS CÀNOVAS, Ferran, “*El patrimoni arqueològic*”, *op. cit.*, pp. 127-160.

artículo 60.2 LPHIB nos permite llegar a la conclusión de que todos los objetos y restos arqueológicos descubiertos en las Islas Baleares desde la entrada en vigor de la LPHE de 1985 pasan a ser de dominio público y su titularidad corresponde al Consejo Insular correspondiente (excepto que la prospección o excavación fuera financiada por otra administración, en cuyo caso pertenecerá a esta).

En el caso de encontrarse restos arqueológicos, según el artículo 61, el promotor y el director de la obra deben paralizar las obras y tomar medidas de protección, así como comunicar el descubrimiento en 48 horas al Consejo insular o al Ayuntamiento competente. El Consejo Insular o el Ayuntamiento pueden paralizar –sin derecho a indemnización- las obras por un máximo de 20 días para comprobar el interés de las obras, ampliables hasta un mes para hacer excavaciones de urgencia –en este caso con posible indemnización.

Una vez se comunica el hallazgo, el descubridor debe entregar el bien en máximo 48 horas al Ayuntamiento o Consejo Insular (art. 62). Tanto el descubridor como el propietario del terreno tienen derecho a un premio de la mitad del valor de tasación legal del bien a repartir entre partes iguales (excepto en caso de incumplimiento de las obligaciones del descubridor, que le deja sin premio). Esto no se aplica a los objetos obtenidos durante intervenciones autorizadas, ni en los descubrimientos de partes estructurales arquitectónicas de BIC o bienes catalogados (art. 63). Los objetos arqueológicos o paleontológicos adquiridos por las administraciones pasaran a museos públicos (art. 64).

Dichos espacios de interés arqueológico o paleontológico tienen un objeto de protección y régimen parecido al de la figura catalana de los Espacios de Protección Arqueológico o EPA regulada en el artículo 49 LPCC.

III.5.2.4.- Resto de bienes arqueológicos

El resto de bienes arqueológicos que no tengan una de las categorías de protección anteriores, por el mero hecho de formar parte del patrimonio histórico de las Islas Baleares de acuerdo con el artículo 1.2 LPHIB, pues los artículos 22 a 25 de la misma ley

establecen un deber de conservación concreto de propietarios, titulares de derechos reales y poseedores del bien, así como la posibilidad de suspender las obras en inmuebles no declarados BIC ni bien catalogado durante máximo 3 meses, que bien puede ser aplicable cuando se pongan en riesgo restos arqueológicos ya descubiertos o por descubrir. E incluso hay una prohibición de detectores de metales que lógicamente también está muy relacionado con la evitación del espolio del patrimonio arqueológico protegido o no protegido individualizadamente (art. 25), ya que si no dispone de autorización del Consejo Insular su uso está prohibido y es constitutivo de una infracción grave de acuerdo con el artículo 102.11 LPHIB⁵⁵¹.

Luego está la posibilidad de proteger dichos bienes a nivel urbanístico (de acuerdo con la legislación urbanística de las Baleares), en los catálogos del patrimonio urbanístico, ya sea dentro de un plan general, plan especial o normas subsidiarias.

III.5.3.- Patrimonio Etnológico

La LPHIB reconoce en su artículo 1.2 el patrimonio etnológico como parte del patrimonio histórico de las Islas Baleares:

“El patrimonio histórico de las Illes Balears se integra de todos los bienes y valores de la cultura, en cualesquiera de sus manifestaciones, que revelan un interés (...) etnológico, antropológico, (...) para las Illes Balears.”

A continuación reconoce la existencia del patrimonio etnológico inmueble⁵⁵² (art. 65 LPHIB), que se compone, según su artículo 66, de

“las edificaciones, las instalaciones, las partes o los conjuntos de éstas, cuyo modelo es expresión de conocimientos adquiridos, arraigados y transmitidos consuetudinariamente, y cuyo estilo se acomoda, en conjunto o parcialmente, a

⁵⁵¹ La STSJ de Andalucía de 24 de septiembre de 1998, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3a (ponente: Ignacio de la Cueva Aleu) confirmó una sanción de 150.000 ptas impuesta por la Junta de Andalucía a un particular por utilizar el detector de metales en la zona arqueológica de Baina-Junta de los Ríos y la finca de las Quinientas.

⁵⁵² También se refiere al patrimonio etnológico mueble e inmaterial, que no es objeto de estudio.

una clase, tipo o forma arquitectónicos utilizados tradicionalmente por las comunidades o grupos de personas”.

Como bien indica NAVARRO SÁNCHEZ⁵⁵³, esta referencia al patrimonio etnológico material no se establece un régimen jurídico específico para su protección. Es por eso, por lo que se deberá estar al régimen de protección de inmuebles de los BIC, en su categoría de monumento, lugar histórico o sitio de interés etnológico, por estar explícitamente previsto en la ley, pero según NAVARRO SÁNCHEZ⁵⁵⁴ no cabría en otras categorías de BIC.

Así, dentro de los BIC, según el artículo 6 LPHIB destacaríamos por su imbricación con los bienes etnológicos materiales los monumentos por su interés etnológico, los sitios históricos por su interés destacado desde el punto de vista etnológico o antropológico y los sitios de interés etnológico⁵⁵⁵.

NAVARRO SÁNCHEZ⁵⁵⁶ también ve viable proteger el patrimonio etnológico inmueble como bienes catalogados si tiene relevancia para el patrimonio histórico balear pero no suficiente para ser declarado BIC. Finalmente, también defiende⁵⁵⁷ que pueda ser protegido como restante bien del patrimonio histórico balear en el sentido ya mencionado del artículo 22 LPHIB.

En el caso de un bien cultural con valor etnológico del patrimonio histórico de las Islas Baleares que no tenga la relevancia para poder ser protegido como BIC o bien catalogado, incluso así estos bienes gozan de una protección más genérica pero que los artículos 22 y 23 LPHIB concretan en un deber del propietario, titular de derecho real o poseedor del inmueble de conservarlo, mantenerlo, custodiarlo, dar la información requerida sobre el bien, permitir inspecciones e incluso se les puede prohibir hacer una obra o intervención en el bien inmueble o suspender la licencia en trámite.

⁵⁵³ NAVARRO SÁNCHEZ, Ángel Custodio, “La protección jurídica de la cultura popular y tradicional”, en revista *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº 3, Quincena del 15 al 27 Feb. 2004, Ref. 427/2004, pp. 427 y ss.

⁵⁵⁴ NAVARRO SÁNCHEZ, Ángel Custodio, “El Patrimoni Etnològic de les Illes balears” en *Comentaris a la Llei del Patrimoni Històric de les Illes Balears*, Institut d’Estudis Autònomic, Palma de Mallorca, 2003, pp. 166-168.

⁵⁵⁵ “Lugar de interés etnológico: Lugar o paraje natural con construcciones o instalaciones vinculadas a formas de vida, cultura y actividades tradicionales del pueblo de las Illes Balears que merecen ser preservados por su valor etnológico.”

⁵⁵⁶ NAVARRO SÁNCHEZ, Ángel Custodio, “El Patrimoni Etnològic de les Illes balears”, *op. cit.*, pp. 167-168.

⁵⁵⁷ NAVARRO SÁNCHEZ, Ángel Custodio, “El Patrimoni Etnològic de les Illes balears”, *op. cit.*, pp. 168-169.

Como se desprende del artículo 92 LPHIB ya estudiado, la mayoría de competencias en materia de gestión del patrimonio histórico, y por lo tanto también el etnológico, corresponde a los Consejos Insulares.

Desde hace poco tenemos la Ley 18/2019, de 8 de abril, de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial de las Illes Balears, que deroga la más concreta Ley 1/2002 de 19 de marzo, de cultura popular y tradicional.

La nueva ley, como es imaginable, solo toca tangencialmente el aspecto del patrimonio material inmueble, pero como parte del patrimonio inmaterial tiene un substrato material, que en algunos casos es inmueble, la ley se ha encargado de dar un ámbito de protección para estos supuestos. Concretamente el artículo 21 de la ley la dedica al planeamiento urbanístico, en el sentido de que en caso de que se declare un bien cultural inmaterial, el sustrato de planeamiento y normativa urbanística que afecte a ese espacio patrimonial no puede contener determinaciones que puedan impedir u obstaculizar el desarrollo de la manifestación cultural protegida. Además, el planeamiento y normativa urbanística se debe modificar para adaptar a la protección del bien inmaterial. Finalmente, al igual que prevé el artículo 36.1 LPHIB para los BIC, también establece una prevalencia de la declaración del bien patrimonial inmaterial de interés cultural por encima del planeamiento urbanístico y normativa urbanística, estando estos vinculados por tal declaración. Una referencia más genérica pero ya mencionada es la del artículo 48.1 LUIB.

Por otro lado, el artículo 22 de la Ley 18/2019 trata de la protección de los bienes materiales vinculados a los bienes culturales inmateriales declarados de interés cultural, con un mandato de las administraciones públicas a velar por la conservación de los lugares vinculados a tales bienes culturales, eso sí, siempre que esta protección permita su mantenimiento y evolución (se trata de evitar la fosilización de las tradiciones). A estos efectos se faculta a las administraciones urbanísticas a proteger urbanísticamente los espacios vinculados a los bienes culturales inmateriales. Asimismo, los propietarios y otros titulares de bienes inmuebles ligados al bien inmaterial protegido deben permitir que el inmueble sirva de soporte al bien cultural inmaterial, siendo competencia del Consejo insular la conservación del bien.

También se prevé la declaración de BIC inmaterial compartido, BIC inmaterial y bienes catalogados inmateriales de acuerdo con la LPHIB, cuya protección se puede extender al bien inmueble vinculado. En este caso, la protección del bien vinculado al inmaterial se puede hacer de forma simultánea y coordinada con la declaración de la figura de protección según la LPHIB.

De forma más genérica, la Ley de 2019 obliga a los grupos o personas que promuevan el patrimonio cultural inmaterial protegido a elaborar un plan de salvaguardia como instrumento de gestión, que debe actualizarse periódicamente y debe contar con un informe quinquenal de resultados (art. 24).

III.5.5.- Conclusiones preliminares

La LPHIB es una ley que establece un papel relativo para los Ayuntamientos, y establece un gran papel protagonista para los Consejos Insulares en materia de gestión del patrimonio cultural. Finalmente, reserva al Gobierno autonómico Balear un papel más coordinador y secundario en la materia.

El papel del Ayuntamiento es generalmente de mero colaborador del Consejo Insular para lograr los fines de protección del patrimonio, pues quien realmente declara un BIC o un bien catalogado es el Consejo Insular, en base al principio de colaboración y cooperación que se ve reflejado en el artículo 2 LPHIB. El Ayuntamiento solo tiene un papel remarcable en la protección urbanística de los inmuebles, pero no en la protección de la legislación del patrimonio cultural.

En base a la jurisprudencia del TSJIB tanto la declaración de BIC como del Bien Catalogado en las Baleares parte de una potestad reglada de la Administración.

Los BIC se declaran por el Pleno del Consejo Insular competente, a propuesta de la Comisión Insular del Patrimonio Histórico en un plazo de caducidad muy generoso de 20 meses, que además no opera de forma automática sino que hay un plazo extra desde la advertencia de caducidad de 30 días hábiles para resolver y notificar.

Hemos visto, en conclusión, que tanto los BIC como los bienes catalogados en las Baleares tienen un régimen jurídico muy parecido en cuanto a los beneficios fiscales, de acuerdo con lo que determine la legislación estatal y autonómica y la normativa municipal (art. 86 LPHIB). Además, se prevé que el Gobierno de las Illes Balears y los Consejos insulares promuevan una política destinada a las entidades locales, para que otorguen un tratamiento fiscal más favorable a los propietarios de BIC y bienes catalogados (art. 86.3). Según MASOT TEJEDOR⁵⁵⁸, el bien catalogado es una novedad deseable y necesaria en la LPHIB para proteger el patrimonio, pero su eficacia dependerá de la interpretación y alcance que se le dé por los operadores jurídicos. Denota que la LPHIB regula de forma escasa dicha figura y como crítica nos cita la falta de incentivos y ayudas a los titulares, pues las obligaciones son parecidas a la de los BIC, pero por el contrario no se les prevé casi ninguna ventaja que sí se prevé a los titulares de un BIC.

También es remarcable la aplicación supletoria de la LPHE en lo no regulado por la LPHIB (Disposición Final 3ª) que como hemos visto, da algunos instrumentos de aplicación sobre todo a los BIC.

Referente a los Ayuntamientos y los BIC, hay la prevalencia de la declaración de BIC por encima del planeamiento urbanístico. Además, todos los BIC excepto los monumentos, exigen la redacción de un plan especial de protección por el Ayuntamiento, mientras que los conjuntos históricos exigen además la redacción de un catálogo.

Los Bienes Catalogados también se declaran por el Pleno del Consejo Insular competente, a propuesta de la Comisión Insular del Patrimonio Histórico (que a su vez tiene un papel fundamental en la instrucción del procedimiento), con un plazo de caducidad de 1 año, sino habría caducidad del expediente si en un plazo de gracia de 60 días desde la petición de archivo no se resuelve y notifica.

Para alguna doctrina, cabe la posibilidad de declarar bienes muebles referidos al Bien Catalogado inmueble así como determinar la vinculación de la declaración del Bien Catalogado por encima del planeamiento urbanístico aunque nada se diga por la LPHIB, si bien ya la Ley de urbanismo de Baleares de 2017 disipa cualquier duda en el artículo 48.1 en este sentido.

⁵⁵⁸ MASOT TEJEDOR, Josep, “*Els béns immobles catalogats: anàlisi de la seva regulació*”, *op. cit.*, p. 105.

Finalmente, la LPHIB brinda una protección genérica a todos los bienes del patrimonio cultural balear, independientemente de que estén catalogados o no, lo que faculta al Consejo Insular competente a suspender las obras de demolición o cambios de uso de bienes no catalogados, así como faculta al Ayuntamiento competente a suspender la tramitación de licencias en bienes no catalogados de hasta 3 meses para evaluar si se protege como BIC o bien catalogado (arts. 23 y 24). En Cataluña, la LPCC, en su artículo 23 prevé de forma similar la posibilidad del Departament de Cultura de suspender obras en bienes y dar instrucciones al Ayuntamiento competente sobre la suspensión, así como faculta a los Ayuntamientos para suspender la tramitación de licencias, si bien para un plazo no determinado y solo con el fin de declararlo BCIN, no cabiendo esta opción para protegerlos como BCIL.

Vemos una vez más, como la LPHIB trata de forma muy igualitaria a los BIC y a los Bienes Catalogados en las Baleares, mientras la LPCC trata de forma muy distinta a los BCIN y a los BCIL.

Referente al patrimonio arqueológico y paleontológico, la ley distingue entre intervenciones arqueológicas, excavaciones arqueológicas, excavaciones paleontológicas, prospecciones arqueológicas y hallazgos casuales (art. 50). Una vez descubiertos, los bienes arqueológicos inmuebles pueden ser protegidos como Bien de Interés Cultural, Bien catalogado o Espacio de interés arqueológico o paleontológico, mientras que el resto de bienes arqueológicos pueden ser protegidos de forma genérica por la LPHIB o bien en un catálogo urbanístico.

Los espacios de interés arqueológico o paleontológico tienen un objeto de protección y régimen parecido al de la figura catalana de los Espacios de Protección Arqueológico o EPA regulada en el artículo 49 LPCC.

TÍTULO CUARTO: CONCEPTO, CONTENIDO Y APROBACIÓN DE LOS CATÁLOGOS URBANÍSTICOS DEL PATRIMONIO

IV.1.- Catálogos urbanísticos del patrimonio

IV.1.1.- Introducción

El artículo 46 CE establece un principio rector con un mandato al conjunto de poderes públicos para proteger el patrimonio cultural, entre estos poderes públicos se incluyen los municipios (o en su caso otros entes locales que los apoyan, como Diputaciones o Consejos comarcales).

A partir de aquí surgió la legislación sectorial en materia de patrimonio cultural, como la LPHE de 1985 estatal, o la LPCC de 1993 en Cataluña. Si bien no dan un gran protagonismo a los municipios respecto la tutela del patrimonio cultural.

El artículo 25.2.a LBRL, en su versión modificada por la LRSAL 27/2013 establece las competencias propias urbanísticas de los municipios, en el que destaca:

- a) “Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. (...). Conservación y rehabilitación de la edificación.”

Este precepto es importante, puesto que incardina la protección del patrimonio histórico (nomenclatura algo anticuada, pues debería hacer referencia al “patrimonio cultural”) con el urbanismo, y es muy indicativo de la simbiosis de ambas materias. Pero hay que quedarse no solo con lo del patrimonio histórico: su protección también deriva de las competencias en urbanismo, ejecución y disciplina urbanística o la conservación de la edificación. Todo el apartado a) es útil para proteger el patrimonio cultural inmueble.

El art. 66.3 TRLMRLC también apunta a las competencias propias municipales en Cataluña en un sentido parecido, si bien con un redactado distinto:

- “d) La ordenación, la gestión, la ejecución y la disciplina urbanísticas; la promoción y la gestión de viviendas; los parques y los jardines, la pavimentación de vías públicas urbanas y la conservación de caminos y vías rurales.
- e) El patrimonio histórico-artístico.
- f) La protección del medio.”

En cambio, el art. 84.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 solo prevé para los entes locales competencias urbanísticas genéricas sin hacer mención al patrimonio cultural:

- “a) La ordenación y la gestión del territorio, el urbanismo y la disciplina urbanística y la conservación y el mantenimiento de los bienes de dominio público local.”

Por lo tanto, el Estatuto parte de una visión limitada de las competencias municipales en materia de patrimonio, si bien no obsta a que los municipios sí tienen competencias propias en virtud de las otras dos leyes mencionadas y la legislación sectorial.

El reto para proteger el patrimonio cultural inmueble no puede venir solo tutelado por la legislación de patrimonio cultural, debe intervenir la legislación urbanística para una tutela más genérica. Ya la STS de 30 de septiembre de 1986,⁵⁵⁹ concluyó en los FFJJ 7º y 8º que el urbanismo tiene una función de tutela del patrimonio histórico y de la estética urbanística y que por lo tanto la legislación sectorial del patrimonio cultural no tenía la exclusividad en esa función e tutela:

- “Séptimo: Esto significa que el urbanismo no recoge en su seno una sola valoración unidimensional, sino que son varios los que considera dignos de una protección especial, aunando los valores materiales y espirituales como son los históricos y los estéticos. Valores estos últimos que han merecido un Ordenamiento especial, del que podemos recordar las Leyes de 10 de diciembre de 1931 y 13 de mayo de 1933 hasta la número 13/1985, de 25 de junio. Ordenamiento que no queda descartado en la Ley del Suelo, ya que ni siquiera existiendo Planes se limitan las facultades

⁵⁵⁹ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (ECLI:ES:TS:1986:5076; Ponente: Ángel Martín del Burgo y Marchan).

que correspondan a los distintos departamentos ministeriales para el ejercicio de sus competencias, aunque de acuerdo con las previsiones del Plan (artículo 57-2.º). Octavo: El interés del legislador por este tema se demuestra comprobando cómo, desde distintos frentes, acomete la defensa de estos valores espirituales y de sensibilidad artística o histórica, no confiando en la eficacia de una sola acción administrativa, como la propulsada por esas Leyes de 1931, 1933 y 1985, sino que, junto a ella, se sirve de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, para, desde ésta, establecer las medidas que pueden ser más eficientes, recurriendo, por un lado a la norma comentada artículo 73-a), de aplicación directa como hemos dicho, y, por otro, a las previsiones de la Planificación, tanto de los Planes Generales (artículo 12-d), como de los Planes Especiales que pueden dictarse en su desarrollo (artículos 17 y 18).”

En opinión de BLASCO ESTEVE⁵⁶⁰, esto significa que el urbanismo tiene una función integradora y globalizadora que vincula a todas las administraciones y órganos con competencias con repercusiones territoriales, como la administración competente en patrimonio histórico.

Especialmente para el patrimonio arquitectónico y natural, y más concretamente aquel patrimonio de menos valor que no es merecedor de ser declarado BCIN o BCIL (estas dos son figuras de protección de la legislación sectorial de patrimonio cultural) cabe el instrumento urbanístico del catálogo urbanístico de bienes a proteger, que luego trataremos de definir.

Tal y como estableció en su momento BARRERO RODRÍGUEZ y confirmó ALONSO GARCÍA posteriormente,

“las técnicas de policía administrativa resultan insuficientes para proteger el bien cultural inmueble. Se necesita un instrumento que atienda a las particularidades de los bienes protegidos en conexión con el área territorial de la que forman parte y, a partir de él, establecer el régimen autorizador de las intervenciones urbanísticas

⁵⁶⁰ BLASCO ESTEVE, Avelino, “*Connexions de la Llei 12/1998 amb la legislació urbanística*”, en *Comentaris a la Llei del Patrimoni Històric de les Illes Balears*, Institut d’Estudis Autònoms, Palma de Mallorca, 2003, p. 261.

que les afecten. A esta finalidad responde el plan urbanístico, “que se convierte para el ordenamiento contemporáneo en la más importante de las técnicas de defensa y tratamiento de las áreas históricas”⁵⁶¹. El planeamiento urbanístico dota a la ordenación de los conjuntos históricos de un carácter dinámico e integrador que coloca a los ayuntamientos como principales defensores de los valores históricos, tradicionales y arquitectónicos del municipio, y al mismo tiempo como principales interesados en la protección del conjunto.”⁵⁶²

Cabe mencionar a nivel histórico que las referencias a catálogos de protección de bienes culturales se regulaba ya en España en el artículo 14⁵⁶³ de la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana, que se encomienda a un plan especial para su protección urbanística.

Posteriormente, la reforma de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana 19/1975 de 2 de marzo prevé en su artículo 8.2.c los Planes Directores Territoriales (uno de los planes territoriales) preverá determinaciones referentes a “medidas de protección a adoptar en orden a la conservación del suelo y de los demás recursos naturales y a la defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural y del patrimonio histórico artístico”,

A nivel del patrimonio natural, cabe destacar la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de espacios naturales protegidos, cuyo artículo primero nos indica que es finalidad de esta ley

⁵⁶¹ BARRERO RODRÍGUEZ, María Concepción, *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*, Instituto García Oviado y Editorial Civitas, Madrid, 1990, p. 434.

⁵⁶² ALONSO GARCÍA, Julián, “La protección del patrimonio cultural desde el derecho urbanístico”, *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 56, 2018, pp. 329-330.

⁵⁶³ “La conservación y valoración del Patrimonio histórico y artístico de la Nación y bellezas naturales en cuanto objeto de planeamiento especial, abarcará, entre otros, estos aspectos:

1. Elementos naturales y urbanos cuyo conjunto contribuye a caracterizar el panorama;
 2. Plazas, calles y edificios de interés;
 3. Jardines de carácter histórico, artístico o botánico;
 4. Realce de construcciones significativas;
 5. Composición y detalle de los edificios situados en emplazamientos que deban ser objeto de medidas especiales de protección; y
 6. Uso y destino de edificaciones antiguas y modernas.
2. A los efectos expresados podrán dictarse normas especiales para la conservación, restauración y mejora de los edificios y elementos naturales y urbanísticos, previo informe, cuando tales normas tengan carácter nacional, de la Dirección General de Bellas Artes.”

“contribuir a la conservación de la naturaleza otorgando regímenes de adecuada protección especial a las áreas o espacios que lo requieran por la singularidad e interés de sus valores naturales.”

Dicha ley fue derogada posteriormente por la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres y a su vez esta por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, todavía vigente y que se expone en otro apartado de este trabajo.

Encontramos una regulación más pormenorizada del plan especial del catálogo urbanístico del patrimonio en el artículo 25⁵⁶⁴ del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

De acuerdo con PAREJO ALFONSO⁵⁶⁵, el TR de la Ley del Suelo de 1976 prevé que los planes especiales puedan ser para la ordenación de recintos y conjuntos histórico-artísticos, la protección del paisaje y la conservación del medio rural, entre otras finalidades análogas (art. 17.1). Dichos planes especiales pueden tramitarse en desarrollo de un Plan general, o en su defecto, pero nunca pueden sustituir al Plan general (art. 17.1 in fine).

Dicha legislación estatal fue desarrollada posteriormente, con un reglamento aplicable supletoriamente en materia urbanística todavía hoy en día, el Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento del Planeamiento Urbanístico (RPU) que regulaba la posibilidad de crear, como instrumento de planeamiento de carácter normativa los planes especiales de protección para la conservación de valoración del patrimonio histórico y artístico de la Nación y bellezas naturales en el artículo 78 RPU⁵⁶⁶.

⁵⁶⁴ “La protección a que los Planes Especiales se refieren, cuando se trata de conservar o mejorar monumentos, jardines, parques naturales o paisajes, requerirá la inclusión de los mismos en catálogos aprobados por el Ministro de la Vivienda o la Comisión Provincial de Urbanismo, de oficio o a propuesta de otros órganos o particulares.”

⁵⁶⁵ PAREJO ALFONSO, Luciano, *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 231.

⁵⁶⁶ “1. Los Planes Especiales de protección para la conservación y valoración del patrimonio histórico y artístico de la Nación y bellezas naturales se referirán, entre otros, a los siguientes aspectos:

- a) Elementos naturales y urbanos cuyo conjunto contribuye a caracterizar el panorama.
- b) Plazas, calles y edificios de interés.
- c) Jardines de carácter histórico-artístico o botánico.

De acuerdo con ESTÉVEZ GOYTRE⁵⁶⁷, la referencia a patrimonio histórico de la “Nación” debe entenderse sin perjuicio de la administración titular del bien.

Lógicamente, en el contexto de una administración todavía de matriz franquista y centralista, los informes estaban centralizados en la DG de Patrimonio Artístico estatal. Mientras que el artículo 79 RPU⁵⁶⁸ contemplaba un tipo de plan especial más pensado para el patrimonio rústico, paisajístico y natural, también con un tratamiento centralizador a nivel de gestión.

El RPU, a nivel más técnico también contemplaba la posibilidad de crear catálogos de protección de bienes urbanísticos mediante planes especiales urbanísticos, donde el artículo 86 regula el concepto, que se define como los “documentos complementarios de las determinaciones de los Planes especiales en los que se contendrán relaciones de los monumentos, jardines, parques naturales o paisajes que, por sus singulares valores o características, hayan de ser objeto de una especial protección.”

d) Realce de construcciones significativas.

e) Composición y detalle de los edificios situados en emplazamientos que deban ser objeto de medidas especiales de protección.

f) Uso y destino de edificaciones antiguas y modernas.

2. Las Normas Urbanísticas que contengan los Planes Especiales a que se refiere el número anterior habrán de tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley del Suelo, en cuanto a adaptación de las construcciones al ambiente en que estuvieran situadas.

3. Con los fines, carácter, efectos y tramitación de los Planes Especiales de este artículo, podrán dictarse normas especiales para la catalogación, conservación, restauración y mejora de los edificios o conjuntos urbanos y de los elementos o espacios naturales, con expresión de las limitaciones de usos o instalaciones incompatibles con su carácter.

4. En la tramitación de dichos Planes y Normas Especiales se requerirá el informe de la Dirección General del Patrimonio Artístico, Archivos y Museos, que se entenderá evacuado favorablemente transcurrido un mes desde que fuera requerido.”

⁵⁶⁷ ESTÉVEZ GOYTRE, Ricardo, *op. cit.*, p. 206.

⁵⁶⁸ “1. Los Planes Especiales para la protección del paisaje y conservación de determinados lugares o perspectivas del territorio nacional se referirán, entre otros, a los siguientes aspectos:

a) Bellezas naturales en su complejo panorámico o en perspectivas que convinieren al fomento del turismo.

b) Predios rústicos de pintoresca situación, amenidad, singularidad topográfica o recuerdo histórico.

c) Edificios aislados que se distinguen por su emplazamiento o belleza arquitectónica y parques y jardines destacados por la hermosura, disposición artística, trascendencia histórica o importancia de las especies botánicas que en ellos existan.

d) Perímetros edificados que formen un conjunto de valores tradicionales o estéticos.

2. Los Planes Especiales a que se refiere el número anterior requerirán el informe preceptivo del órgano u Organismo competente del Ministerio de Agricultura, a los efectos de determinar su adecuación a los regímenes de protección previstos en la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 2 de mayo de 1975. Dicho informe se entenderá evacuado favorablemente transcurrido un mes desde que fuera requerido.”

Se trata de instrumentos de planeamiento de carácter no normativo, tal y como nos indica ESTÉVEZ GOYTRE⁵⁶⁹, y por lo tanto son meros documentos complementarios de los planes urbanísticos (plan especial, plan general o normas subsidiarias) cuya aprobación se tramita en paralelo con esos si es que contienen un catálogo.

SÁNCHEZ GOYANES entiende que en base a este artículo 86 del reglamento,

“la protección de determinados elementos singulares -o incluso conjuntos de ellos- puede ser eficazmente prestada también tan sólo desde específicas determinaciones del Plan urbanístico correspondiente.”⁵⁷⁰

En este sentido, cita la STS de 26 de marzo de 2001⁵⁷¹, relativa a determinadas previsiones del PGOU de Salou (Tarragona):

"El artículo 86 del Reglamento de Planeamiento establece: «1. Los Catálogos son documentos complementarios de las determinaciones de los Planes Especiales, en los que se contendrán relaciones de los monumentos, jardines, parques naturales o paisajes que por sus singulares valores o características hayan de ser objeto de una especial protección. 2. Sin perjuicio de las medidas de protección que los Planes Generales o Normas Subsidiarias establezcan, se podrán incluir en Catálogos relaciones de bienes concretos que, situados en cualquier tipo de suelo, deban ser objeto de conservación o mejora. 3. La aprobación de Catálogos complementarios de las determinaciones de Planes Especiales o, en su caso, de los Planes Generales o Normas Subsidiarias se efectuará simultáneamente con la de éstos.». Resulta patente, por tanto, que de dicho precepto se infiere la existencia de dos tipos de protección. Una, la que se produce por la inclusión de bienes dignos de protección en los Catálogos; otra, distinta e independiente, la que establezcan los Planes Generales o Normas Subsidiarias. Acreditado que el inmueble en cuestión merece ser protegido, la no inclusión del bien en el Catálogo no impide que el Plan General de Ordenación adopte medidas complementarias de protección, que es lo que se ha

⁵⁶⁹ ESTÉVEZ GOYTRE, Ricardo, *op. cit.*, pp. 215-216.

⁵⁷⁰ SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, “Las catalogaciones urbanísticas como ejercicio de la competencia municipal de protección del patrimonio cultural”, en GARCÍA RUBIO, Fernando (coord.), *Régimen jurídico de los centros históricos*, Dykinson, Madrid, 2008, p. 125.

⁵⁷¹ Sala de lo Contencioso-Administrativo (RC 1512/1996).

hecho, en mérito a la cobertura que proporciona lo dispuesto en el número segundo del citado artículo 86 del Reglamento de Planeamiento.

Quiere decirse con ello que la no inclusión del inmueble en el Catálogo regulado en el artículo 86 y 87 del Reglamento de Planeamiento no obstaculiza que sobre determinados inmuebles se puedan adoptar, como ha hecho el Plan controvertido, determinadas medidas de protección. Tales medidas no tienen la cobertura del Catálogo, que indudablemente no afecta al inmueble controvertido, sino la necesidad de protección que dentro de sus atribuciones el Plan General puede definir en virtud de lo establecido en el art. 86.2 del citado texto legal."

BLASCO ESTEVE⁵⁷² entiende que dichos catálogos pueden ser un documento complementario de un plan urbanístico, tal y como prevé el artículo 86.1 y 3 del RPU, pero también se puede concebir como un instrumento urbanístico independiente del plan, como se deduce del art. 86.2 RPU al decir "sin perjuicio de las medidas de protección que los planes generales y las normas subsidiarias establezcan" y que se confirma en el art. 149 RPU cuando se nos dice que "los Catálogos, cuando no se incluyan en Planes Generales, Especiales o normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento (...)".

El carácter de documento complementario del catálogo en relación con el planeamiento urbanístico se ha mantenido en ciertas comunidades autónomas, pero en otras, como Galicia, a través del reglamento urbanístico ha evolucionado notablemente hasta adquirir substantividad propia tal y como indica ALONSO GARCÍA:

"la LSG consagra, en su artículo 81.1, el carácter complementario del catálogo respecto del plan, de tal forma que quedaría configurado en este último el régimen al que están sujetos los ciudadanos y la Administración urbanística, limitándose aquel a señalar el objeto afectado. Sin embargo, el RLSG se aparta de la concepción tradicional del catálogo urbanístico como instrumento accesorio desprovisto de naturaleza jurídica, al disponer en su artículo 198.1 que será vinculante para el planeamiento, que no podrá alterar la condición de los bienes, espacios o elementos

⁵⁷² BLASCO ESTEVE, Avelino, "*Connexions de la Llei 12/1998 amb la legislació urbanística*", *op. cit.*, p. 245.

en él incluidos, y que, en caso de que exista contradicción entre las determinaciones de uno y otro, prevalecerán las del catálogo.”⁵⁷³

Ya tempranamente, se determinó por la jurisprudencia mediante STS de 14 de junio de 1983 y STS de 12 de julio de 1985 Sala de lo Contencioso-Administrativo, en base a la normativa urbanística estatal antes citada, de que era requisito para poder alegar la protección de los bienes a nivel urbanístico el hecho de que estuvieran previamente inscritos en el catálogo.

En Cataluña, actualmente, con el TRLUC y el RLUC el concepto es un poco distinto, puesto que los catálogos forman parte integrada totalmente en el POUM o el plan especial, no se los trata como un documento de naturaleza no normativa paralela y complementaria al plan.

El RPU también regula el contenido del catálogo y alguna referencia sobre su procedimiento de elaboración que queda vinculado a un plan especial o general urbanístico, si bien admite una tramitación autónoma siguiendo el procedimiento de un plan parcial, mientras que el artículo 87 se dedica más a regular el papel de las comisiones provinciales de urbanismo respecto los bienes incluidos en los catálogos, donde destacaría la función de inscribir de forma centralizada todos los bienes catalogados en un Registro de bienes catalogados. A pesar de ser una norma de aplicación subsidiaria, tuvo bastante importancia desde su entrada en vigor hasta la creación de la primera legislación sectorial urbanística en Cataluña, si bien lo cierto es que para entonces no se creaban muchos catálogos de ese tipo.

Mientras que el artículo 149 del reglamento prevé la posibilidad de que los catálogos se regulen en planes urbanísticos generales, especiales, normas complementarias o incluso por documentos aprobados conforme a un plan parcial.

Esta técnica de reservar los catálogos del patrimonio en los planes especiales urbanísticos fue seguida posteriormente por las leyes de urbanismo estatales y autonómicas que le siguieron, así el artículo 84⁵⁷⁴ del ya derogado Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de

⁵⁷³ ALONSO GARCÍA, Julián, “La protección del patrimonio cultural desde el derecho urbanístico”, *op. cit.*, p. 336.

⁵⁷⁴ “1.En desarrollo de las previsiones contenidas en los Planes Territoriales y sin necesidad de previa aprobación de Plan General de Ordenación, podrán formularse y aprobarse Planes Especiales con las siguientes finalidades:

junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, cuando nos habla de las clases de planes especiales los hay para regular conjuntos histórico-artísticos y proteger el paisaje.

Posteriormente fue la LPHE la que incluyó una referencia de los catálogos del patrimonio en su artículo 21.1, pero referido y limitado a la figura de los “conjuntos históricos”, lo que limitaba en la práctica la aplicación de dicho artículo solo a los principales bienes de interés cultural en su modalidad de conjunto (como pueblos históricos):

“1. En los instrumentos de planeamiento relativos a Conjuntos Históricos se realizará la catalogación, según lo dispuesto en la legislación urbanística, de los elementos unitarios que conforman el Conjunto, tanto inmuebles edificados como espacios libres exteriores o interiores, u otras estructuras significativas, así como de los componentes naturales que lo acompañan, definiendo los tipos de intervención posible. A los elementos singulares se les dispensará una protección integral. Para el resto de los elementos se fijará, en cada caso, un nivel adecuado de protección.”

IV.1.2.- Concepto, naturaleza y finalidad

IV.1.2.1.- Concepto del catálogo

El catálogo urbanístico del patrimonio es un registro administrativo de bienes catalogados, con la función de tener inventariados los bienes inmuebles (arquitectónicos, pero también otros bienes culturales inmuebles y naturales) que merecen una protección por la legislación urbanística y los planes urbanísticos. Su inclusión en un plan urbanístico le dota de la publicidad y rango normativo de un reglamento (es decir, es una norma jurídica).

El catálogo urbanístico también puede ser conceptualizado como el

(...)

b) Ordenación de recintos y conjuntos histórico-artísticos, y protección del paisaje, de las vías de comunicación, del suelo y subsuelo, del medio urbano, rural y natural, para su conservación y mejora en determinados lugares.”

“Catálogo que forma parte de la documentación de un plan urbanístico donde se identifican los bienes objeto de protección por razón de sus valores culturales, paisajísticos o ambientales y se establece el grado de protección al cual están sujetos”⁵⁷⁵.

Hablamos que puede ser útil, sobre todo, en protección de conjuntos, como lo pueden ser calles del casco antiguo de poblaciones, pero también de otros inmuebles que pueden ser individuales (edificios, fuentes, monumentos, etc).

El catálogo ha tenido muchas otras definiciones similares según distintos autores⁵⁷⁶, podemos citar por ejemplo a SÁNCHEZ GOYANES,

“los Catálogos son documentos administrativos asimilables a los registros administrativos destinados a reflejar la existencia de determinados bienes con todas sus características para fines puramente administrativos: normalmente, la defensa y protección de los bienes objeto de inscripción frente a posibles usurpaciones, abandono, etc. (...)”

A diferencia de los Registros públicos, cuya finalidad es la seguridad jurídica, los administrativos constituyen un simple medio o instrumento para mejor realizar una función administrativa, esto es, servir a la acción administrativa de protección de los bienes objeto de inscripción en los mismos.

⁵⁷⁵ VIVES LEAL, Núria y SOTERAS GUIXÀ, Joana (Dir.), *op. cit.*, p. 53.

⁵⁷⁶ También contamos con otras definiciones, como la de ESTEBAN CORRAL, que nos dice que los catálogos: “Constituyen un documento complementario y comprensivo de una relación de monumentos, jardines, parques naturales, paisajes, etc., que hacen posible, complementan y gradúan la efectividad de las determinaciones del planeamiento. En realidad concretan los bienes objeto de protección y los grados e intensidad de ésta.

El suelo no constituye elemento determinante para la inclusión o exclusión de un bien determinado del Catálogo. Pueden ser catalogados elementos unitarios y significados existentes en cualquier clase de suelo. Pueden acompañar al PGOU o al PE, singularmente a éstos, pero también pueden tramitarse independientemente. En el caso de los PECH el catálogo es obligado, debe acompañar al plan y tramitarse con él. Son así posibles dos clases de catálogos: uno que constituye un documento complementario y accesorio de los planes y que se tramita con éstos, y otro autónomo o independiente y cuya tramitación es similar a la de los Planes parciales y que en todo caso determinan también la suspensión de licencias.”

Ver CORRAL GARCÍA, Esteban, “Los Planes Especiales y los Planes de Reforma Interior”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº 1, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 Enero 2002, pp. 30-31.

Por este motivo, no puede decirse que los Catálogos sean instrumentos de protección en sí mismos, ya que, como meras relaciones de bienes, no pueden contener por esencia normas u Ordenanzas. Por tanto, el Catálogo será un simple elemento auxiliar de los planes que complementa, a pesar de que la aparatosidad de sus datos materiales puedan dar a entender que en él radica la base jurídica protectora o limitadora.

De hecho, la STS de 11 de febrero de 1985 (Ar. 1015), siguiendo la doctrina sentada en las SSTs de 13 de febrero de 1984 (Ar. 1050 y 9 de abril de 1984 (Ar. 1983), afirma que:

"... no siendo posible la subordinación de la licencia a la redacción del Catálogo, cuya operatividad depende de la aprobación del Plan Especial del que constituye un mero documento".⁵⁷⁷

Asimismo, el mismo autor también establece que:

“La legislación urbanística articula distintas técnicas a través de las cuales un edificio puede llegar a quedar sujeto a un régimen que impone su conservación e impide su sustitución en cualquier caso. La más conocida es la «catalogación». En su virtud, se enumeran los distintos inmuebles -edificios, elementos, etc.- considerados los merecedores, dentro del Municipio, de algún tipo de protección (ésta puede ser más o menos intensa según la magnitud del valor implícito en el bien, llegando a la protección máxima, impositiva de la sustitución, cuando tal valor alcanza en la escala una posición que así lo demanda). Esa enumeración da lugar a un catálogo, documento dotado de una serie de soportes gráficos, literarios, etc., de apoyo y justificación, y, paralelamente, a una normativa urbanística -a la que se remite aquél-, contemplada en el respectivo planeamiento (en sus Ordenanzas o normas urbanísticas), de protección en diversos niveles o grados -en función de las clases de bienes catalogados-, donde se fijan las actuaciones autorizables en éstos.

8. El primer grupo de bienes que debe incluirse en un catálogo es, precisamente -retomando lo que venía diciendo más arriba-, el de inmuebles que hayan sido objeto, por la Administración sectorialmente competente, y en el marco de la

⁵⁷⁷ SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, “Las catalogaciones urbanísticas como ejercicio de la competencia municipal de protección del patrimonio cultural”, *op. cit.*, p. 120.

correspondiente legislación, de una declaración, comprensiva de su mantenimiento forzoso.”⁵⁷⁸

Así, la STS de 12 de julio de 1985, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sobre el catálogo nos esclarece que:

"(...) la función asignada a la esencia de los mismos; funciones que no son otras que las de concreción de los monumentos, jardines, parques naturales o paisajes que 'por sus singulares valores o características hayan de ser objeto de una especial protección' (artículo 25 de la Ley del Suelo, artículo 86.1 RPU)".

También SÁNCHEZ GOYANES⁵⁷⁹ nos indica que:

“La técnica urbanística de la catalogación de elementos singulares contribuye poderosamente a la consecución de una política de protección ambiental y cultural, máxime cuando el objeto de aquella primera protección, el ambiente, es un concepto con un campo semántico extraordinariamente ensanchado por la labor -como tantas veces- de la jurisprudencia, que integra en sí mismo hasta elementos culturales - también concebidos en su acepción más amplia-, porque contribuyen a la preservación de una cierta imagen de la ciudad y de su entorno, de un ambiente urbano determinado, en suma (SSTS de 21 y 28 de octubre de 1997, Ar. 7625 y 7636).”

Asimismo, la STSJC de 19 de marzo de 2004⁵⁸⁰, trata de dar una definición sintética pero efectiva del concepto de un catálogo urbanístico del patrimonio en su FJ 3º:

“Partiendo de la base de que la protección, la conservación, la investigación y la difusión del conocimiento del patrimonio cultural es una de las obligaciones fundamentales que tienen los poderes públicos, los catálogos son registros

⁵⁷⁸ SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, “El deber de conservación, las órdenes de ejecución y la declaración de ruina”, SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (dir.), *Derecho urbanístico del País Vasco*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2008, p. 1101.

⁵⁷⁹ SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, “Las catalogaciones urbanísticas como ejercicio de la competencia municipal de protección del patrimonio cultural”, *op. cit.*, p. 119.

⁵⁸⁰ Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª (Sentencia 216/2004, Rec. 659/2000; Ponente: Quiroga Vázquez, Manuel).

administrativos que reflejan la existencia de determinados bienes con todas sus características para fines de protección y defensa encaminada a proteger el patrimonio histórico artístico que utiliza ese instrumento para su mejor realización.”

Por otro lado, ARRANZ MARINA trata de hacer una definición jurídica genérica de lo que es un plan especial de protección del patrimonio cultural que pueda ser aplicable a las distintas CCAA y lo hace del siguiente modo:

“Los planes especiales de protección del patrimonio histórico y/o cultural, son instrumentos de planeamiento urbanístico territorial, que desarrollan, complementan, sustituyen o se redactan en ausencia de planeamiento general o de instrumento de ordenación territorial, o para regular determinaciones no previstas en éstos, sin que pueda sustituirlos, como instrumentos de ordenación integral del territorio. Su función principal es la de proteger, conservar, recuperar el patrimonio histórico, artístico o cultural protegido, en el ejercicio del mandato constitucional, comunitario o internacional, a los poderes públicos para mantener el patrimonio cultural en su más amplia expresión. Pese a que sus determinaciones pueden ir contenidas en otros instrumentos de planeamiento, resulta de especial relevancia disponer de estos planes especiales, como se ha acreditado la tradición y práctica administrativa; por cuanto que dichos planes resultan más adecuados, a incorporar con mayor precisión y detalle las determinaciones necesarias y se abordan de forma más adecuada las problemáticas que se citan.

A estos planes urbanísticos le son de aplicación directamente las normas sectoriales vigentes, a nivel estatal y autonómico, en materia de protección del patrimonio histórico o cultural, junto a la norma urbanística, al igual que las declaraciones de los bienes de interés cultural, las vinculaciones que resulten de la inclusión de los bienes o elementos en los catálogos, inventarios o registros públicos de protección. Pueden tener carácter obligatorio, por que así lo establezca el planeamiento general o la ordenación territorial, o por que así lo establece la normativa sectorial de protección del patrimonio, en los bienes declarados de interés cultural y en algunos casos por la inclusión en los catálogos o inventarios o registros públicos.

La aprobación, con independencia de quién sea el órgano competente de su aprobación definitiva, requiere de informe favorable, preceptivo, en otros casos, previo, siempre vinculante, del órgano autonómico competente en materia de cultura y patrimonio, a emitir en un determinado plazo, interpretando el silencio como positivo.”⁵⁸¹

Mientras que para GIFREU FONT⁵⁸², el

“catálogo es un documento auxiliar del planeamiento urbanístico general y derivado que tiene por finalidad asegurar la efectividad de las medidas urbanísticas de protección que están previstas en relación con monumentos, edificios, jardines, paisajes o bienes culturales”.

IV.1.2.2.- Naturaleza del catálogo

Según MELÓN MUÑOZ⁵⁸³, la naturaleza del catálogo no es clara, si bien se suele considerar un documento accesorio o integrante del planeamiento, y la Ley del Suelo de Galicia lo define como un instrumento complementario del planeamiento. El mismo autor entiende que el catálogo a pesar de tener carácter normativo, no es un instrumento de ordenación⁵⁸⁴, sino un documento complementario de los planes urbanísticos (que sí son instrumentos de ordenación propiamente). Así, según la STSJ de Islas Baleares de 24 de octubre de 2014⁵⁸⁵, mientras el plan urbanístico ordena el suelo municipal diseñando el espacio y el crecimiento urbano, los catálogos tienen una finalidad distinta, que es la preservación de elementos que merecen especial protección.

⁵⁸¹ ARRANZ MARINA, Teófilo, Planes Especiales Urbanísticos de Protección del Patrimonio histórico o cultural (4.ª parte), *Revista LA LEY. Práctica Urbanística*, núm. 88, Sección Instituciones comparadas, Diciembre 2009, pág. 71

⁵⁸² GIFREU FONT, Judith, *Sóc regidor d'urbanisme, i ara què?*, Associació Catalana de Municipis, Barcelona, 2019, p. 97.

⁵⁸³ MELÓN MUÑOZ, Alfonso (director), *Memento práctico de Urbanismo*, Lefebvre, Madrid, 2018, p. 198.

⁵⁸⁴ Si bien la Ley de Urbanismo Valenciana, en sus arts. 34.4.e, 42 y 43.2.b considera los catálogos tanto instrumento de ordenación respecto de los bienes y espacios protegidos, como documento integrante de otros instrumentos.

⁵⁸⁵ Sala de lo Contencioso-Administrativo (EDJ 214640).

Por regla general carecen de determinaciones materiales, limitando su contenido a enumerar elementos o inmuebles de características o circunstancias determinadas, vinculando a los instrumentos de ordenación⁵⁸⁶.

De forma más precisa, el mismo autor⁵⁸⁷, define los catálogos como

“conjuntos de documentos complementarios de los planes especiales en los que se recogen espacios, lugares, paisajes, edificios o conjuntos de edificaciones que, por diversas circunstancias, deban ser objeto de protección por medio de aquellos”

Volviendo a insistir –el autor- en que no tienen consideración de instrumento de planeamiento, sino de documento preparatorio del futuro planeamiento, por eso considera que no son susceptibles de recurso (autónomo) al carecer de contenido jurídico de acto o disposición general. Si bien sí sería recurrible como acto administrativo la decisión de incluir o excluir del catálogo un determinado bien.

En todo caso, no debemos confundir este catálogo urbanístico del patrimonio con otros regulados legalmente con finalidades parecidas o que también se aprueban mediante plan especial. Así, MELÓN MUÑOZ cita como ejemplos los catálogos de montes (arts. 53 a 57 de la Ley aragonesa 6/1998), los catálogos de carreteras (DLeg 2/2009 del TR de la Ley de carreteras de Cataluña) o incluso de los catálogos del patrimonio histórico de los artículos 14 a 21 de la Ley 12/1998 del patrimonio histórico de las Islas Baleares.

De todos modos, desde mi punto de vista, deberemos acudir en cada caso de la legislación autonómica correspondiente del patrimonio cultural y, sobre todo, urbanística para poder dilucidar la naturaleza jurídica del catálogo urbanístico. Así, por ejemplo, de acuerdo con ALONSO GARCÍA⁵⁸⁸, en la legislación urbanística gallega, el catálogo urbanístico tiene un carácter de mero documento complementario de un plan especial de protección o de un plan general urbanístico⁵⁸⁹.

⁵⁸⁶ Por ejemplo, ver el artículo 48 de la Ley de Urbanismo de Baleares.

⁵⁸⁷ MELÓN MUÑOZ, Alfonso (director), *Memento práctico de Urbanismo*, Lefebvre, Madrid, 2018, p. 617.

⁵⁸⁸ ALONSO GARCÍA, Julián, *op. cit.*, p. 594.

⁵⁸⁹ “Se completa el marco jurídico delimitador de la función de control administrativa municipal que se deriva del planeamiento, con la figura del catálogo urbanístico. Es éste un instrumento complementario del plan cuyo objeto es, conforme al artículo 75.1 de la LOUG, “identificar las construcciones, recintos, jardines, monumentos, inmuebles u otros elementos que, por sus singulares características o valores culturales, históricos, artísticos, arquitectónicos o paisajísticos, se estime conveniente conservar, mejorar o

IV.1.2.1.- Finalidad del catálogo

De acuerdo con la STS de 4 de diciembre de 1995^{590 591}, nos indica en el FJ 4º la finalidad del catálogo urbanístico es la satisfacción del interés público local de conservar sus peculiaridades arquitectónicas u ornamentales notables dignas de preservar:

“La finalidad de todo Catálogo de edificios de protección especial tiene por objeto, como cualquier actividad administrativa, la satisfacción del interés público local en la conservación de los instrumentos culturales típicos de una determinada época que por sus peculiares notables características arquitectónicas u ornamentales integran y recuerdan el ambiente y modo de vida de un tiempo pasado digno de mantener vivo en la conciencia social de una comunidad determinada. (...)

Naturalmente, la inclusión de los bienes en el Catálogo debe seguir los criterios generales establecidos, determinantes de la conveniencia de conservación y mantenimiento de su total configuración o de determinadas partes de la misma.⁵⁹²”

Tampoco debe confundirse el catálogo urbanístico del patrimonio con el catálogo del patrimonio cultural catalán regulado en la LPCC (especialmente los artículos 15 a 17 referente a los bienes inmuebles), pues el primero tiene una función de protección urbanística y el segundo de protección sectorial del patrimonio catalán (además de que el segundo protege tipologías de bienes más diversas, como los bienes muebles) a pesar de que los BCIN y BCIL estén en ambos catálogos. Así cabe mencionar la STSJC de 26 de abril de 2001⁵⁹³ (FJ 5º):

recuperar.” Aunque son más propios de los planes especiales, los catálogos también complementan los planes generales; de hecho los artículos 53.1.f) y 61.1.h) –como se ha apuntado antes– incluyen entre las determinaciones y documentos del PGOM, el catálogo de elementos que deben ser protegidos o recuperados, con las medidas de protección que procedan.”

⁵⁹⁰ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. 4740/1991; Pte.: Sanz Bayón, Juan Manuel).

⁵⁹¹ Sobre el Catálogo Municipal de Edificios Protegibles del municipio de Cocentaina (Alicante), en concreto referido a la problemática de la catalogación del Chalet Testi-Flok y la fábrica Testi-Flok, con protección ambiental.

⁵⁹² Continúa la sentencia: “La simple observación de los documentos fotográficos de los edificios cuestionados (...) son reveladores de la nobleza edificatoria de esos inmuebles que, sin ser auténticas obras de arte arquitectónico, contienen un valor intrínseco indudable, y forman parte de la memoria colectiva de Cocentaina, formando parte de un paisaje urbano, característico de la arquitectura de principios de siglo, digna desde luego de conservación.”

⁵⁹³ Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª (Sentencia núm. 324/2001, Rec. 47/2001; Ponente: Taboas Bentanachs, Manuel).

“C»») Como se cuida de reflejar la Exposición de Motivos de la Ley 9/1993, de 30 Sep., de Patrimonio Cultural Catalán, y resulta claramente de su contenido, debe señalarse que una cosa es la protección urbanística a dispensar para los casos de protección del patrimonio arquitectónico y paisajístico --por emplear la terminología empleada en las reiteradamente invocadas Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento del ámbito de competencia de la Comissió d'Urbanisme de Tarragona, así en su artículo 9-- y otra la que obedezca al régimen de la Ley referida --sin olvidar su incidencia en materia urbanística como patentizan entre otros sus artículos 21 y siguientes--

Es así que, sin que quepa confundir el Catálogo urbanístico --por todos, los artículos 38, 67 del Decreto Legislativo 1/1990 y 86, 87, 149 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico y demás disposiciones concordantes-- con el Catálogo del Patrimonio Cultural Catalán --por todos artículos 15 y siguientes de la Ley 9/1993--, una vez se ha alegado para el presente caso la Disposición Adicional 1.^a de la Ley 9/1993 en los particulares relativos a bienes inmuebles que en el momento de entrada en vigor de esa Ley se hallasen incluidos en catálogos de patrimonio cultural incorporados en planes urbanísticos en sentido de que pasan a tener la consideración de bienes culturales de interés local y quedan incluidos en el Catálogo del Patrimonio Cultural Catalán, debe significarse en sintonía con lo precedentemente argumentado que por poderse partir para el momento de la entrada en vigor de esa Ley de la preexistente incorporación a catálogo urbanístico carece de soporte llegar a la conclusión de su inclusión en el Catálogo del Patrimonio Cultural Catalán con sus correspondientes efectos.”

ARRANZ MARINA⁵⁹⁴ ha tratado de catalogar las distintas finalidades de protección del patrimonio cultural a través de distintas leyes autonómicas en la materia (básicamente contenidas en sus preámbulos), que son finalidades equiparables a las que tiene un plan urbanístico con un catálogo del patrimonio, y son:

⁵⁹⁴ ARRANZ MARINA, Teófilo, *op. cit.*, p. 71

“1.º. La preservación y protección de la identidad e idiosincrasia de cada pueblo y de su trayectoria histórica, como manifestación de su riqueza y diversidad cultural y pilar básico del fortalecimiento de esta identidad colectiva; impulsando el desarrollo de un espíritu de ciudadanía.

2.º. Manifestación de propiedad común de toda la ciudadanía, que ha sido legada por sucesivas generaciones, este patrimonio cultural, como testimonio de nuestro ser, como herencia insustituible y como un estímulo fundamental para la creatividad contemporánea.

3.º. El patrimonio cultural permite mantener la memoria colectiva y la identidad cultural, entendida, en palabras de la UNESCO, como el núcleo vivo de la cultura, el principio dinámico por el que una comunidad guía el proceso continuo de su propia creación, apoyándose en el pasado, nutriéndose de sus propias virtudes y recibiendo selectivamente las aportaciones exteriores.

4.º. El patrimonio cultural es concepto del Derecho Internacional General, apto para caracterizar un tesoro común de la humanidad, cuya conservación debe garantizarse en interés de las futuras generaciones; incluso incorporando algunos bienes, como patrimonio cultural mundial.

5.º. Es objeto de la normativa comunitaria que establece la tutela del patrimonio cultural, estableciendo determinadas medidas para restricciones, dentro del gran mercado Interior, al libre comercio de objetos que formen parte de tal patrimonio; legitimando barreras defensivas del patrimonio cultural frente a las exportaciones y apoya la recuperación de los bienes que hayan salido de forma ilegal de los distintos Estados.

6.º. Se considera al patrimonio cultural, como bien social; siendo un objeto de primer orden, del Estado social y democrático de derecho, de desarrollo de la cultura, garantizando la conservación y promoviendo el enriquecimiento del patrimonio cultural. Los bienes que lo integran constituyen una herencia insustituible, que es preciso transmitir en las mejores condiciones a las generaciones futuras.

7.º. Cada territorio, tiene sus propias señas de identidad, su propia cultura y patrimonio cultural, legado de sus pobladores de acuerdo a su hábitat, medio físico, situación geográfica, realidad geopolítica, climática o paisajística.

8.º. Los objetivos fundamentales de la leyes del patrimonio histórico o cultural, son los de defender, proteger y conservar dicho patrimonio para que las actuales y

futuras generaciones de ciudadanos disfruten ahora y en el futuro de una herencia ancestral que ha dado forma a través de las diversas etapas de la Historia del respectivo territorio.

9.º. La salvaguarda, enriquecimiento y difusión de los bienes que lo integran, cualesquiera que sean su régimen y titularidad, son deberes encomendados a todos los poderes públicos, con las colaboraciones que las respectivas leyes contemplan, en especial con la Iglesia Católica e incluso con los particulares, sean o no propietarios.

10.º. La cultura no es otra cosa que el resultado de la superior capacidad simbolizadora que distingue a la especie humana, y así conservar el patrimonio histórico depositado en ella, es condición inexcusable para la pervivencia de la memoria de dicha especie. Por lo tanto, el patrimonio histórico entra dentro del campo de los derechos fundamentales del ciudadano recogidos por la CE y la acción de tutela sobre el patrimonio histórico se manifiesta en la libertad de todos los ciudadanos. Como principio del estado democrático, la CE consagra el principio de la participación ciudadana en la vida social, con mención expresa al ámbito de la cultura, siendo los poderes públicos un elemento activo y dinámico para la consecución de este fin .

11.º. También las normas urbanísticas vigentes, incorporan como fines y objetivos de la actividad urbanística «la protección del patrimonio histórico y del urbanístico, arquitectónico y cultural», «la protección del patrimonio cultural del respectivo territorio» «Preservar las riquezas del patrimonio cultural, histórico y artístico», u otras expresiones similares. Incluso se instituye como deber de los ciudadanos, «Preservar y contribuir a mejorar el medio ambiente natural y urbano» y «preservar el patrimonio cultural.»

El fundamento legal último y más superior para elaborar catálogos urbanísticos del patrimonio está en el mandato a todos los poderes públicos (incluidos por lo tanto los municipios y la Generalitat de Cataluña, que son los que elaboran y aprueban los catálogos vía plan urbanístico) que encontramos en el artículo 46 de la Constitución (a nivel parecido el art. 22.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña con un principio de protección ordenado al conjunto de “ciudadanos”).

Una primera mención legal catalana del deber de elaborar un catálogo viene dada no de la legislación urbanística sino de la legislación sectorial del patrimonio cultural,

concretamente el artículo 6.4 LPCC cuando establece el mandato solamente para los municipios declarados histórico-artísticos para elaborar un catálogo del patrimonio cultural inmueble en su municipio que debe especificar medidas de protección de acuerdo con la LPCC (básicamente las referidas a los BCIN y BCIL) y la legislación urbanística. Ya entrando en la legislación urbanística catalana vigente, el artículo 9.3 del TRLUC, referente a las “directrices para el planeamiento urbanístico” nos advierte lo siguiente:

“El planeamiento urbanístico tiene que preservar los valores paisajísticos de interés especial, el suelo de alto valor agrícola, el patrimonio cultural y la identidad de los municipios, y tiene que incorporar las prescripciones adecuadas para que las construcciones y las instalaciones se adapten al ambiente donde estén situadas o bien donde se tengan que construir y no comporten un demérito para los edificios o los restos de carácter histórico, artístico, tradicional o arqueológico existentes en el entorno.”

Estamos, por lo tanto, ante una de las finalidades últimas del planeamiento la de preservar no solo el patrimonio cultural, sino también la identidad de los municipios y preservar la estética arquitectónica y evitar el perjuicio estético a los bienes catalogados (una suerte de previsión light y genérica de preservación de los entornos que en la LPCC se prevé para los BCIN en los artículos 33.2, 35 y 38).

Referido a este precepto, cabe mencionar la STSJC de 23 de diciembre de 2014⁵⁹⁵, que ante la impugnación de un Plan de mejora Urbana (PEIMU) en Barcelona que pretendían anularlo por distintos motivos, entre los que hay la disonancia del edificio resultante de la nueva ordenación del PEIMU con un BCIL anexo a la zona de edificación (casa Rocamora) por intentar construir un edificio que de algún modo “compite” con el BCIL, si bien el TSJC desestima dicha alegación de la siguiente forma:

“A este respecto, el informe pericial de parte discrepa de la bondad del PEIMU para conseguir el resultado pretendido por la Ordenanza y por el citado artículo 9.3 del Texto Refundido, defendiendo que "no se integra para nada en la trama común del ensanche, ni en el entorno, tal y como es preceptivo", por cuanto, considera que

⁵⁹⁵ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Sentencia núm. 808/2014, Rec. 114/2011; Ponente: Hernández Pascual, Isabel).

pretende "competir con la casa Rocamora", "imitar sus elementos de coronación", "imitar incluso sus materiales y colores".

No es la mediocridad del entorno lo que justifica el reconocimiento de un edificio como Bien Cultural de Interés Local, sino sus propios valores, por lo que no puede aceptarse que el edificio previsto en el PEIMU impugnado desentone con el entorno o pueda afectar a la casa Rocamora porque pueda llegar a "competir" con esta última, lo que supone, por el contrario, reconocerle un valor estético equiparable al de un bien Cultural de Interés Local, que, más que la disonancia o desentono, justifica la armonía con el ambiente estético de la zona, de valor indiscutible en el Ensanche y en muchos edificios del Paseo de Gracia, que también pueden competir sin sospecha de disonancia, a falta de más prueba y mayores explicaciones del perito, no siendo tampoco asumible esa alegación de desentono o incoherencia con el entorno por la imitación de los elementos de coronación, y de los materiales y colores, pues estas disposiciones parecen más encaminadas a buscar esa armonía, que el contraste.

Por todo lo expuesto debemos dictar sentencia desestimando este recurso contencioso-administrativo.”

IV.1.3.- Potestad en la protección y catalogación de inmuebles

En este apartado del trabajo se estudia jurisprudencialmente si la potestad de catalogar un bien inmueble es discrecional o reglada, viendo casos del Tribunal Supremo y el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña principalmente, referente a los BIC/BCIN, BCIL (u otras figuras afines de otras autonomías) y otros bienes catalogados urbanísticamente para tener una mayor comprensión del caso. Asimismo se estudia, relacionado con esto último, si los bienes inmuebles en mal estado de conservación pueden ser catalogados y protegidos y con qué límites.

IV.1.3.1- Introducción al concepto de las potestades administrativas

Por el *Imperium* del Estado, la Administración tiene una supremacía frente a los particulares que le permite ejercer Potestades Administrativas que se tienen que

establecer expresamente por Ley y son irrenunciables e inmodificables y se ejercen en interés público.

Las Potestades las podemos clasificar de muy distintas formas, entre otras: reglamentarias, autoorganizativas, ejecutiva y ejecutoria de los actos administrativos, sancionadora, disciplinaria, de deslinde y recuperación de oficio de bienes públicos, la potestad de interpretar o modificar un contrato público, la de expropiación forzosa, la tributaria, la de revisión de oficio, la jurisdiccional para resolver recursos administrativos y para lo que aquí nos interesa la de declarar bienes culturales y la potestad planificadora, y dentro de esta la planificadora urbanística.

Muchas de estas potestades se encuentran recogidas a favor de los entes locales territoriales en el artículo 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).

Por el nivel de vinculación a la administración que la ejerce y la forma de control judicial posterior, podemos diferenciar entre las potestades regladas y las discrecionales.

La Potestad puede ser Reglada cuando está totalmente predeterminada por la legislación, que marca los requisitos y aspectos del ejercicio, o puede ser Discrecional cuando se toman decisiones por la Administración de acuerdo con la estimación subjetiva o la libre apreciación, debidamente motivada, en los casos en que una norma lo prevé expresamente o en que no hay ninguna norma obligatoria concreta⁵⁹⁶. Respecto esta última hay la llamada “Teoría de la Vinculación Negativa”, que permite a la Administración aquello que no le está prohibido por Ley. Por lo cual la actividad administrativa discrecional se desarrollaría de forma incontrolable por los Tribunales. Y también tenemos a la “Teoría de la vinculación positiva”, que prohíbe a la Administración lo que no está permitido por Ley. Así, la actividad discrecional se desarrollará siempre dentro de la Ley. Esta última es una teoría más adecuada al art. 9.3 y 106 de la Constitución puesto que garantiza el Principio de Legalidad y la Interdicción de la Arbitrariedad de los Poderes Públicos, además de que toda actividad administrativa debe poder ser controlada por los tribunales, inclusive el ejercicio de una potestad discrecional, como luego veremos.

Respecto a los conceptos jurídicos indeterminados son fruto de un procedimiento reglado y se contienen en normas flexibles y son estándares indeterminados puesto que la Ley no

⁵⁹⁶ VIVES LEAL, Núria y SOTERAS GUIXÀ, Joana (Dir.), *op. cit.*, p. 153.

determina su contenido concreto sino que esto lo tiene que hacer la Administración ante cada supuesto de hecho en base a un proceso cognitivo objetivable, pero permitiendo solo una solución posible, por eso es un procedimiento reglado. Aparece tanto en el Derecho Privado (como los Principios de Buena Fe, Diligencia del Buen Padre de Familia, etc) como en el Derecho Público (como la Utilidad Pública, Urgencia, interés cultural de un bien, etc). Así, hay buena fe o no la hay, hay urgencia o no la hay en el supuesto fáctico en concreto, a pesar de que la norma jurídica no puede determinar esto previamente, sino que lo tiene que hacer a posteriori la Administración.

Las potestades administrativas regladas se diferencian de las discrecionales en que los primeros pueden contener “Conceptos Jurídicos Indeterminados”, que solo admiten una solución justa en su aplicación práctica que se determinan a través de una actividad de cognición que es objetivable (ver por ejemplo la STS de 17 de junio de 1989, Sala de lo Contencioso-Administrativo), mientras que las potestades discrecionales se rigen por criterios esencialmente extrajurídicos que son de voluntad de la Administración (como los de oportunidad política o económica), sin perjuicio de los límites que ahora veremos.

Así, se considera doctrinalmente y jurisprudencialmente que los límites de la discrecionalidad son los siguientes elementos reglados:

- 1) La existencia de la misma potestad y su extensión (que nunca podrá ser absoluta);
- 2) La competencia para ejercitarla (que estará atribuida a un órgano administrativo en concreto);
- 3) La forma de su ejercicio y el seguir el procedimiento establecido;
- 4) La finalidad permitida por ley para su ejercicio (que siempre tendrá que ser en cumplimiento del interés público).

La fiscalización de la discrecionalidad admite varios caminos compatibles entre ellos, como el control de los hechos que motivan la actuación discrecional, el control a través de los Principios Generales del Derecho, entre los cuales destaca el principio de interdicción de la arbitrariedad que la jurisprudencia ha controlado a través de un test de

racionalidad y finalmente tenemos el control de los elementos reglados de la potestad discrecional, especialmente el de la finalidad permitida por la ley para su ejercicio.

Así, cuando la actividad administrativa no respete la finalidad por la cual se dio la potestad discrecional, incurre en Arbitrariedad o Desviación de Poder, que se sanciona en base a los principios de Interdicción de la Arbitrariedad, Objetividad y en el que según el art. 106.1 CE los tribunales controlan la adecuación de la actividad administrativa a los fines que la justifican. Según el art. 70.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA), la sentencia estimará el recurso contencioso-administrativo cuando el reglamento o acto infrinjan el ordenamiento jurídico, incluso por Desviación de Poder, y nos dice que la desviación de poder se da cuando se utiliza una potestad administrativa con una finalidad diferente a la permitida por el ordenamiento jurídico. Y según el art. 72 LJCA, las sentencias estimatorias no podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados, excepto en aquellos casos en que solo quede una única solución posible, para hacer valer el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24 CE.

Así, hay que terminar recordando que de acuerdo el art. 34.2 de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común, el “el contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos”, puesto que sino habría anulabilidad de los actos por desviación de poder según el art. 48.

IV.1.3.2- La potestad de planeamiento

Una de las potestades más frecuentes y que interesa aquí es precisamente la potestad de planeamiento (en concreto del planeamiento urbanístico), pues precisamente una de las formas más comunes de catalogar y proteger bienes inmuebles es a través de planes urbanísticos que contienen catálogos del patrimonio cultural y natural. Normalmente estos planes catalogan *ex novo* bienes arquitectónicos y naturales que no tienen relevancia cultural suficiente para ser declarados BIC/BCIN u otra categoría secundaria prevista en la legislación sectorial del patrimonio cultural (como los BCIL en Cataluña o los Bienes de Interés Patrimonial en la Comunidad de Madrid). Otras veces lo que también hacen (y deben hacer) es incluir los bienes ya protegidos por la legislación sectorial en patrimonio cultural, como los BCIN y BCIL en su municipio.

Debemos partir de la naturaleza reglamentaria de los planes urbanísticos que así han considerado una parte amplia de la doctrina y jurisprudencia después de un largo debate doctrinal y jurisprudencial⁵⁹⁷, si bien recientemente dicha consideración está siendo cuestionada tanto por la doctrina como por las SSTs de 4 de marzo y de 27 de mayo de 2020, posibilitando la declaración de nulidad parcial de los planes⁵⁹⁸, para evitar los efectos muchas veces catastróficos de deber anular todo el planeamiento derivado dictado en base al plan anulado así como los efectos perversos de volver al planeamiento antiguo y todas las incongruencias que esto genera.

Sea como sea, para GIFREU I FONT,

“esta naturaleza normativa de los planes y la necesidad de adaptarlos a los cambios que se producen en las condiciones socioeconómicas, ambientales, culturales, etc. han justificado el *ius variandi* que se reconoce a la Administración en ejercicio de la potestad de planeamiento para variar la ordenación urbana establecida en un momento determinado, siempre con el objetivo de satisfacer los intereses generales y colectivos de la ciudad y de conformidad con los principios de los artículos 9.3 y 103.1 CE, para evitar caer en arbitrariedades y desviaciones de poder”⁵⁹⁹

En este sentido, la autora cita jurisprudencia como la STS de 19 de enero de 2016 y la STS de 20 de abril de 2011, Sala de lo Contencioso Administrativo.

De acuerdo con GIFREU I FONT⁶⁰⁰ la potestad de planeamiento es a la vez una actividad reglada y discrecional, pues es reglada al estar sujeta a unas normas formales y materiales de obligado cumplimiento y es eminentemente discrecional en cuanto la administración planificadora escoge un modelo territorial entre distintas soluciones posibles legítimas de acuerdo con un criterio de oportunidad política, económica, cultural, medioambiental, etc. Si bien dicha discrecionalidad no siempre se corresponde con una “discrecionalidad técnica”, que se basa en un juicio de oportunidad entre distintas alternativas

⁵⁹⁷ GIFREU I FONT, Judith, “*L’activitat urbanística dels ens locals*”, *op. cit.*, p. 1217.

⁵⁹⁸ GIFREU I FONT, Judith, “*L’activitat urbanística dels ens locals*”, *op. cit.*, p. 1219.

⁵⁹⁹ GIFREU I FONT, Judith, “*L’activitat urbanística dels ens locals*”, *op. cit.*, p. 1218.

⁶⁰⁰ GIFREU I FONT, Judith, *L’ordenació urbanística a Catalunya*, Associació Catalana de Municipis, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2012, pp. 286-289.

tecnicourbanísticas posibles. Luego tendremos ocasión de volver con este concepto pues es de gran interés a la hora de catalogar bienes culturales.

Cabe mencionar la STSJ de las Islas Baleares de 1 de abril de 2005⁶⁰¹ (FJ 3º) entiende la potestad discrecional en una concepción amplia que abarca también la revisión y modificación del planeamiento urbanístico, sin perjuicio de posibles indemnizaciones que puedan corresponder⁶⁰², que en ningún caso pueden serle un límite:

"La inicial vocación de vigencia indefinida de los planes (art. 45 TRLS/76), no implica imposibilidad de su alteración mediante los mecanismos de revisión o modificación.

Esta posibilidad de revisión y modificación es el conocido "ius variandi" a favor de la Administración, que le permite alterar el contenido de los instrumentos de planeamiento. La discrecionalidad administrativa en este punto es de las más amplias que pueden encontrarse por cuanto no queda vinculada ni por el sentido de la ordenación urbanística anterior, ni por las expectativas o derechos urbanísticos particulares, ni por los posibles convenios urbanísticos suscritos. Todo ello, sin perjuicio de las posibles indemnizaciones a que hubiera lugar.

En suma, los intereses públicos en la ordenación urbanística son de tal entidad, que no pueden quedar comprometidos por los intereses privados, debiendo deslindarse claramente la potestad discrecional para la alteración del plan, de las consecuencias indemnizatorias."⁶⁰³

⁶⁰¹ Sala de lo Contencioso-Administrativo (sentencia núm. 296/2005, rec. 479/2000; Pte.: Socias Fuster, Fernando).

⁶⁰² En el mismo sentido, ver STSJ Illes Balears de 6 de febrero de 2014, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (sentencia núm. 57/2014, rec. 794/2010; Pte.: Fiol Gomila, Gabriel) en el FJ 4º.

⁶⁰³ Continúa diciendo el fragmento de la sentencia: "La extensa discrecionalidad administrativa en la formulación y alteración del planeamiento urbanístico no siempre puede merecer la calificación de discrecionalidad "técnica" entendida como juicio de oportunidad entre soluciones técnico-urbanísticas, sino que en muchas ocasiones implica toma de decisiones sobre el modelo territorial a desarrollar, lo que tiene un componente de juicio de oportunidad de configuración social a decidir por quienes gozan de legitimación democrática para ello, en virtud de su condición de representantes de la voluntad popular. En suma, no sólo pueden contemplarse la toma de decisiones sobre el planeamiento desde unos criterios técnicos-urbanísticos, sino también desde criterios sociológicos, económicos, culturales, medioambientales, etc...)"

La doctrina jurisprudencial del TS acerca de la potestad discrecional planificadora urbanística y su control jurisdiccional está resumida en la STSJ de Andalucía de 18 de octubre de 2018 ⁶⁰⁴ ⁶⁰⁵ (FJ 6º):

“la potestad de planificación que es un diseño urbanístico de futuro, es esencialmente discrecional lo que implica decidir desigualdades entre diferentes alternativas, eso sí, que deben ser igualmente justas. Por ello, la discrecionalidad es susceptible de ser enjuiciada para controlar que la actuación administrativa responde a su finalidad, como reza el art. 106.1 de la Constitución. (...)

En sentencia de 19 de diciembre de 2008, el Alto Tribunal recuerda: " no conviene olvidar que el control jurisdiccional de la discrecionalidad en el ejercicio de la potestad de planeamiento ha de construirse, de un lado, sobre la comprobación y cotejo con la realidad de los hechos (...).”⁶⁰⁶

⁶⁰⁴ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª (nº de Resolución: 928/2018; ponente: Lopez Velasco, Marta Rosa).

⁶⁰⁵ También se puede ver en otras STSJ de Andalucía de 7 de septiembre de 2018 (nº 779/2018), 12 de junio de 2017 (nº 1132/2017) o de 24 de septiembre de 2015 (nº 736/2015) por citar solo algunas de las más recientes.

⁶⁰⁶ Fragmento entero de la sentencia: “(...) cabe recordar la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de marzo de 2009 que recoge la doctrina de la sentencia de 30 de octubre de 2007 (casación 5957/2003) y la de 26 de julio de 2006 (casación 2393 / 2003) en las que se expresaba: " las potestades de planeamiento urbanístico se atribuyen por el ordenamiento jurídico con la finalidad de que la ordenación resultante, en el diseño de los espacios habitables, de sus usos y de sus equipamientos, y de las perspectivas de su desarrollo, ampliación o expansión, sirva con objetividad los intereses generales; no los intereses de uno o de unos propietarios; ni tan siquiera los intereses de la propia Corporación Municipal ". Ahora bien, la potestad de planificación que es un diseño urbanístico de futuro, es esencialmente discrecional lo que implica decidir desigualdades entre diferentes alternativas, eso sí, que deben ser igualmente justas. Por ello, la discrecionalidad es susceptible de ser enjuiciada para controlar que la actuación administrativa responde a su finalidad, como reza el art. 106.1 de la Constitución. Al igual que la potestad de planeamiento y como manifestación de la misma, el " ius variandi" requiere también de armonizada potestad discrecional, y apoyada en datos objetivos exentos de error para alterar, modificar, revisar, o formular " ex novo" un planeamiento urbanístico, dirigido primordialmente a la satisfacción del interés público. En sentencia de 25 de julio de 2006 , el Tribunal Supremo remite a su doctrina sobre el ius variandi e indica: " reiteradamente ha declarado la Sala Tercera del Tribunal Supremo (Sentencias de 17 de septiembre de 1982 , 28 de marzo de 1983 , 9 de abril de 1984 , 7 de febrero de 1985 , 24 de febrero de 1987 , 20 de junio de 1989 y 20 de marzo de 1991 , entre otras) que el límite al ius variandi de la Administración en la revisión del planeamiento viene determinado por la congruencia de las soluciones concretas elegidas con las líneas directrices que diseñan el planeamiento, su respeto a los estándares legales acogidas en el mismo y su adecuación a los datos objetivos en que se apoyan. En consecuencia. el ius variandi no puede amparar la norma impugnada, dada la manifiesta contradicción de ésta con los estándares determinados por la calificación del suelo como residencial". En la sentencia de 26 de julio de 2006, el Tribunal Supremo expresa: "la discrecionalidad administrativa en el ámbito urbanístico, como se indica en la STS 21.1.97 entre muchas otras, opera a través de la verificación de la realidad de los hechos, valorando si la decisión planificadora discrecional guarda coherencia lógica con aquellos." En sentencia de 19 de diciembre de 2008 , el Alto Tribunal recuerda: " no conviene olvidar que el control jurisdiccional de la discrecionalidad en el ejercicio de la potestad de planeamiento ha de construirse, de un lado, sobre la comprobación y cotejo con la realidad de los hechos, pues la presencia de este elemento fáctico se sustrae a las alternativas inmanentes

GIFREU I FONT⁶⁰⁷ nos apunta también que la decisión planificadora se adopta con independencia de las aspiraciones o expectativas de la propiedad y en la presunción que la Administración planifica mejor y más objetivamente (SSTS de 28 de marzo de 1990 y de 26 de julio de 2006). De manera que para que prospere la pretensión de nulidad de alguna de las determinaciones singularizadas y discrecionales del plan es esencial que se acredite en grado suficiente que el planificador ha incurrido en error o en desviación de poder, que ha actuado al margen de los intereses generales, de la función social de la propiedad, de la estabilidad y la seguridad jurídica o que no ha motivado sus decisiones (STS de 3 de julio de 1995). Y se apunta también la STS de 18 de julio que establece que: “La discrecionalidad no supone una permisibilidad para actuar contra las más elementales reglas de la racionalidad y el buen sentido, sino que está limitada por ellas”.

Si bien la administración goza de discrecionalidad para elegir el modelo territorial, una vez escoge uno, la discrecionalidad queda atenuada, pues de acuerdo con la STS de 21 de septiembre de 1993, Sala de lo Contencioso-Administrativo:

“En efecto, sobre la base de una observación de la realidad y de una reflexión en la que atendiendo a ciertos criterios “objetivos” se contemplan y “analizan” las “distintas alternativas posibles” ha de producirse la “elección” de un determinado modelo territorial que además ha de “justificarse”: este es el momento de máxima discrecionalidad pues son posibles varias -incluso muchas- soluciones jurídicamente indiferentes. Pero después, una vez elegido el modelo y fijados los “criterios de la ordenación” propuesta, con las líneas generales del planeamiento se va atenuando la discrecionalidad como consecuencia de la propia decisión – “elección”-del planificador: las concretas calificaciones del suelo han de resultar coherentes con la decisión inicial, de donde deriva que el amplio abanico primario de posibles calificaciones se va reduciendo, siendo posible que incluso desaparezca la discrecionalidad cuando ya solo resulte viable una única solución que se imponga por razones de coherencia”.

a la discrecionalidad y, de otro, sobre la apreciación de la decisión planificadora discrecional que debe tener la debida racionalidad, congruencia o coherencia lógica con aquéllos hechos determinantes”.

⁶⁰⁷ GIFREU FONT, Judith, *L'ordenació urbanística a Catalunya*, op. cit, pp. 286-289.

Como disposición normativa de rango reglamentario que es un plan urbanístico, genera actos administrativos en su aplicación que son puramente reglados, como lo es la licencia urbanística que se dará o denegará si la solicitud de obras cumple con el planeamiento, por lo que la jurisprudencia exige que en el planeamiento no haya vaguedad o abstracción. Así se manifestó la STS de 17 de junio de 1989, Sala de lo Contencioso, referente a las limitaciones estéticas establecidas en el planeamiento general:

“Ciertamente la ordenación urbanística puede alcanzar características estéticas (...) y en este sentido puede resultar imprescindible la utilización de la figura de los conceptos jurídicos indeterminados: esto es perfectamente lícito pues, a diferencia de lo que ocurre en la discrecionalidad que implica una “libertad” para elegir entre soluciones igualmente justas, es decir, indiferentes jurídicamente, los conceptos jurídicos indeterminados sólo admiten “una” única solución justa, cabe distinguir en ellos una zona de certeza negativa y una zona de certeza positiva separada por otra de incertidumbre. Pero no resulta viable que ya en su formación se abra un espacio de penumbra tan intenso que implique una “libertad” de la Administración para decidir: con ello desaparece la figura del concepto jurídico indeterminado como elemento reglado para abrir el paso a la discrecionalidad. En el supuesto litigioso la recuperación de fachadas alude a que éstas tengan “suficiente entidad”: la expresión no aclara los criterios a tener en cuenta y su vaguedad puede generar de hecho una disminución de garantías”.⁶⁰⁸

GIFREU I FONT⁶⁰⁹ identifica como principales límites al ejercicio de la potestad discrecional en la planificación urbanística, a parte de los clásicos principios generales del derecho como los de legalidad, seguridad jurídica, eficacia, eficiencia, interdicción de la arbitrariedad, etc a principios más modernos relacionados con la ordenación urbanística como lo son los de racionalidad, coherencia y proporcionalidad que se articulan en limitaciones más específicas:

- a) Las limitaciones previas: son aspectos reglados de la decisión planificadora, como la competencia material y territorial para elaborar el planeamiento, el respecto a la

⁶⁰⁸ GIFREU FONT, Judith, *L'ordenació urbanística a Catalunya*, op. cit., pp. 286-289.

⁶⁰⁹ GIFREU FONT, Judith, *L'ordenació urbanística a Catalunya*, op. cit., pp. 286-289.

normativa y planeamiento sectorial (como los planes territoriales⁶¹⁰) y el respeto al procedimiento administrativo legalmente establecido; el control de legalidad del órgano urbanístico autonómico en la aprobación definitiva o informes preceptivos (e incluso pueden controlar cuestiones de oportunidad con trascendencia supralocal). Algunas de estas limitaciones están positivizadas en la legislación urbanística, como los estándares urbanísticos.

b) Las limitaciones a posteriori: como el control judicial en vía contenciosa de los planes urbanísticos respecto a los aspectos reglados y discrecionales de la potestad planificadora (viabilidad del plan, zonificación, etc) y sobre los actos administrativos en ejecuciones del plan (como las licencias, órdenes de ejecución, sanciones, etc). Dicho control se basa en el artículo 106.1 CE y se suele juzgar en base a los principios generales del derecho, la desviación de poder, los principios de proporcionalidad y racionalidad y a través del control de los hechos determinantes de la decisión administrativa para valorar si la decisión planificadora discrecional es coherente con la realidad.

IV.1.3.3.- La discrecionalidad en la catalogación urbanística de inmuebles

Hay que diferenciar si estamos ante una catalogación o protección en base a una legislación sectorial del patrimonio cultural (donde el TS es más dada a considerar la potestad como reglada) respecto de una catalogación meramente urbanística (donde el TS se inclina más por la potestad discrecional dado el *ius variandi* de la administración planificadora urbanística).

Así, la línea jurisprudencial pro *ius variandi* administrativa en base a una catalogación meramente urbanística es muy mayoritaria y viene de la mano de la STS de 21 de octubre de 1997⁶¹¹, en cuyo FJ 4º se afirma, en base a la Ley de Suelo de 1976 que:

“hemos dicho en múltiples ocasiones, (Sentencia de 23 de enero de 1.989, 24 de octubre de 1.990, 26 de octubre y 30 de noviembre de 1.992, 18 de julio de 1.993 etc.) que la Ley del Suelo de 1.976 dedica los artículos 18 a 25, 73 y 182, no sólo

⁶¹⁰ Art. 13.2 TRLUC de 2010: “Los planes urbanísticos deben ser coherentes con las determinaciones del plan territorial general y de los planes territoriales parciales y sectoriales y facilitar su cumplimiento.”

⁶¹¹ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. 1017/1992; ponente: Esteban Alamo, Pedro).

a la conservación y valoración del patrimonio histórico y artístico de la Nación y bellezas naturales, sino también a la conservación y protección de determinados edificios, o lugares o perspectivas del territorio nacional, monumentos, jardines, parques naturales o paisajes; decisiones que requieren su inclusión en Registros Públicos o Catalogados cuya naturaleza y finalidad desarrollan los artículos 86 y 87 del Reglamento de Planeamiento; y tales medidas se estructurarán y desarrollarán a través de los Planes Especiales pertinentes según los artículos 78 y siguientes del citado Reglamento. La potestad discrecional de la Administración -"ius variandi" ha de discurrir dentro del cauce marcado por los artículos 103 de la Constitución en relación con los 3 y 12 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1.976. En el caso concreto que nos ocupa el examen y valoración de todas las pruebas aportadas por las partes, nos llega a la conclusión de que la Administración urbanística no ha incurrido en error, falta de racionalidad, olvido de los intereses generales o desviación de poder al catalogar el Asilo en la forma en que lo ha llevado a cabo; sin que por otra parte este Tribunal pueda arrogarse funciones planificadoras que no le conciernen.”

En un sentido muy parecido tenemos la STS de 4 de diciembre de 1995⁶¹² nos indica en el FJ 4º la finalidad del catálogo urbanístico es la satisfacción del interés público local de conservar sus peculiaridades arquitectónicas u ornamentales notables dignas de preservar, por lo que se inclina por considerar la potestad de catalogación urbanística como discrecional si bien le pone como límites los principios de racionalidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad y fin del interés público:

“La finalidad de todo Catálogo de edificios de protección especial tiene por objeto, como cualquier actividad administrativa, la satisfacción del interés público local en la conservación de los instrumentos culturales típicos de una determinada época que por sus peculiares notables características arquitectónicas u ornamentales integran y recuerdan el ambiente y modo de vida de un tiempo pasado digno de mantener vivo en la conciencia social de una comunidad determinada.

⁶¹² Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. 4740/1991; Pte.: Sanz Bayón, Juan Manuel).

Naturalmente, que la Administración ostenta una potestad discrecional en la elección de los criterios determinantes de la inclusión de concretos edificios en el Catálogo, y los Tribunales en su ejercicio del control jurisdiccional de tal discrecionalidad no deben interferir en la actuación urbanística de la Administración cuando no haya sido acreditado que ésta sea irracional, caprichosa, desproporcionada o arbitraria o dirigida por motivos ajenos al interés público. Naturalmente, la inclusión de los bienes en el Catálogo debe seguir los criterios generales establecidos, determinantes de la conveniencia de conservación y mantenimiento de su total configuración o de determinadas partes de la misma.”⁶¹³

El Tribunal Supremo ha mantenido en el tiempo la apuesta por considerar la potestad discrecional en materia de protección urbanística, atendiendo a que estamos ante una potestad de planeamiento, si bien como toda potestad discrecional, tiene sus límites, pero a su vez estos límites (como lo son las sentencias precedentes que afectan a la cuestión de la catalogación o no de inmuebles) no puede petrificar el planeamiento urbanístico. Así, la STS de 20 de marzo de 2014⁶¹⁴, en el FJ 5º nos concreta lo siguiente:

“Por muy discrecionales que sean los términos en que nuestro ordenamiento jurídico venga a atribuir la potestad de planeamiento urbanístico a las Administraciones Públicas, se trata en todo caso de una potestad que, como todas las demás potestades administrativas, no está exenta de límites.

⁶¹³ Sigue diciendo el fragmento de la sentencia: “La simple observación de los documentos fotográficos de los edificios cuestionados, aportados a los autos del rollo de instancia, complementada con el informe del arquitecto municipal, son reveladores de la nobleza edificatoria de esos inmuebles que sin ser auténticas obras de arte arquitectónico, contienen una valor intrínseco indudable, y forman parte de la memoria colectiva de Cocentaina, formando parte de un paisaje urbano, característico de la arquitectura de principios de siglo digna desde luego de conservación. Las limitaciones y deberes dimanados de ese nivel de protección, consistentes en el simple mantenimiento de la estructura tipológica de los dos edificios en sus elementos principales, permitiéndose el mantenimiento del uso actual, así como la sustitución parcial de elementos, aumento de volumen o cambio de materiales originales, pudiéndose aprobar el expediente de reparcelación urbanística (T.A.U.), al ejecutar la restauración de los edificios, entre otros de menor interés, son reveladoras de la ausencia de toda manifestación de arbitrariedad en la inclusión de esos inmuebles en el tan repetido Catálogo, objeto de esta litis.

Procede, pues, en virtud de lo afirmado desestimar la apelación planteada con la consiguiente confirmación de la sentencia apelada.”

⁶¹⁴ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (Rec. 4333/2011; ponente: Suay Rincón, José Juan).

Tales límites aparecen indudablemente reforzados cuando median resoluciones judiciales que asimismo exigen ser respetadas y cumplidas. Pero tampoco, por la existencia de tales límites, la potestad de planeamiento urbanístico queda cancelada con vistas a satisfacer las exigencias requeridas en cada momento por los intereses públicos; ni desaparecen las potestades de planeamiento de la Administración, si su ejercicio se encamina realmente a los objetivos que la justifican, porque el planeamiento urbanístico tampoco puede entenderse que pueda quedar petrificado a partir de tales resoluciones.

Ahora bien, ello no impide que deba extremarse el cuidado y el rigor en la fiscalización que los órganos jurisdiccionales estamos llamados a ejercer cuando la verdadera finalidad a que responde el ejercicio del "ius variandi" puede comprometer la efectividad de nuestras propias resoluciones -y con ella los derechos a la tutela judicial efectiva que asisten a las partes que haya obtenido una decisión favorable en el curso del proceso-, justamente, para verificar que ello no es así, y que las potestades administrativas efectivamente se dirigen a la satisfacción de los intereses públicos puestos bajo la tutela de la Administración en cada caso.”

Por lo tanto, es posible modificar el planeamiento que ya ha sido afectado por el efecto de cosa juzgada de una sentencia judicial precedente, pero se debe hacer con suma cautela y actuando en todo momento al fin de interés público que se busca en el ejercicio de la potestad de planeamiento. Así, será difícil poder argumentar que se modifica el planeamiento con la finalidad de eludir la ejecución de una sentencia firme cuando la modificación del planeamiento, con el fin de catalogar el inmueble, ya se formuló antes de recaer sentencia, aunque se aprobara a posteriori a esa, de acuerdo con el FJ 5º de la misma sentencia:

“A) Proyectando estas consideraciones sobre el supuesto sometido a nuestro enjuiciamiento, resulta relevante desde luego el hecho ya destacado de que la formulación del Catálogo del Patrimonio Histórico, promovido en sustitución del inventario incorporado a las Normas Subsidiarias vigentes en el municipio de Sa Pobra, viniera a prepararse y a iniciar su tramitación administrativa, ya con anterioridad al dictado de la sentencia cuya inejecución se denuncia en el recurso.

Siendo ello así, difícilmente puede responder dicho Catálogo a una deliberada voluntad de eludir el cumplimiento de una resolución judicial, que en realidad todavía no ha tenido lugar. La sentencia impugnada así lo viene a dejar sentado.

Para ella, resulta determinante ("muy determinante", es la expresión que concretamente emplea), en efecto, que el impulso a la formación del catálogo se iniciara con anterioridad a que se dictara la sentencia en que se apoya el recurso para fundamentar sus conclusiones.”

SÁNCHEZ GOYANES también es de la opinión de considerar la potestad de planeamiento urbanístico para catalogar inmuebles como discrecional:

“La catalogación de un inmueble se estima en general hoy condición previa para la aplicación del sistema de protección y conservación elaborado por el planificador. Desde ese momento es de aplicación las limitaciones impuestas por el plan al que complementa el Catálogo, y esta consecuencia es totalmente reglada, extremo sobre el que se profundizará en el siguiente epígrafe.

No obstante, se ha de repetir que la discrecionalidad del planificador sí que se manifiesta en relación con el establecimiento de dicho régimen de protección y conservación. La potestad del planificador en esta materia es de tal relevancia, que el régimen de protección no tiene por qué limitarse a los edificios catalogados, sino que puede extrapolarse a los edificios colindantes. Esto, además, es algo normalmente mantenido por la jurisprudencia. Por poner un ejemplo, la STS de 15 de octubre de 1986 (Ar. 891) afirma que:

"... cabe señalar, en contra de los criterios vertidos en el recurso (que sustancialmente coinciden con los expuestos en esta instancia) que la finca sí posee valores arquitectónicos y urbanísticos intrínsecos dignos de conservación en los términos reseñados por el Plan Especial; a lo que se añade que, en relación con su entorno, la protección y conservación del patrimonio arquitectónico de la rama urbana original y de los usos característicos de la zona, de la cual forma parte la finca, obligan a establecer unas medidas de protección que garanticen la consecución de estos extremos con el fin de evitar la degradación ambiental que la

alteración de los mismos produciría; diciéndose, finalmente, que coherentemente con el análisis efectuado resulta evidente la necesidad de mantener las medidas cautelares que el Plan Especial establece para el edificio que, en base a sus características arquitectónicas y ambientales, se traducen en lo que la normativa del citado Plan denomina 'protección integral'.

O bien, tener como objeto las calles. Así se manifiesta la STS de 8 de abril de 1989^{615 616}:

Por lo tanto, parece quedar claro que el planificador goza de una amplia discrecionalidad para definir el régimen de protección-conservación de los bienes catalogados, incluyendo su aplicación a bienes colindantes.

Y precisamente dentro de la discrecionalidad de la Administración planificadora cabe incluir medidas de protección-conservación de un contenido muy amplio. Entre estas medidas no se excluye determinaciones sobre las alturas de los edificios catalogados y su entorno.

Siguiendo la argumentación precedente, cabe afirmar que incluso desestimando un tratamiento conjunto de los edificios catalogados y no catalogados, tampoco sería incoherente aplicar soluciones no unitarias que supusieran un tratamiento no

⁶¹⁵ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. 3452).

⁶¹⁶ La primera parte del fragmento del fundamento jurídico mencionado dice así: "En definitiva pues los Planes Especiales han de respetar el límite infranqueable que es la estructura fundamental y orgánica del territorio, que nunca pueden alterar, pero en cambio están habilitados para introducir en la ordenación general aquellas modificaciones específicas que sean necesarias para el cumplimiento de su función.

Los Planes Especiales de Protección del patrimonio histórico y artístico ordenan los aspectos de una realidad existente para evitar su destrucción y más concretamente la ordenación puede perfectamente hacer objeto de sus previsiones 'las calles' -arts. 18, 1, b) del Texto Refundido y 78, 1, b) del Reglamento de Planeamiento-

Y dado que las calles quedan definidas por varios elementos uno de los cuales, y fundamental, es el de las alineaciones, hay que entender que éstas pueden ser objeto de la ordenación propia de un Plan Especial de Protección.

En el supuesto litigioso, el Plan Especial impugnado pretende en lo que ahora importa mantener las alineaciones actualmente existentes en la realidad en un pequeño tramo de la calle San Francisco -hoy Sigró- en su confluencia con el Carrer Llarg para conservar la realidad existente tal como la ha trazado la historia y si con esta finalidad modifica las alineaciones dibujadas en ordenaciones anteriores ha de entenderse que esto resulta perfectamente lícito para un Plan de Protección: se trata de conservar un trazado real y actual producto del tiempo aunque para ello sea necesario modificar alineaciones meramente pretendidas o proyectadas, existentes en previsiones anteriores y cuya alteración no puede en modo alguno calificarse de modificación de la estructura general y orgánica.

Desde otro punto de vista es perfectamente viable que un Plan Especial como el litigioso de Conservación del Casco Antiguo mantenga viejas alineaciones, aun sin ser funcionales, pues el interés público atendido es precisamente el de la conservación. El propio documento aportado por la parte actora en su escrito de proposición de prueba subraya que «las edificaciones existentes» en la calle litigiosa 'datan de antiguo' y que el Plan Especial impugnado 'mantiene' el trazado 'de la edificación existente'. Y recuérdese que la conservación del patrimonio histórico es justamente uno de los cometidos que nuestra Constitución atribuye a los poderes públicos -art. 46- "(...)."»

homogéneo de inmuebles colindantes catalogados y no catalogados, siempre y cuando estuviera permitido por el planeamiento general y esta solución respetara el paisaje y las condiciones ambientales, así como garantizara la integración en el ámbito donde su ubique.”

La STSJC de 29 de junio de 2004⁶¹⁷, ha declarado (FJ 4º) una cierta discrecionalidad administrativa en establecer el nivel de protección respecto de un bien catalogado urbanísticamente:

“Subsidiariamente se solicita la sustitución del nivel de protección C por el D. Se consideran de este último nivel, conforme al art. 8. 3 del Plan Especial, los bienes que por sus características pueden ser trasladados sin problemas para su conservación o que gozan de un interés cultural en el sector de emplazamiento que, pese a no haber sido considerado en los otros tres niveles anteriores, es preciso conservar documentalmente para su recuerdo; y en el art. 10. 2 se desarrolla de la siguiente forma: "Constituyen los edificios y elementos de los edificios urbanísticamente considerados como nivel D: a) elementos de interés que se encuentran en un edificio respecto del cual no se impide su desaparición pero se exige la conservación documental; b) elementos de interés que por sus características pueden ser objeto de relocalización o desplazamiento de su emplazamiento actual". Pues bien, evidentemente, no nos encontramos ante el supuesto b), ya que precisamente se protege la finca por su ubicación concreta en el barrio, y respecto del a), el Ayuntamiento de Barcelona ha querido algo más que la mera constatación documental para conservar la memoria histórica de la tipología urbanística de la zona; ha querido que se mantenga el conjunto de edificio y jardín que nos ocupa con el mismo volumen y tipología actuales, sistema de protección que bien parece consigue que se mantenga vivo y se conozca el estilo de una época anterior mejor que la mera conservación documental, finalmente ceñida a un público muy minoritario. Criterio de la Administración actuante que no se revela como irracional ni absurdo y que por tanto no resulta arbitrario, entrando dentro de los límites de la discrecionalidad, sin que en

⁶¹⁷ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Nº de Recurso: 615/2000; Roj: STSJ CAT 8116/2004 - ECLI:ES:TSJCAT:2004:81; ponente: Martín Coscolla, María Pilar).

consecuencia pueda ser sustituido por el particular de la parte actora o el de este Tribunal.”

En todo caso, SÁNCHEZ GOYANES es de la opinión que dicha discrecionalidad de catalogar es eminentemente municipal, hecho lógico si se tiene en cuenta que la participación autonómica en la catalogación debiera ser para corregir temas de legalidad o bien para otras cuestiones donde exista u interés supramunicipal, hecho que en la catalogación no ocurre normalmente:

“dentro de su caracterización como decisión administrativa de carácter municipal, ya que emana del órgano de gobierno propio del Municipio, la competencia para fijar los criterios de qué se cataloga y cómo -con qué niveles de intensidad- es primariamente municipal, en el sentido de que es al Ayuntamiento al que incumbe adoptar la decisión pertinente, por afectar a intereses estrictamente locales del Municipio, sin afectación de intereses supralocales (salvo supuestos especiales). Ello significa que la decisión en este orden adoptada por el Municipio no puede ser sustituida ni corregida por el órgano autonómico que ostenta la competencia para la aprobación definitiva del Catálogo o del Plan al que va anejo (salvo esas especiales circunstancias de concurrencia de intereses supralocales) -STS de 23 de abril de 1996 (caso de la catalogación del Edificio Lorite de Madrid)-.”⁶¹⁸

Como la potestad planificadora urbanística es discrecional, para poder anularla es preciso que se acredite el vicio de irracionalidad o de arbitrariedad en la regulación urbanística del plan urbanístico. Así se manifiesta el FJ 3º de la STSJC de 1 de octubre de 2010⁶¹⁹:

“Tampoco podrá prosperar la impugnación de la ordenación de la finca de la calle Pau, contenida en el artículo 155 de las normas urbanísticas del Pla d’Ordenació Urbanística Municipal: Es cierto que en este extremo el Pla d’Ordenació Urbanística Municipal se aparta de la concreta ordenación establecida por el Plan Especial de protección del patrimonio arquitectónico y catálogo aprobado en 1991; pero la actora no ha obtenido prueba que acredite que la nueva ordenación de la finca de referencia contenida en el

⁶¹⁸ SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, “Las catalogaciones urbanísticas (...) *op. cit.*”, pp. 142-143.

⁶¹⁹ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sentencia núm. 741/2010).

citado precepto estuviera viciada de irracionalidad y/o arbitrariedad, esto es, que vulnerase los límites del ejercicio de la potestad de planeamiento y, en concreto, del ius variandi, ámbito de discrecionalidad de la Administración planificadora en sede de planeamiento urbanístico.”

La STSJ de Madrid de 6 de junio de 2003⁶²⁰, ha matizado, pero, que la discrecionalidad no es absoluta, sino que hay ciertos elementos controlables judicialmente, especialmente si se da el supuesto de hecho que motiva la catalogación (los criterios justificadores – como valores culturales o arquitectónicos- que determina el propio catálogo para poder ser incluido) y que si no se cumplen, se incurre en una arbitrariedad que implica la anulación de la inclusión del bien en el catálogo. Así se manifiestan los FFJJ 2º y siguientes:

“ Para la correcta resolución de tal cuestión conviene comenzar por recordar que si bien es cierto que en el ámbito de la calificación de los usos del suelo urbano las facultades de la Administración son discrecionalmente amplias, al estar en función de la valoración que se haga de las necesidades sociales, de la conveniencia de oportunidad del destino del suelo y de la armonización de los más variados intereses comunitarios, (en este sentido, Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 1991), no le es menos dicha potestad discrecional se encuentra sometida, como toda actuación administrativa y por imperativo del artículo 106.1 de la Constitución (RCL 1978, 2836) , a un control jurisdiccional (SSTS de 23 de junio de 1994 , 23 de febrero y 21 de septiembre de 1993 o 14 de abril de 1992 , entre otras muchas).

Como concluye la importante Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de junio de 1992 , en estos casos de control de los aspectos discrecionales de la potestad de planeamiento la revisión jurisdiccional de la actuación administrativa se extenderá, en primer término, a la verificación de la realidad de los hechos para, en segundo lugar, valorar si la decisión planificadora discrecional guarda coherencia lógica con aquéllos, de suerte que cuando se aprecie una incongruencia o discordancia de la solución elegida con la realidad que integra su presupuesto o una desviación injustificada de los criterios generales del plan, tal decisión resultará viciada por

⁶²⁰ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Recurso Contencioso-Administrativo 1332/1997).

infringir el ordenamiento jurídico y más concretamente el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos -artículo 9^o3 de la Constitución- que, en lo que ahora importa, aspira a evitar que se traspasen los límites racionales de la discrecionalidad y se convierta ésta en fuente de decisiones que no resulten justificadas (en el mismo sentido SSTs de 22-9 y 15-12-1986 , 19-5 y 21-12-1987 , 18-7-1988, 23-1 y 17-6-1989 , 20-3 y 22-12-1990 , 11-2-1991 , 20-1-1992, etc.).”⁶²¹

En referencia al control judicial de la potestad discrecional de catalogación, para SÁNCHEZ GOYANES,

⁶²¹ Continúa la sentencia:

“TERCERO En el caso que nos ocupa, como ya hemos apuntado, el Plan General impugnado somete el edificio sito en el núm. NUM000 de la CALLE000 al nivel de protección 1, en su grado integral. Ello presupone, como se indica en el artículo 4.3.4. del Plan, la inclusión del edificio en el Catalogo General de Edificios Protegidos.

Dicho artículo 4.3.4 del Plan General establece expresamente que: (...).

Así pues, la protección integral queda reservada para los edificios catalogados de gran calidad que presentan importantes valores arquitectónicos o ambientales.

CUARTO El Perito-Arquitecto, D. José Ramón, que a instancia de las recurrentes ha informado en las presentes actuaciones, realiza, en relación con los valores del edificio que nos ocupa, las siguientes consideraciones:

1º- El edificio sito en la CALLE000 NUM000 no presenta aporte relevante alguno en cuanto a técnicas de construcción utilizadas o en cuanto a su diseño estructural, no destacando respecto de otros edificios de su misma antigüedad. Tampoco son destacables sus valores constructivos como singulares o aislables.

2º- En cuanto a sus valores estéticos, señala en dicho informe que los elementos que constituyen la fachada son en gran parte intervenciones posteriores e improvisadas que pretenden imitar materiales y técnicas propias de la época en que se construyó pero que, como tales, no aportan valores estéticos a la edificación, desvirtuando la calidad y condiciones iniciales del edificio.

3º- Respecto de su valor histórico-arquitectónico indica que la edificación es la suma de un conjunto de materiales y estilos que hacen imposible su clasificación ya que las sucesivas intervenciones, y su incoherente fusión no definen características propias de un único estilo.

4º- Por último, y en cuanto a sus valores ambientales, apunta que el impacto visual que genera la edificación es sorpresivo, además de su estado de abandono. El jardín como tal no existe. Los restos de vegetación están formados por vegetación seca aislada y sin ningún valor ecológico. No son especies vegetales protegidas ni de apreciable singularidad.

Sostiene, en definitiva que no se encuentran en la edificación «valores arquitectónicos ni ambientales que la exceptúen para la Catalogación que le asigna el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997», y acaba concluyendo que «el edificio no se considera incluido en los planteamientos normativos que determinan su preservación» y no representa ningún «elemento relevante dentro de la Historia del arte y la Arquitectura». Asimismo se añade que la edificación «Tampoco puede considerarse un hito dentro de la trama urbana de Madrid por encontrarse agobiado por edificaciones que le superan en altura y volumetría y que la hacen imperceptible en la manzana donde se sitúa”.

La claridad y contundencia de las conclusiones del Perito ponen de relieve que las características del edificio no justifican, en modo alguno, el nivel de protección integral asignado por el Plan General impugnado, pues, como acabamos de ver, dicho edificio carece de los valores arquitectónicos o ambientales requeridos por la propia normativa del Plan para ser merecedor de la discutida protección.

Así las cosas, la decisión de asignar tal protección al edificio de las recurrentes se revela discordante con la realidad que integra su supuesto y representa una desviación injustificada de los criterios generales del propio Plan General, resultando, en consecuencia, viciada por infringir el ordenamiento jurídico y más concretamente el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.””

“la autovinculación a que se somete el propio planificador autor de la catalogación -o de la decisión de no catalogar, en su caso- en el momento de la declaración de los objetivos o principios generales que se persiguen con esta técnica, en la Memoria del respectivo instrumento, sirve al juzgador como primer y principal parámetro para enjuiciar la corrección de las decisiones singulares adoptadas a su amparo. Ahora bien, la carga procesal correspondiente, para desmontar la validez que se presume de la decisión administrativa, recae sobre quien se proponga combatirla ante los Tribunales (STSJ de Madrid de 30 de diciembre de 2002, antecitada).

En la ya citada STS de 27 de abril de 2004, se razona detalladamente cómo, siguiendo ese camino argumental, lo procedente es anular la previa decisión administrativa.⁶²²

⁶²² Fragmento de la sentencia:

"Con independencia del acierto o no de una determinada frase de la sentencia, la razón de la decisión no es otra que la de haberse llevado a cabo la ordenación del área, en que se encuentra el cerro de San Bartolomé, con un criterio distinto al mantenido en otros supuestos, en que los elementos a conservar no tenían tantos méritos como aquéllos para los que los demandantes reclaman protección, y a esa conclusión llega la Sala de instancia después de examinar las pruebas que aparecen en el expediente y en los autos, las que desautorizan la elección innovadora de la Corporación municipal, quien, al optar por la nueva ordenación, ha olvidado o eludido, sin suficiente justificación, sus propios criterios generales en orden a la protección de elementos relevantes para el patrimonio histórico, cultural, paisajístico y arquitectónico de la ciudad.

Cuestión distinta es que la Sala sentenciadora no comparta los argumentos que, en vía previa y al contestar la demanda, adujeran las Administraciones demandadas y ahora recurrentes, quienes centran sus razonamientos favorables a la ordenación prevista en las ventajas que la desaparición del cerro de San Bartolomé tendría para la estructura del área, silenciando, sin embargo, el perjuicio que su pérdida irrogaría al patrimonio histórico, cultural y paisajístico municipal, considerando el Tribunal a quo que la tesis mantenida por dichas Administraciones es contraria a los criterios conservacionistas que ellas mismas han fijado como pautas para la ordenación urbanística de la ciudad.

En el informe, al que aluden en sus respectivos motivos de casación los cuatro recurrentes, emitido por el equipo redactor del Plan General después de la información pública, se describen las excelencias y beneficios que la nueva ordenación, prevista en él para el área en cuestión, reportará a los habitantes de la ciudad, limitándose a señalar, como aspectos negativos: «la supresión de un patrimonio arquitectónico de cierto interés, constituido fundamentalmente por los elementos siguientes: Convento de la Compañía de María, Casa de Baños municipal y muro de San Bartolomé», argumentándose a continuación que ninguno de ellos reúne por sus valores arquitectónicos o históricos los requisitos necesarios para una declaración monumental.

Es por esto precisamente por lo que el Tribunal a quo afirma que falta un correcto juicio de los intereses públicos enfrentados, dado que se atribuye a tales edificaciones un escaso interés en desacuerdo con los criterios generales señalados por el propio Plan General.

Más adelante, el mismo informe reconoce que un último aspecto negativo es el profundo cambio del paisaje y la imagen urbanas que la intervención producirá en el área «Amara Zaharra» con la consiguiente ruptura de la «memoria ciudadana» que de ellos se deduce.

Estos hechos, puestos de manifiesto por los propios redactores del Plan, no han sido, como sostiene la Sala sentenciadora, debidamente ponderados o contrastados por la Administración Urbanística para optar por la solución elegida, o, al menos, no ha explicado ni razonado el apartamiento de su criterio en cuanto a elementos urbanos que merecen conservarse ni ha dado tampoco argumentos por los que esas ventajas, extensamente exaltadas en el aludido informe, deban prevalecer frente a una transformación del entorno determinante de la ruptura de la memoria ciudadana.

(...) El alcance del fallo, en caso de estimación de los recursos, suele limitarse a la anulación de la determinación considerada contraria a Derecho, siendo excepcional que el mismo incluya la imposición de determinada opción al respectivo planificador, ya que, como regla general, ello significaría inmiscuirse en el terreno de la potestad de administrar, yéndose, pues, más allá, del acotado terreno de la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, tal como la propia doctrina jurisprudencial ha interpretado esa separación y división de funciones entre los poderes públicos.

En la STS de 26 de febrero de 2003, se estima en parte la pretensión de la recurrente, en relación con la inclusión de su finca en el Catálogo de Edificios Protegidos del PGOU de Boadilla del Monte (Madrid) de 1991 y en relación con la paralela exclusión expresa de la misma del proceso de gestión urbanística de determinada Unidad de Actuación, sobre la cual la Sala de instancia había estimado procedente sustituirla por la inclusión de la finca en el susodicho ámbito de ejecución; la razón de la estimación parcial del recurso de casación gira en torno al principio de que la regla en esta materia es la no sustitución de la Administración por lo que el fallo, salvo excepciones, se debe limitar a la anulación de la decisión estimada contraria a Derecho; incidentalmente, el Tribunal Supremo comparte previamente el

En la contestación a la demanda se aseguró que, al otorgar la aprobación provisional del Plan General de Ordenación Urbana, pesaron más las ventajas que los inconvenientes, pero ese expreso y manifiesto juicio de ponderación es el que echa de menos la Sala de instancia, y, al así expresarlo, no incurre en incongruencia ni en falta de motivación."

razonamiento del juzgador de instancia en torno a la insuficiente motivación de la previa decisión catalogadora.»^{623 624}

⁶²³ Fragmento de la sentencia:

“Pero, si bien se mira, la sentencia basa su decisión en dos argumentos, a saber, primero, que no se cumplieron los trámites necesarios para incluir el bien en el Catálogo y, segundo, que «no se razonó suficientemente dicha inclusión, siendo notoriamente insuficiente a tales efectos la mención genérica...». Pues bien; si ese primer argumento puede ser erróneo, no lo es el segundo, y él por sí solo sirve para justificar la decisión judicial.

Porque la inclusión del inmueble en el Catálogo de Edificios Protegidos está justificada con una sola frase (ni siquiera contenida en el Plan o en su Catálogo, sino en la contestación a las alegaciones de la interesada). Esa frase es la siguiente: «la Catalogación de la presente edificación responde a la singular ubicación de la misma respecto del acceso a Boadilla del Monte desde el Sureste, estando motivada la protección propuesta más por la protección de la fachada/silueta de la ciudad que por el valor real de las edificaciones catalogadas».

Pues bien, esa justificación no se corresponde con la que debe exigirse para una medida que, como la inclusión en el Catálogo, supone una muy profunda restricción al derecho de propiedad. Pues ni se explican las características de la fachada/silueta ni la manera en que el edificio sirve a su protección ni la forma en que un edificio distinto (como otros ya existentes) la respetaría.

Esta falta de motivación, que produce además una grave indefensión a la interesada, no es combatida en casación por la Comunidad Autónoma de Madrid, que se limita a citar en su favor la frase mencionada, haciendo supuesto de la cuestión.

En consecuencia, el primer motivo de impugnación debe ser desestimado.

QUINTO En el segundo motivo (referente a la adscripción que el Tribunal de Madrid ha hecho de la finca en cuestión a una determinada Unidad de Actuación), se alega la infracción del artículo 41 del TRLS de 9 de abril de 1976 (RCL 1976, 1192) y de sus artículos 117 y 118, que (en opinión de la entidad pública recurrente) habrían sido violados al sustituir el Tribunal la voluntad de la Administración planificadora en la configuración de la Unidad de Actuación.

Este motivo debe ser aceptado.

La Administración, al contestar a una alegación en este sentido, explicó que «tanto por el grado de consolidación como por el tamaño de las propiedades y construcciones la parcela considerada no puede entenderse que tiene otro nexo común con el enclave de «La Millonaria» que su contigüidad. Esta razón no es urbanísticamente suficiente para incluir la misma dentro de la citada Unidad de Actuación», y que «la situación de consolidación, ocupación, edificación, etc., son claramente distintas de la del EN-1 y su inclusión en la misma dificultaría la gestión de la misma».

La Sala de instancia rechaza este argumento diciendo que esos criterios no pueden condicionar la delimitación de la Unidad de Actuación, que «depende en gran medida de la viabilidad que tenga para cumplir el fin para el que está diseñada, permitiendo el normal desarrollo y cumplimiento del proceso urbanístico previsto y, consecuentemente, la equitativa distribución de beneficios y cargas».

Sin embargo, debemos tener presente:

a) Primero, que la posibilidad de distribución de beneficios y cargas es una característica a tener en cuenta para la delimitación de Unidades de Actuación, pero no es la única (artículo 117-2 y 3 del TRLS/1976). A pesar de que exista aquella posibilidad de distribución puede no resultar conveniente la delimitación propuesta si, por cualquier otra circunstancia, resulta difícil o problemático el desarrollo en ella de las previsiones urbanísticas. Así se deduce del informe de la Administración que antes hemos transcrito.

b) Segundo, que el dato de que, antes de la aprobación del Plan aquí impugnado, la finca estuviera incluida en esa Unidad de Actuación no impide al nuevo planificador alterar la configuración de ésta, y las explicaciones dadas por el autor del Plan resultan suficientes para justificarla.

c) Tercero, y sobre todo, que una vez que la sentencia de instancia (y ésta de casación) han anulado la catalogación del edificio parece razonable, ante la nueva situación, que sea el Ayuntamiento quien, haciendo uso de la potestad de ordenación urbanística y de configuración de las Unidades de Actuación, decida sobre la ubicación de la finca en una u otra Unidad, según lo que crea más conveniente para los intereses urbanísticos, misión en la que no puede ni debe ser sustituido por los Tribunales de Justicia."

⁶²⁴ SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, "Las catalogaciones urbanísticas como ejercicio de la competencia municipal de protección del patrimonio cultural", en GARCÍA RUBIO, Fernando (coord.), *Régimen jurídico de los centros históricos*, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 143-146.

IV.1.3.4.- La potestad reglada de catalogación urbanística de bienes inmuebles

El TSJ de las Islas Baleares es el principal valedor de una postura jurisprudencial y doctrinal minoritaria que entiende que no solo en la protección de bienes por las leyes del patrimonio cultural deben de ser regladas, sino también la catalogación meramente urbanística. Así, podemos citar la STSJIB de 15 de abril de 2014⁶²⁵ (FJ 6º):

“Sin embargo, esta Sala sí considera aplicable aquella doctrina jurisprudencial, en cuanto aborda el carácter reglado de la protección de los bienes integrantes del patrimonio histórico por parte de los poderes públicos, y al margen de los instrumentos mediante los cuales logren esta tutela, que pueden ser tanto instrumentos de planeamiento (planes especiales previstos en los artículos 18 de la Ley del Suelo de 1976 y 78 del Reglamento de Planeamiento de 23 de junio de 1978) (...)”

Pero otros tribunales han estimado la potestad reglada en la catalogación urbanística solo para casos concretos, como cuando se impide proteger inmuebles más allá de lo debido, pues solo se podrá si concurren únicamente los requisitos necesarios para su catalogación. De conformidad con el principio de interdicción de la arbitrariedad (artículo 9.3 CE), la inclusión de un bien en un plan urbanístico que catalogue el bien, con el nivel concreto de protección al que se sujeta deben responder y ser proporcionales a las características y valores que realmente presente el bien, ya que una consolidada línea jurisprudencial “proscribe las conclusiones caprichosas, arbitrarias, absurdas, ilógicas e irrazonables” (STS de 24 de julio de 2008⁶²⁶).

Así se manifiesta la STSJC de 16 de octubre de 2003⁶²⁷ que estimó el recurso interpuesto contra el nivel de protección previsto en un plan urbanístico especial a una masía y declaró que no procedía dispensar al inmueble un nivel de protección C ni otro superior, al argumentar que tienen en cuenta obras de rehabilitación que se habían ejecutado

⁶²⁵ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (sentencia núm. 234/2014, rec. 167/2012; Pte.: Ortuño Rodríguez, Alicia Esther).

⁶²⁶ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Az. RJ 2008/4443).

⁶²⁷ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. JUR 2004/3745).

“los valores a proteger para el caso de autos no alcanzan a justificar la concreta decisión y ordenación tomada, ni desde luego otra de mayor relevancia, por lo que a salvo lo que haya lugar a determinar por la Administración para un nivel de protección inferior en forma debidamente justificada se está en el deber de declarar la nulidad de la figura de planeamiento de autos”.

Existe también una línea jurisprudencial que se manifiesta sobre los límites de la potestad administrativa de catalogar en un plan urbanístico i el régimen de protección que se le da. Así encontramos la STS de 23 de enero de 1989⁶²⁸, STS de 26 de octubre de 1992⁶²⁹, STS de 26 de febrero de 2003⁶³⁰ y la STSJC de 16 de octubre de 2003⁶³¹.

En un principio, parece asumir la posición de una potestad reglada en la catalogación, por lo menos de forma implícita, la STS de 27 de abril de 2004⁶³² referente a los valores que deben preservarse mediante la inclusión de elementos o conjuntos concretos dentro del

⁶²⁸ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. RJ 1989/427).

⁶²⁹ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. RJ 1992/8366).

⁶³⁰ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. RJ 2003/2409).

⁶³¹ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. JR 2004/3745).

⁶³² Sala de lo Contencioso-Administrativo (Recurso Contencioso-Administrativo 7459/2001):

"CUARTO Continúa la sentencia recurrida declarando en su fundamento jurídico cuarto que: «No parece adecuado presentar como realidades objetivas lo que son estimaciones u opiniones, todas ellas siempre respetables, ni tampoco formular enunciados de veracidad o falsedad respecto de las valoraciones históricas, culturales o paisajísticas, aunque no esté de más, ya desde este momento, aclarar que en materia de catalogación de bienes cobran especial relevancia las apreciaciones técnicas, o los conocimientos especializados, que operan en la base de la previa decisión adoptada desde el Plan sobre los criterios generales que determinan si un determinado elemento ha de ser incorporado al catálogo y el grado de la protección. La propia Constitución (RCL 1978, 2836) , en su artículo 46 establece, entre los principios rectores de la política social y económica, que los poderes públicos garanticen la conservación y promuevan el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad; este principio se halla vinculado al derecho social a la cultura (artículo 44 de la Constitución), en el que se inscribe el deber de conservar el patrimonio cultural, acrecentarlo y transmitirlo a las generaciones futuras. Pues bien, en la memoria del catálogo, cuyo valor es trascendental porque exterioriza las razones que justifican las determinaciones al respecto y que se erige en límite de las singulares decisiones de catalogación -siendo aquí aplicable la doctrina jurisprudencial acerca del carácter vinculante de la memoria de los planes (STS 20-12-91 , 13-2-92 , 23-4-98 , etcétera)-, se asumen criterios respetuosos con la conservación, alcanzando la protección incluso a aquellos elementos naturales y construidos que, aún no poseyendo un valor intrínseco singularizado y relevante, resultan de un modo u otro irrepetibles, constituyen partes fundamentales que identifican y singularizan el paisaje urbano o natural del municipio, o poseen valores ciertos de carácter cultural, de uso, económicos desde una perspectiva a largo plazo, ecológicos, para el conjunto de la población. Y desde luego los elementos que, desde una perspectiva local, adquieren una importancia fundamental como parte de la imagen urbana y de la memoria histórica y del territorio, estableciendo que la protección alcance aquellos edificios y elementos que poseen un valor histórico y arquitectónico singular, o constituyen elementos fundamentales, no sustituibles, de la imagen urbana y la memoria histórica de la ciudad. No puede utilizarse, pues, como reticencia frente al valor predicado respecto de los bienes la conciencia estética de los recurrentes, o dicho en otras palabras, que los bienes sólo tienen valor desde el punto de vista de la erudición. En puridad, los criterios técnicos cobran especial énfasis en esta materia, que en ningún caso puede estar sujeta a la pura discrecionalidad administrativa. (...)".

Catálogo del Plan General de San Sebastián de 1995, donde se da gran importancia a la memoria técnica como fundamento de la catalogación, si bien es cierto que la misma sentencia, en el FJ 6º matiza que los criterios de catalogación urbanística en el Plan urbanístico son discrecionales, pero –tal y como acertadamente señala SÁNCHEZ GOYANES- luego una vez establecidos estos criterios, las actuaciones de catalogación urbanística deben ser coherentes con estos criterios, con lo que hay una autovinculación que limita en su aplicación al catálogo, lo que lo asemeja un poco más a partir de ese momento a una potestad reglada:

“Acerca de la aplicación del principio de discrecionalidad, la Sala de instancia señala en el fundamento jurídico sexto de su sentencia que: «no resulta ocioso insistir que en el momento de la decisión de incluir o no un elemento en el catálogo no puede argüirse dicho principio con total virtualidad, lo que permitiría a la Administración elegir cualquier solución. En la elaboración de los criterios generales de catalogación opera la discrecionalidad, pero una vez elegidos los criterios de catalogación, las concretas catalogaciones han de resultar coherentes con la decisión inicial, que opera como límite. En palabras de la STS 24-10-90, el propio Plan, si se decide a redactar la lista de edificios a conservar, deberá seguir los criterios generales que él mismo ha elegido. Por los codemandados particulares se admite que en vía de principio podría catalogarse el conjunto, pero la existencia de la propuesta de ordenación para la zona sería el escollo que impediría la inclusión en el catálogo al darse una contradicción radical entre la protección y la nueva ordenación prevista en el planeamiento, contradicción que en su opinión se resuelve a favor de la nueva ordenación, pues ésta prevalece, mantienen, frente a aquella protección, y es que -afirman- en presencia de otros objetivos de intervención de mayor alcance el objetivo protector no prevalece, salvo que se trate de bienes declarados de interés cultural. Aun reconociendo que el planteado constituiría un delicado problema teórico, los criterios de catalogación son reglas en sentido estricto y no meras directrices o recomendaciones, y la protección a través de la inclusión en los catálogos urbanísticos debe abarcar incluso a aquéllos que no están

inventariados al amparo de la Ley de Patrimonio Histórico artístico (RCL 1990, 2672 y RCL 1991, 207) . (STS 16-6-93).”⁶³³ ⁶³⁴

⁶³³ SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, “Las catalogaciones urbanísticas como ejercicio de la competencia municipal de protección del patrimonio cultural”, *op. cit.*, p. 140.

⁶³⁴ Fragmento de la sentencia:

"QUINTO En el fundamento jurídico quinto de la sentencia recurrida, el Tribunal «a quo» argumenta que: «Al poner en relación de correspondencia el contenido del informe del Consejo Asesor de Patrimonio Arquitectónico Monumental, integrado por expertos de la cultura, y sobre el que no se presenta ninguna sombra de parcialidad, sin olvidar, además, que su contenido y recomendaciones no han sido siquiera cuestionadas, al poner en relación, decimos, el contenido del Informe del Consejo Asesor con los criterios de catalogación, se evidencia un decalaje de las premisas con la conclusión de no incluir los bienes en el catálogo, pues la única solución coherente habría sido la de predicar que los elementos objeto de nuestro examen contribuyen a configurar la imagen urbana y la memoria histórica de la ciudad, lo que arrastraría la exigencia de incluirlos en el catálogo. Junto a esas premisas, concurren otra serie de razones que deben ser objeto de reflexión y que llevan a corroborar la que hemos denominado solución coherente. Y así ocurre de acudir al criterio analógico de la coherencia o identidad de razón con respecto a la catalogación de otros bienes. En efecto, desechado por intolerablemente restringido el criterio temporal exteriorizado en la redacción del PERI por el equipo de arqueología Arkeolan, al señalar que hubiera procedido la catalogación del convento si datara del siglo XIII -indicación que no se acomoda a los criterios de catalogación contemplados en el Plan-, con arreglo a una dimensión temporal y tipológica la mayor parte de los más de 700 edificios incluidos en el catálogo son coetáneos e incluso posteriores a los que son objeto de examen, no debiendo perderse de perspectiva que San Sebastián fue arrasada en 1813, durante la guerra con Francia, y desde luego que el patrimonio cultural no hace hiato en un tiempo tan antiguo como el señalado. Como todos sabemos, la cultura de conservación del patrimonio cultural viene experimentando una evidente ampliación (esa es la realidad social que debe inspirar la integración de las normas conforme al artículo 3 del Código Civil), trasunto de cuyo fenómeno es la propia filosofía expresada en la memoria del catálogo del plan. En el momento actual no se compartirían, por ejemplo, los criterios expresados por el movimiento moderno de que el eclecticismo historicista del siglo XIX es una época sombría de la arquitectura, desprovista de valor. Es más, la ampliación del concepto de patrimonio cultural ha pasado a integrar la geografía urbana, comprensiva de determinados elementos naturales, como lo hace el propio catálogo, y tampoco nadie discute, por ser lugar común, que actualmente se concede singular valor a las agregaciones orgánicas de las ciudades que obedecieron al modelo de los ensanches, forma urbanística típica de la ciudad decimonónica en la Europa mediterránea, porque representan estructuras urbanas de formación antigua, por la morfología de las pautas de crecimiento. El Cerro fue uno de los elementos condicionantes del Ensanche de Cortázar decimonónico y precisamente en él se produce esa radical ruptura de la morfología, que el equipo redactor del Plan tilda de resto de una mutilación. Es difícil sustraerse a formular la cuestión relativa a la analogía en otros términos, si el Plan ha asignado una catalogación a un edificio por concurrir en él cualidades o valores similares o menores a los que son objeto de nuestro estudio, como desde luego ocurre, ¿sería posible resolver la pretensión con fundamento en que la Administración goza de discrecionalidad de valoración a la hora de decidir sobre su inclusión? Volveremos sobre ello. De otro lado, carece de la relevancia que se le atribuye la circunstancia de que el conjunto no mereciera el otorgamiento de las protecciones previstas en la Ley 7/90 de Patrimonio Cultural del País Vasco (RCL 1990, 2758 y LPV 1990, 238) , pues para ello lo decisivo es la adjetivación de la vinculación del bien a formas relevantes de la expresión de la cultura y los modos de vida del pueblo vasco, mientras que el Consejo Asesor de Patrimonio Cultural anudaba los valores, que indiscutiblemente reconocía, a la ciudad de San Sebastián sin extravasar al ámbito de la Comunidad Autónoma, debiendo significarse aquí que la misión de garantizar la conservación del patrimonio histórico-artístico y cultural no queda reducida a las categorías contempladas en la Ley de Patrimonio, esto es, a los conjuntos monumentales y a los espacios culturales vinculados a formas relevantes de la expresión de la cultura y modos de vida del pueblo vasco, sobre los que despliega su competencia la Comunidad Autónoma (artículo 148.16 de la Constitución [RCL 1978, 2836] y 10.19 del Estatuto de Autonomía [RCL 1979, 3028 y LPV 1980, 10]). El mandato de conservación alcanza a los municipios, cuya competencia se extiende al patrimonio histórico artístico (artículo 25.2 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local [RCL 1985, 799, 1372]), que actúan la competencia a través de los catálogos y planes especiales (artículo 12 del texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 [RCL 1976, 1192] y 86 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico [RCL 1978, 1965]). De la misma manera, sería un argumento falaz recurrir al carácter eviterno de las ciudades de modo que como ninguna parte la ciudad podría considerarse completa al estar sometida a los avatares de la historia, que introduce la dimensión temporal en la ciudad, aun de reconocerse la existencia de valores culturales, pueda saltarse sin

IV.1.3.5.- La potestad reglada y la potestad discrecional técnica en la protección de bienes por la legislación del patrimonio cultural

Si bien en un principio, la jurisprudencia del Tribunal Supremo parecía inclinarse por la idea de la potestad discrecional administrativa a la hora de catalogar o proteger bienes en el ámbito de la legislación sectorial del patrimonio cultural, esta línea jurisprudencial se ha visto superada por la postura de la potestad reglada para proteger o no un bien, si bien en base a conceptos jurídicos indeterminados que los informes técnicos deberán apreciar

más a decidir lisa y llanamente su sacrificio estableciendo una ordenación incompatible con su conservación, pues, sencillamente, habríamos vaciado de contenido, hasta hacerlo irreconocible, el deber de conservación del patrimonio cultural y ello aunque se admitiese que la propuesta planteada para el Cerro de San Bartolomé resultara recualificadora y redotadora en materia de espacios libres, equipamientos y viario y el acierto de los criterios de apertura y continuidad entre la ciudad baja y las colinas, que presiden la decisión. Por el contrario, existe aún un argumento a fortiori a favor de la conservación y es que en esta materia rige el criterio de interpretación más favorable a la conservación para impedir o demoler obras que pudieran producir daño al legado histórico, artístico y cultural».

SEXTO Acerca de la aplicación del principio de discrecionalidad, la Sala de instancia señala en el fundamento jurídico sexto de su sentencia que: «no resulta ocioso insistir que en el momento de la decisión de incluir o no un elemento en el catálogo no puede argüirse dicho principio con total virtualidad, lo que permitiría a la Administración elegir cualquier solución. En la elaboración de los criterios generales de catalogación opera la discrecionalidad, pero una vez elegidos los criterios de catalogación, las concretas catalogaciones han de resultar coherentes con la decisión inicial, que opera como límite. En palabras de la STS 24-10-90 , el propio Plan, si se decide a redactar la lista de edificios a conservar, deberá seguir los criterios generales que él mismo ha elegido. Por los codemandados particulares se admite que en vía de principio podría catalogarse el conjunto, pero la existencia de la propuesta de ordenación para la zona sería el escollo que impediría la inclusión en el catálogo al darse una contradicción radical entre la protección y la nueva ordenación prevista en el planeamiento, contradicción que en su opinión se resuelve a favor de la nueva ordenación, pues ésta prevalece, mantienen, frente a aquella protección, y es que -afirman- en presencia de otros objetivos de intervención de mayor alcance el objetivo protector no prevalece, salvo que se trate de bienes declarados de interés cultural. Aun reconociendo que el planteado constituiría un delicado problema teórico, los criterios de catalogación son reglas en sentido estricto y no meras directrices o recomendaciones, y la protección a través de la inclusión en los catálogos urbanísticos debe abarcar incluso a aquéllos que no están inventariados al amparo de la Ley de Patrimonio Histórico artístico (RCL 1990, 2672 y RCL 1991, 207) . (STS 16-6-93) . En todo caso, la posibilidad de la exclusión de la regla general cuando lo aconsejan razones de interés público no fue siquiera tomada en consideración a la hora de decidir, por lo que no estamos ante un expediente de esa clase, de resolver la concurrencia de dos intereses públicos, rivales e incompatibles. En definitiva, apreciada en los bienes a que se contrae el proceso la concurrencia de los valores y circunstancias que justifican la catalogación, debe llegarse a la conclusión de que debieron incluirse en el catálogo del Plan General de Ordenación Urbana, que no es conforme a derecho en tanto no los reconoció su interés desde el punto de vista cultural». (...)

"NOVENO.- (...). No cabe duda que la Administración hubiese podido elegir otros parámetros proteccionistas, pero siempre dentro del respeto a la realidad y mediante el empleo de criterios racionales para el mejor servicio de los intereses generales, que debe amparar y proteger, en cuya opción no puede existir contraposición entre los deberes impuestos a los poderes públicos en los artículos 46 y 47 de la Constitución (RCL 1978, 2836) , ya que la utilización del suelo de acuerdo con el interés general, que éste último proclama, no puede estar reñida, sino todo lo contrario, con la conservación del patrimonio histórico, cultural y artístico municipal y de los bienes que lo integran, de manera que, al ordenar la Sala de instancia la inclusión en el Catálogo de unos bienes, que objetivamente merecen estar protegidos, no ha hecho sino revisar un incorrecto uso por la Administración municipal de su discrecionalidad, corrigiendo el incumplimiento por ésta de los deberes que los referidos preceptos constitucionales le fijan como pautas o criterios de actuación."

dentro de un cierto margen de “discrecionalidad técnica”. Esta evolución jurisprudencial está muy bien explicada en la STSJ de Aragón de 14 de diciembre de 2016⁶³⁵, en su FJ 4º:

“CUARTO.- Por lo que respecta a la jurisprudencia recaída en relación a la naturaleza discrecional o reglada de las potestades o facultades de la Administración en orden a la protección y catalogación de los bienes del patrimonio cultural, ha de significarse que en un primer momento se consideró que eran de carácter discrecional, como en la sentencia de 21 de junio de 1996 , que citan las mercantiles codemandadas en sus respectivas contestaciones a la demanda, y se recoge en la más reciente de 2 de noviembre de 2011, en la que, con referencia al artículo 10 de la Ley 16/85 de 25 de Junio, del Patrimonio Histórico Español , declara que " no ofrece la menor duda a la Sala que nos encontramos ante una facultad discrecional de la Consellería de Cultura a la que le corresponde decidir sobre la incoación o no del expediente de declaración de Bien de Interés Cultural, pero la jurisdicción contencioso administrativa tiene dentro de sus facultades revisoras del actuar administrativo, la posibilidad de examinar y revisar tales facultades y en definitiva pronunciarse sobre si la Administración ha hecho uso de tales facultades o si se ha excedido de las mismas ". Sin embargo, la mayoritaria más reciente se decanta por el carácter reglado de la potestad de catalogación de los inmuebles y su grado de protección. Así, en la sentencia de 21 de abril de 2010 se aclara y precisa que " la catalogación de los edificios o inmuebles y su grado de protección es materia reglada, al ser un deber de la Administración señalar aquel nivel de protección que mejor sirva a los fines previstos en la Ley de Patrimonio Histórico Español 16/1985, de 25 de junio, como esta Sala del Tribunal Supremo indicó en su Sentencia de 23 de diciembre de 2008 (recurso de casación 5777/2004, fundamento jurídico sexto) al expresar, categóricamente, que la catalogación tiene un carácter reglado, y, de forma más genérica, también en la Sentencia de fecha 4 de septiembre de 2006 (recurso de casación 2569/2003). Decimos que es reglada la catalogación porque, si hay elementos protegibles, la Administración necesariamente debe conferir al inmueble el nivel o grado de protección idóneo o adecuado a sus características,

⁶³⁵ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (Sentencia núm. 524/2016, Rec. 77/2014; Ponente: Arias Juana, Jesús María).

de forma análoga o equivalente a lo que sucede con el suelo de especial protección ". Sentencia recordada en la de 15 de diciembre de 2011, confirmatoria de la de esta Sala -Sección 3 a- de 25 de mayo de 2010 -que desestimó el recurso contra la Orden de la Consejería de Educación que declaró Bien Inventariado del Patrimonio Cultural Aragonés al Palacio de los Condes de Argillo de Saviñán (Zaragoza)-.

Ahora bien, como se viene a matizar en la sentencia de 4 de diciembre de 2012, al confirmar la del TSJ de Madrid de 15 de junio de 2011 -referida a la catalogación del teatro Albéniz-, que invoca la Asociación recurrente, se trata de una potestad reglada mediante conceptos jurídicos indeterminados que necesitan ser integrados a través de un juicio de valor que ha de efectuar la Administración de acuerdo a criterios técnicos.

En definitiva, tanto la catalogación de los bienes del patrimonio cultural, como su grado de protección, se enmarca en el ámbito de la discrecionalidad técnica de la Administración. Debiendo señalarse al respecto que, como recuerda la citada sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2011 , con cita de otra anterior, " las modulaciones que encuentra la plenitud de conocimiento jurisdiccional cuando se trata de controlar actos producidos por la Administración en el ámbito de la discrecionalidad técnica se justifican en una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y en la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar el informe ". Añadiendo que " ciertamente, es una presunción "iuris tantum" que, como dice la S.T.C. 73/1998, de 31 de marzo, puede ser desvirtuada si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador -en nuestro caso, informador- bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda justificación del criterio adoptado, entre otros motivos por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega (S.T.C. 353/1993yS.T.C. 34/1995) ". ”

La STS de 18 de noviembre de 2011⁶³⁶ analiza la evolución de la discrecionalidad técnica de la Administración y su control jurisdiccional en el FJ 6^o⁶³⁷ determinando una evolución jurisprudencial que ha llevado cada vez más a la fiscalización del elemento técnico o científico que fundamenta la decisión administrativa discrecional de catalogar:

"Sobre los límites de la discrecionalidad técnica hay ya una consolidada jurisprudencia de este Tribunal Supremo (TS) y del Tribunal Constitucional (TC), caracterizada por el permanente esfuerzo de ampliar al máximo y perfeccionar el control jurisdiccional previsto constitucionalmente frente a toda actuación administrativa (artículo 106.1 CE), y cuyas líneas maestras e hitos evolutivos se pueden resumir en lo que sigue:

1.- La legitimidad de lo que doctrinalmente se conoce como discrecionalidad técnica fue objeto de reconocimiento por la STC 39/1983, de 16 de mayo, que justificó y explicó su alcance respecto al control jurisdiccional con esta declaración:

"Pero no puede olvidarse tampoco que ese control puede encontrar en algunos casos límites determinados. Así ocurre en cuestiones que han de resolverse por un juicio fundado en elementos de carácter exclusivamente técnico, que sólo puede ser formulado por un órgano especializado de la Administración y que en sí mismo escapa por su propia naturaleza al control jurídico, que es el único que pueden ejercer los órganos jurisdiccionales, y que, naturalmente, deberán ejercerlo en la medida en que el juicio afecte al marco legal en que se encuadra, es decir, sobre las cuestiones de legalidad, (...)".

2.- La jurisprudencia inicial de esta Sala, desde el mismo momento del reconocimiento de esa discrecionalidad técnica, ya se preocupó en señalar unos límites para la misma, que vinieron a consistir en la aplicación también a ella de las técnicas de control que significan los elementos reglados, los hechos determinantes y los principios generales del derecho. Así lo hizo la STS de 5 de octubre de 1989 , que se expresa así:

⁶³⁶ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Recurso 1920/2010).

⁶³⁷ A esta sentencia se remite también la STSJ de Andalucía de 11 de febrero de 2021, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Ssección 1ª (Nº de Recurso: 545/2019; Nº de Resolución: 266/2021; Ponente: García de la Rosa, Carlos) referida a la catalogación de un BIC.

"Los órganos administrativos a quienes corresponde la valoración de las pruebas de acceso a la función pública gozan de un cierto margen de discrecionalidad en la apreciación de las pruebas, que incluso merece la calificación de técnica no revisable jurisdiccionalmente en lo que se refiere a los juicios que la Administración emita acerca de la apreciación de los méritos aportados o ejercicios realizados, pero ello no excluye el que los Tribunales puedan controlar la concurrencia de los límites generales jurídicamente impuestos a la actividad discrecional no técnica de la Administración que se refieren a la competencia del órgano, procedimiento, hechos determinantes, adecuación al fin perseguido y al juego de los principios generales del derecho, entre los que, en estos casos, cobran especial interés los de mérito y capacidad expresamente señalados al efecto por el artículo 103 CE".

3.- La evolución jurisprudencial posterior, en aras de perfeccionar el control jurisdiccional y definir los espacios donde este control puede operar con normalidad, completó y aclaró esos límites inicialmente enunciados mediante la distinción, dentro de la actuación de valoración técnica, entre el "núcleo material de la decisión" y sus "aledaños".

El primero estaría representado por el estricto dictamen o juicio de valor técnico, y los segundos (los aledaños) comprenderían, de un lado, las actividades preparatorias o instrumentales que rodean a ese estricto juicio técnico para hacerlo posible y, de otro, las pautas jurídicas que también son exigibles a dichas actividades.

Esas actividades preparatorias o instrumentales serían las encaminadas a delimitar la materia que vaya a ser objeto de ese juicio técnico, a fijar los criterios de calificación que vayan a ser utilizados y a aplicar individualizadamente dichos criterios a cada uno de los elementos materiales que constituyan el objeto de la valoración; esto es, serían los pasos que resultan necesarios para llegar a la estimación cualitativa finalmente contenida en el estricto juicio técnico.

Y esas pautas jurídicas estarían encarnadas por el derecho a la igualdad de condiciones que asiste a todos los aspirantes, por la necesidad de que el criterio de calificación responda a los principios de mérito y capacidad y por el obligado cumplimiento también del mandato constitucional de interdicción de la arbitrariedad.

La anterior distinción está presente en la STC 215/1991, de 14 de noviembre , como también en numerosas sentencias de esta Sala (entre otras, en las SsTS de 28 de enero de 1992, recurso 172671990 ; de 11 de diciembre de 1995 recurso 13272/1991 ; 15 de enero de 1996, recurso 7895/1991 ; y 1 de julio de 1996, recurso 7904/1990).

4.- Un punto más en esa línea evolutiva de la jurisprudencia lo representa la necesidad de motivar el juicio técnico.

Como ya se ha puesto de manifiesto, uno de los aledaños de ese juicio técnico está representado por la obligación de cumplir el mandato constitucional (artículo 9.3 CE) de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y, en el criterio de este Tribunal Supremo, ese cumplimiento conlleva la necesidad de motivar el juicio cuando así sea solicitado por algún aspirante o cuando sea objeto de impugnación.

Así se expresa STS de 10 de mayo de 2007, recurso 545/2002 :

"(...) Tiene razón el recurso de casación en que la sentencia de instancia no enjuició correctamente la cuestión de fondo que le fue suscitada y en la infracción del artículo 24 de la Constitución que con ese argumento se denuncia.

La doctrina de la discrecionalidad técnica con que la Sala de Zaragoza justifica principalmente su pronunciamiento no ha sido correctamente aplicada; y no lo ha sido porque, en relación a la actuación administrativa para la que se ha hecho esa aplicación, no se ha observado el límite constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 CE).

Como es bien sabido, dicha discrecionalidad técnica significa, por un lado, respetar las valoraciones de esa índole que hayan sido realizadas por los órganos cualificados por la posesión del correspondiente saber especializado y, por otro, admitir el margen de polémica o discrepancia que sobre determinadas cuestiones venga siendo tolerado en el concreto sector de conocimientos técnicos de que se trate.

Pero una cosa es el núcleo del juicio técnico sobre el que opera esa clase de discrecionalidad y otra diferente la obligación de explicar las razones de ese juicio técnico cuando expresamente hayan sido demandadas o cuando se haya planteado la revisión de la calificación que exteriorice ese juicio técnico. Esto último queda fuera del ámbito propio del llamado juicio de discrecionalidad técnica, ya que,

ante la expresa petición de que dicho juicio sea explicado o ante su revisión, la constitucional prohibición de arbitrariedad hace intolerable el silencio sobre las razones que hayan conducido a emitir el concreto juicio de que se trate".

5.- La fase final de la evolución jurisprudencial la constituye la definición de cual debe ser el contenido de la motivación para que, cuando sea exigible, pueda ser considerada válidamente realizada.

Y a este respecto se ha declarado que ese contenido debe cumplir al menos estas principales exigencias: (a) expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico; (b) consignar los criterios de valoración cualitativa que se utilizarán para emitir el juicio técnico; y (c) expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un candidato frente a los demás.

Son exponente de este último criterio jurisprudencial los recientes pronunciamientos de este Tribunal Supremo sobre nombramientos de altos cargos jurisdiccionales (STS de 27 de noviembre de 2007, recurso 407/2006), sobre concursos de personal docente universitario (STS de 19 de mayo de 2008, recurso 4049/2004) y sobre convocatorias del Consejo General del Poder Judicial para puestos en sus órganos técnicos (STS de 10 de octubre de 2007, recurso 337/2004)."

SORO MATEO también propugna un concepto parecido al a discrecionalidad técnica, que es el concepto de "potestad-deber" en la catalogación de bienes culturales:

"la atribución legal de una potestad discrecional, como ocurre en el caso que abordamos, hace depender parcialmente su ejercicio de la apreciación subjetiva de la propia Administración, pero no presupone la inexistencia de elementos integrantes de la potestad que sí que pueden ser sometidos a control a través de diversas técnicas que reconoce nuestro ordenamiento jurídico tendentes a evitar la desviación de poder y la arbitrariedad. Además, las potestades administrativas tiene sentido en función de los intereses generales

a los cuales las Administraciones Públicas sirven con objetividad, tal y como reza el art.103.1 de la CE. Esta funcionalidad condiciona, en consecuencia la validez de su ejercicio, el cual puede llegar a ser incluso obligado cuando el interés general así lo demande. De este modo, la potestad de protección de los bienes culturales

puede ser considerada como debida o, lo que es lo mismo, como potestad-deber, en razón del interés cultural como interés protegido a nivel constitucional.

La declaración de un bien de interés cultural, como la declaración de un espacio natural protegido, consiste en la materialización de una potestad-deber de los poderes públicos contemplada por nuestro ordenamiento jurídico. En consecuencia, cuando concurren las circunstancias previstas en las normas, las correspondientes Consejerías con competencias en materia de patrimonio cultural deben incoar el procedimiento enderezado a la salvaguarda y protección del bien en cuestión. De otro lado, el derecho albergado por el art. 46 incorpora la posibilidad de que los ciudadanos y los grupos sociales exijan a los poderes públicos la realización de sus obligaciones en relación con el patrimonio cultural, siendo pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-administrativos el cumplimiento de estas obligaciones.

Partiendo de que las Administraciones Públicas tienen una potestad-deber de proteger los bienes de interés cultural, lo complicado será entonces determinar cuándo concurre ese valor cultural que demandará la actuación administrativa tendente a su protección. En este sentido, la normativa autonómica, como lo haría en su día el art. 39 de la Ley 16/1985, ha juridificado criterios válidos para las intervenciones en bienes culturales, cuya aplicación sirve para reducir el ámbito de la discrecionalidad técnica cuando se trata de autorizar, por ejemplo una restauración. Aunque su formulación resulta compleja y no se encuentran exentos de subjetividad, y por tanto no sirven para eliminar de modo absoluto la presencia de discrecionalidad en la actuación administrativa en el ámbito de las autorizaciones, sí la reducen en gran medida, pues sirven como parámetro para enjuiciar su adecuado ejercicio. Además, nos permiten perfilar con mayor nitidez los contornos entre la discrecionalidad y la oportunidad.”⁶³⁸

SORO MATEO acaba finalmente ligando esta potestad-deber al concepto ya estudiado y de origen jurisprudencial de la “discrecionalidad técnica” donde los informes técnicos tienen todo el peso de la decisión en el ejercicio de esta potestad de catalogación:

⁶³⁸ SORO MATEO, Blanca, “La desclasificación de bienes culturales. Pérdida de valores, error o desviación de poder”, *op. cit.*, pp. 253-254.

“El núcleo esencial de la problemática que abordamos, en ambos casos, se traslada al campo de la discrecionalidad técnica, en la medida en que serán necesarios juicios técnicos que justifiquen, en aplicación de dichos criterios —formulados o no normativamente—, la presencia o no de los valores a proteger. La Administración competente, pues, no elige de entre dos o más soluciones igualmente justas, como en el caso de la discrecionalidad ordinaria, sino que debe, asumiendo o formulando por sí un juicio técnico, adoptar una única solución justa. En la formulación de su decisión, la Administración encontrará dificultades a la hora de distinguir entre lo que sería la valoración objetiva del significado cultural del bien de la valoración subjetiva de los mismos. Y en orden al control, será relevante determinar si en el ámbito de la protección del patrimonio cultural nos encontramos en un supuesto en el que la Administración se auxilia de informes técnicos para formular su decisión o si, por el contrario, se trata del ejercicio de una discrecionalidad técnica pura. Y a nuestro juicio, se impone con toda evidencia la segunda situación, en la medida en que la Administración, como se verá al analizar los procedimientos para la declaración de bienes de valor cultural, no solicita los informes técnicos de las instituciones consultivas para coadyuvar a su decisión, sino que se trata de informes preceptivos y vinculantes que funcionan como presupuesto y a la vez condicionante del sentido del acto administrativo de declaración de los bienes culturales. Como es sabido, los informes preceptivos y vinculantes pueden referirse a apreciaciones de oportunidad o a constataciones de hechos relevantes. Y en nuestro caso, los informes que la Administración cultural solicita en el curso del procedimiento para la declaración de un bien de valor cultural se refieren a la concurrencia de unos valores a los que se apareja un resultado concreto, luego podemos afirmar que nos encontramos en supuesto de discrecionalidad técnica pura.”⁶³⁹

Según la misma autora, la problemática se daría cuando la administración competente pide varios informes para catalogar un bien y los distintos informes son contradictorios en cuanto al valor cultural del inmueble, caso en el que según alguna jurisprudencia como la STSJC de Murcia de 28 de abril de 2006, Sala de lo Contencioso-Administrativo, parece

⁶³⁹ SORO MATEO, Blanca, “La desclasificación de bienes culturales. Pérdida de valores, error o desviación de poder”, *op. cit.*, p. 258.

que la administración tiene plena discrecionalidad para acogerse a cualquiera de los posicionamientos de los informes⁶⁴⁰.

En cambio, se muestra más partidario de considerar en todos los casos, tanto de catalogación urbanística como sectorial del patrimonio cultural como una potestad reglada la STSJ de las Islas Baleares de 15 de abril de 2014⁶⁴¹, pues se considera que hay una interrelación entre la protección sectorial del patrimonio cultural y la urbanística, en tanto que los planes urbanísticos concretan la protección de los BIC y bienes catalogados además de los demás que se protegen solo por los catálogos urbanísticos. Así se expresa el FJ 6º:

“El edificio central de la compañía "Gas y Electricidad" a través del acto administrativo impugnado y anulado en la Sentencia de instancia fue declarado como bien inmueble catalogado, a pesar de que tanto el informe emitido por los técnicos del Consell Insular de Mallorca el 16 de mayo de 2006, como también la Ponencia Técnica de Patrimonio Histórico en su reunión de 6 de junio de 2006 propusiesen al Pleno del CIM el otorgamiento de la máxima protección como BIC, en la categoría de monumento.

En su recurso de apelación el CIM alega que la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de abril de 2010, citada en la Sentencia apelada, se refiere al carácter reglado de la catalogación, pero ciñéndose a la materia del planeamiento urbanístico, no abordando su análisis en un ámbito distinto, como en el presente asunto, donde se adopta la decisión de protección al margen de un instrumento de ordenación urbana, como una resolución autónoma e independiente de tutela de un bien integrante del patrimonio histórico insular.

Sin embargo, esta Sala sí considera aplicable aquella doctrina jurisprudencial, en cuanto aborda el carácter reglado de la protección de los bienes integrantes del patrimonio histórico por parte de los poderes públicos, y al margen de los

⁶⁴⁰ SORO MATEO, Blanca, “La desclasificación de bienes culturales. Pérdida de valores, error o desviación de poder”, *op. cit.*, pp. 259-260.

⁶⁴¹ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (sentencia núm. 234/2014, rec. 167/2012; Ponente: Ortuño Rodríguez, Alicia Esther).

instrumentos mediante los cuales logren esta tutela, que pueden ser tanto instrumentos de planeamiento (planes especiales previstos en los artículos 18 de la Ley del Suelo de 1976 y 78 del Reglamento de Planeamiento de 23 de junio de 1978), como también la declaración como bien de interés cultural o catalogado. El uso de una forma de materialización del deber de garantía constitucionalmente consagrado no excluye a la otra.

De hecho, los bienes inmuebles declarados como integrantes del patrimonio histórico balear, de acuerdo con el artículo 38.1 LPHIB, han de ser incluidos en los instrumentos de ordenación urbanística de ámbito municipal, en el sentido de que en éstos se debe fijar las medidas primarias de identificación, de protección y de conservación.

Por consiguiente, existe una vinculación positiva de los poderes públicos en aras del cumplimiento del deber de garantía del patrimonio histórico, debiendo proteger, mediante la figura que más se adecue a sus condiciones, todos los elementos acreedores de esta consideración, y una vinculación negativa ante las consecuencias que esta protección produce sobre el derecho de propiedad, no debiendo ni pudiendo incluir como bienes del patrimonio histórico aquéllos que no reúnan los valores legalmente exigidos.”

Mientras que el FJ 7º de la misma sentencia va al caso concreto y demuestra con un informe técnico universitario que el bien era merecedor por lo menos de una protección como bien catalogado a pesar del dictamen pericial en contra, pues sí reunía el edificio unos ciertos valores propios del artículo 1 LPHIB:

“Las premisas técnicas en las que se basó el juez de instancia para decidir que el inmueble no merecía la protección concedida administrativamente, son las señaladas en las conclusiones traspuestas del dictamen confeccionado por los Sres. Indalecio Modesta Eulalio. Pero estas conclusiones no acreditan que el edificio no reúna ninguno de los valores legalmente señalados en los artículos traspuestos, ya que se basan, o bien en razones de pertenencia o no a una corriente arquitectónica, bien en que se destaca la autoría del proyecto, cuando el acto administrativo no se sustenta en el arquitecto que diseñó el inmueble; así como en

la situación de la construcción y la adaptación al espacio que le rodea, tratándose estas últimas de consideraciones de carácter urbanístico.

(...)

Por ello, esta Sala considera demostrado que, al margen de las circunstancias de oportunidad política que sin duda rodearon la protección del inmueble, el edificio GESA reunía con carácter relevante un conjunto de intereses para ser protegido como bien integrante del patrimonio histórico de les Illes Balears, con la categoría de bien catalogado, cumpliendo las reglas contenidas en los artículos 1.2 y 14 LPHIB.

El recurso de apelación debe ser estimado y, de forma correlativa, el recurso contencioso administrativo debe ser desestimado, ya que la decisión administrativa consistente en catalogar el edificio sito en la Calle Joan Maragall núm. 16 fue conforme a derecho.”

Asimismo son partidarios de la potestad reglada, algunos autores como OLLERS VIVES⁶⁴², por lo menos desde un punto de vista teórico, pues entiende que el órgano competente para declarar un BIC no tiene una elección de distintas soluciones igualmente válidas, sino que se debe ajustar a las soluciones tasadas por ley, si bien deberá saber aplicar correctamente los conceptos jurídicos indeterminados. Cita al respecto la STS de 21 de junio de 1996⁶⁴³, que remarca la necesaria incoación y tramitación de una declaración de BIC solicitada por una asociación para proteger la plaza de toros de las Arenas de Barcelona. Así como también cita la STS de 23 de octubre de 1995⁶⁴⁴ que establece que

“el concepto de bien cultural es un concepto jurídico indeterminado cuyo contenido debe llenarse a través del expediente de declaración”.

Mientras tanto, el TSJ de Cataluña ha venido considerando tradicionalmente tanto la catalogación de BCIL como de BCIN una potestad discrecional de la administración.

⁶⁴² OLLERS VIVES, Pere, “*Els Béns d’Interès Cultural immobles i el seu règim de protecció*” *op. cit.*, p. 56.

⁶⁴³ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Rep. E.D. 4854; ponente: Cid Fontán).

⁶⁴⁴ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Rep. E.D. 5230; ponente: Escusol Barra).

Así, la STSJC de 27 de diciembre de 2001⁶⁴⁵, concreta en el FJ 4º el valor que debe incurrir en un BCIL para ser catalogado como tal un inmueble, mientras que el FJ 5º se declina por considerar la potestad administrativa de catalogación de un BCIL por el ente local como una potestad discrecional, pues considera que los informes técnicos siempre tienen un carácter subjetivo y no inequívoco (especialmente en el caso de autos, donde hay 2 a favor de catalogarlo y 2 en contra). Por lo tanto, la catalogación al final dependerá de la voluntad del Ayuntamiento, especialmente en los municipios pequeños, donde se considera que el Ayuntamiento es la institución más capacitada para entender los bienes que tienen valor suficiente para ser BCIL (en los municipios pequeños se admitiría una vara de medir más laxa que en grandes ciudades con más patrimonio, se sobreentiende). En todo caso, siempre hay el límite de la arbitrariedad:

“(…) para declarar un inmueble como bien cultural de interés local se precisa que tenga un valor - aunque no sea especialmente relevante- de carácter histórico, artístico, arquitectónico .. que merezca una protección y defensa especiales a fin de que puedan ser disfrutados por los ciudadanos y transmitirse en las mejores condiciones a las generaciones futuras.

QUINTO.- En el caso de autos podría admitirse en hipótesis que el edificio protegido tiene un indudable valor histórico para los vecinos del municipio. Recuerda una institución sanitaria muy querida y pionera en su tiempo. 2 JURISPRUDENCIA Podría con ello zanjarse la "litis" si se admitiera que basta con éste valor histórico para sustentar la declaración aquí cuestionada. Ahora bien, lo que constituye el núcleo de la discusión es su pretendido valor artístico y arquitectónico. Con carácter previo, debe consignarse la posibilidad de revisión del ejercicio de las potestades discrecionales -como es la actuada en el caso de autos- en base a los "hechos determinantes" de la misma, lo que es una cuestión pacífica doctrinal y jurisprudencialmente. En el presente supuesto el hecho determinante es ese pretendido valor artístico y arquitectónico del edificio. Ahora bien, también hay que consignar que el hecho determinante en esta litis precisa de una valoración "técnica". Una valoración que incorpore apreciaciones (artísticas, arquitectónicas) que, si no enteramente subjetivas, cuando menos no son

⁶⁴⁵ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (Nº de Recurso: 1032/1997; ponente: Horcajada Moya, Juan Fernando; Roj: STSJ CAT 16423/2001 - ECLI:ES:TSJCAT:2001:16423).

inequívocas. Prueba de ello es que en el caso de autos, por un lado hay dos informes técnicos que afirman y sostienen los valores arquitectónicos del edificio en cuestión, y por otro concurren otros dos informes, con igual solvencia aparente, que niegan la existencia de esos valores. En tales circunstancias, es decir, cuando la potestad administrativa se sustenta en la existencia de unos presupuestos eminentemente valorativos, el control judicial debe respetar la discrecionalidad de aquélla, salvo que evidentemente incurran en la arbitrariedad o el ejercicio contrario a razón. Por lo demás, es lógico que cuando se trata de bienes de interés local, especialmente en municipios medianos o pequeños, no se exijan unos valores indubitados. Se trata de proteger el patrimonio local, en ocasiones dilapidado por sucesos o actuaciones pasados. Nadie mejor que el Ayuntamiento para acordar qué edificios forman parte de ese patrimonio.”

También la STSJC, de 16 de diciembre de 2010⁶⁴⁶ (FJ 5º) da por sentado que la potestad de catalogación de un BCIN en Cataluña es discrecional, pero como tales tiene elementos reglados controlables por los tribunales:

“ (...) es también lo cierto que el juicio de discrecionalidad técnica de la Administración en relación la declaración de un conjunto como bien cultural de interés nacional no es ninguna actuación inmune de la fiscalización en Derecho, pues en toda actuación siempre aparecen conceptos asequibles y elementos reglados en orden a la decisión a los que debe sujetarse, así como a sus hechos determinantes o a los principios generales del derecho, tales como la buena fe, interdicción de la arbitrariedad, igualdad, etc. Es exigible, por tanto, como elemento reglado de la actuación discrecional de la Administración en orden el ejercicio de su potestad de organización y defensa de los bienes con valores culturales, que resulte suficientemente explicitada la razón en Derecho de la decisión administrativa, tratándose en lo que nos ocupa en la expresa motivación que el conjunto histórico reside en la agrupación de edificios indicados mediante plano, que coincide con los declarados como bien cultural de interés local en el ordenamiento urbanístico municipal antes aludido.”

⁶⁴⁶ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (Nº de Recurso: 341/2008; ponente: Aguayo Mejía, Javier; Roj: STSJ CAT 10701/2010 - ECLI:ES:TSJ CAT:2010:10701).

Asimismo, cabe citar la STSJC de 16 de diciembre de 2008⁶⁴⁷, en el FJ 3º que nos dice:

“6.- Declaración de bien cultural de interés nacional que debe seguir un procedimiento previsto y regulado en los artículos 8 y siguientes de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán, y que en cuanto a la naturaleza de la potestad administrativa a actuar resulta patente el reconocimiento de una potestad discrecional, a no dudarlo susceptible de revisión judicial en el sentido de si se ha hecho uso de esa facultad fundadamente o se ha incurrido en exceso, en todo caso valorando los indicios existentes en torno al interés cultural.”

Esta tendencia del TSJC de considerar la potestad de protección de bienes según la legislación sectorial del patrimonio cultural como discrecional se ha mantenido recientemente con la STJSC de 25 de marzo de 2021⁶⁴⁸, en cuyo FJ 4º se insiste en el carácter discrecional, y el tribunal también resalta la importancia de los elementos reglados dentro de la potestad discrecional que sí son controlables judicialmente, como ocurre con todo ejercicio de potestad discrecional administrativa. Dentro de estos elementos reglados destaca el de la motivación justificativa de la declaración (debe recordarse que los actos dictados en ejercicio de una potestad discrecional deben ser motivados según el artículo 35 LPAC 39/2015) que se consigue con los informes técnicos justificativos del interés cultural del elemento a proteger:

“Este Tribunal ha destacado anteriormente la relevancia de los informes que preceptivamente deben contenerse en el expediente de declaración de bienes como de interés cultural (así, en las Sentencias de esta Sala y Sección 925/1998, de 22 de septiembre, y 1065/2008, de 17 de noviembre), por cuanto emitidos por especializados e imparciales, y ser su función dotar de razonabilidad la actuación administrativa. Por otra parte, también se expresaba en la Sentencia de esta Sala y Sección 1160/2010, de 16 de diciembre, que el juicio de discrecionalidad técnica de la Administración en relación la declaración de un conjunto como bien cultural de interés local no es una actuación inmune de la fiscalización en Derecho, pues

⁶⁴⁷ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (sentencia núm. 995/2008, rec. 707/2006, ponente Táboas Bentanachs).

⁶⁴⁸ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (Sentencia núm. 1424/2021, Rec. 231/2020; ponente: Sospedra Navas, Francisco José).

en toda actuación siempre aparecen conceptos asequibles y elementos reglados en orden a la decisión a los que debe sujetarse, así como a sus hechos determinantes o a los principios generales del derecho, tales como la buena fe, interdicción de la arbitrariedad, igualdad, etc.

Es exigible, por tanto, como elemento reglado de la actuación discrecional de la Administración en orden al ejercicio de su potestad de organización y defensa de los bienes con valores culturales, que resulte suficientemente explicitada la razón en Derecho de la decisión administrativa, tratándose en lo que nos ocupa en la expresa motivación que recoge la resolución administrativa impugnada, donde, con base a los informes técnicos, se recoge que el conjunto de las "Tres Ximeneies", incluye de forma indispensable la Sala de Turbinas que corresponde al municipio de Badalona), afirmando que es el conjunto es testimonio industrial, histórico, social y arquitectónico, que el elemento es un referente a nivel nacional, comarcal y local, a la vez que singular por su tipología, y se ejemplifica su interés a través del reconocimiento en publicaciones de referencia y el reconocimiento en las entidades de Patrimonio Cultural mencionadas. Asimismo, se expresa su valor paisajístico y territorial por constituir y formar parte, individual o colectiva, de un paisaje y morfología característicos, y en la aportación cualitativa del entorno más inmediato.”

En el sentido de considerar la potestad administrativa de catalogar un inmueble en base a la legislación sectorial del patrimonio cultural como una potestad reglada, cabe destacar, la reciente STSJ de las Islas Baleares de 26 de junio de 2021⁶⁴⁹, en el que el Consejo Insular de Mallorca se oponía a catalogar un monumento que dos asociaciones solicitaron. El caso llegó al juzgado de lo contencioso, que estimó que se debía catalogar, y se recurrió por el Consejo Insular y el Ayuntamiento de Palma ante el TSJ, que confirmó la sentencia, dando preponderancia a los informes externos aportados por las asociaciones a favor de la catalogación como Bien Catalogado Balear (equivalente al BCIL catalán) de acuerdo con la ley del patrimonio histórico de las Islas Baleares (con informes de entidades de prestigio como el ICOMOS o la Real Academia de Bellas Artes) frente a los informes internos del Consell Insular desfavorables a la catalogación, y considerando la potestad

⁶⁴⁹ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sentencia núm. 312/2021, Procedimiento: AP recurso de apelación 0000348 /2020).

de catalogar en estos casos como reglada y no como discrecional. Así nos establece el FJ 5º de la sentencia:

“Ya se ha indicado que la duda debe resolverse en favor de la opción que asegure la protección. Y esta es la clave de la decisión, pues al constatarse que los informes que defienden la desprotección coexisten con otros, igualmente fundados, que aprecian la concurrencia de elementos de suficiente significación y valor dignos de protección, ello reconduce a que la protección deje de ser una opción discrecional para la Administración, sino acto reglado que le impone adoptar las medidas de protección adecuadas. En el caso, la que únicamente se ha planteado en el contencioso: la consideración de bien catalogado conforme a la LPHIB.”

De hecho, esta sentencia parte de una jurisprudencia ya consolidada del Tribunal Supremo sobre la potestad reglada a la hora de proteger elementos inmuebles protegibles por su interés cultural, así destacan las SSTs de 27 de abril de 2004⁶⁵⁰, 27 de abril de 2004⁶⁵¹, 21 de abril de 2009⁶⁵² y de 21 de abril de 2010⁶⁵³.

Esta última⁶⁵⁴, en su FJ 3º *in fine* establece claramente el carácter reglado de la protección:

“Es cierto que, en el mismo fundamento jurídico sexto de la sentencia recurrida, el Tribunal a quo apela a los criterios de control de la discrecionalidad para considerar que no ha sido correctamente ejercida por la Administración urbanística al degradar el nivel de protección de esos edificios. La tesis de la Sala sentenciadora puede encontrar justificación en lo que esta Sala del Tribunal Supremo ha declarado en sus Sentencias de 27 de abril de 2004 (recurso de casación 7459/2001), 27 de abril de 2004 (recurso de casación 308/2002) y 21 de abril de 2009 (recurso de casación 898/2005), pero debemos aclarar y precisar ahora que la catalogación de los edificios o inmuebles y su grado de protección es materia reglada, al ser un deber de la Administración señalar aquel nivel de

⁶⁵⁰ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Recurso de casación 7459/2001).

⁶⁵¹ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Recurso de casación 308/2002).

⁶⁵² Sala de lo Contencioso-Administrativo (Recurso de casación 898/2005).

⁶⁵³ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Recurso de casación 1492/2006, ECLI:ES:TS:2010:3183).

⁶⁵⁴ STS, Sala de lo Contencioso, Sección 5ª, rec. 1492/2006).

protección que mejor sirva a los fines previstos en la Ley de Patrimonio Histórico Español 16/1985, de 25 de junio, como esta Sala del Tribunal Supremo indicó en su Sentencia de 23 de diciembre de 2008 (recurso de casación 5777/2004, fundamento jurídico sexto) al expresar, categóricamente, que la catalogación tiene un carácter reglado, y, de forma más genérica, también en la Sentencia de fecha 4 de septiembre de 2006 (recurso de casación 2569/2003). Decimos que es reglada la catalogación porque, si hay elementos protegibles, la Administración necesariamente debe conferir al inmueble el nivel o grado de protección idóneo o adecuado a sus características, de forma análoga o equivalente a lo que sucede con el suelo de especial protección.

La única razón que las Administraciones demandadas, ahora recurrentes en casación, aducen para justificar la degradación del nivel de protección es de oportunidad con el fin de facilitar su reforma o adaptación para el uso que con un determinado proyecto se trata de implantar, lo que no justifica, en absoluto, la desaparición de elementos estructurales merecedores de protección, cuya conservación podrá hacer más compleja o costosa, pero no imposible, una utilización racional que, como postula el Ayuntamiento, haga rentable su mantenimiento.

La preservación del patrimonio artístico y cultural español no puede quedar a merced de cualquier contingencia, cual es, en este caso, la obtención de un concreto equipamiento por muy necesario que sea.”

En el mismo sentido se expresó el FJ 6º de la STS de 23 de diciembre de 2008⁶⁵⁵ y de forma más genérica la STS de 4 de septiembre de 2006⁶⁵⁶.

También del FJ 3º de la ya mencionada STS de 21 de abril de 2010 es digna de mención la primera parte, que clarifica el carácter reglado no solo de la catalogación, sino del nivel de protección⁶⁵⁷ concreto:

⁶⁵⁵ Sala de lo Contencioso-Administrativo (RJ 2009, 378; recurso de casación 5777/2004).

⁶⁵⁶ Sala de lo Contencioso-Administrativo (RJ 2006, 6350; recurso de casación 2569/2003).

⁶⁵⁷ En cambio, en opinión de SÁNCHEZ GOYANES, “a los efectos de establecer en el planeamiento los criterios generales en orden a la determinación de los niveles de protección o conservación de los bienes catalogados, el planificador goza de una importante discrecionalidad. Sin embargo, una vez establecidos

“En contra del parecer del Ayuntamiento recurrente, el grado de protección que debe otorgarse a los edificios en cuestión, aunque no merezcan el calificativo de singulares, no es discrecional sino que viene impuesto por las propias características de los elementos merecedores de protección, que, como concepto jurídico indeterminado, requiere que sea aquel nivel que resulte más idóneo al fin pretendido por la Ley, que no es otro que preservar y conservar el patrimonio artístico y cultural.

En este caso, los edificios se catalogaron en el planeamiento anterior como merecedores de protección estructural sin que se haya demostrado que tal grado de protección estuviese equivocado puesto que las razones, tenidas en cuenta en su día para establecerlo, subsisten y no se ha justificado que fuesen erróneas, como se deduce a la prueba pericial practicada y debidamente valorada por la Sala de instancia en el fundamento jurídico sexto de su sentencia, transcrito en el antecedente cuarto de esta nuestra.”

La decisión administrativa de catalogar o no un inmueble, como fruto de una potestad reglada está plenamente sujeta al control de legalidad de los jueces y tribunales ordinarios de lo contencioso administrativo.

También la STS de 23 de octubre de 1995⁶⁵⁸, nos recuerda que el concepto de patrimonio cultural es un concepto jurídico indeterminado, que debe justificarse en cada caso que se declare un bien como de interés cultural deberá quedar debidamente justificado en el expediente de declaración, sino de lo contrario el acto administrativo estará viciado de causa de anulabilidad⁶⁵⁹.

estos criterios, la Administración no goza de margen de apreciación alguno para incluir o no bienes en el Catálogo (STS de 24 de octubre de 1990) “. Ver SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, “Las catalogaciones urbanísticas como ejercicio de la competencia municipal de protección del patrimonio cultural”, *op. cit.*, p. 129.

⁶⁵⁸Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (rec. 279/1992, ponente: Escusol Barra, Eladio; EDJ 1995/5230).

⁶⁵⁹Así nos lo recuerda el FJ 3o de la sentencia: “3ª En el caso que resolvemos, el bien inmueble sito en la c/... núm.... de Murcia, está comprendido dentro del sector declarado conjunto histórico por D 423/76, de 6 febrero, y se trata de un bien declarado en estado de ruina por el Consejo de Gerencia de Urbanismo de Murcia y no aparece ni inventariado ni catalogado, al amparo de la legislación anterior, con lo que, conforme a lo dispuesto en la disp. adic. 1ª L 16/85, no pasó a tener la consideración de Bien de interés cultural”. Por ello, para que pueda gozar de la protección singular de la citada Ley, sería necesario que de forma individualizada (art. 9,1 L 16/85), se declarara bien de Interés Cultural; y como esto no consta ni en el expediente ni en el proceso seguido en la instancia, es por lo que la sentencia recurrida, declaró

Este deber de catalogar bienes como potestad reglada se puede inferir también del mandato del art. 46 CE, tal y como podemos ver en el Auto del Pleno del Tribunal Constitucional 104/2010, de 28 de julio de 2010⁶⁶⁰ que mantiene la suspensión en el recurso de inconstitucionalidad 803-2010, interpuesto por el Presidente del Gobierno (con el fin de defender un BIC en Valencia, concretamente la parte del barrio del Cabanyal), de determinados preceptos de la Ley 2/2010, de 31 de marzo, de medidas de protección y revitalización del conjunto histórico de la ciudad de Valencia. Básicamente el FJ 5º del Auto nos establece lo siguiente:

“5. En cuanto a las alegaciones relacionadas con el perjuicio que, en este caso concreto, sufriría el interés público de la protección del patrimonio histórico, cultural y artístico hemos de tener presente en su ponderación que por imperativo del art. 46 CE es indudable que los intereses públicos que están presentes en los recursos histórico- artísticos deben ser protegidos por los poderes públicos como garantía del derecho que a su conservación y disfrute ostenta la comunidad en tanto que se trata de bienes portadores de valores significativos que los hacen merecedores de un especial reconocimiento por parte del ordenamiento jurídico, reconocimiento al que también hemos aludido en nuestra doctrina (así, STC 17/1991, de 31 de enero, FFJJ 2 y 7).

En la zona a la que se refieren los preceptos legales suspendidos ha de tenerse presente que el núcleo original y central del ensanche del Cabanyal tiene la consideración legal de bien de interés cultural al estar integrado en el conjunto histórico de Valencia tal como el mismo se delimita en el art. 1 y anexos II y III del Decreto autonómico 57/1993, de 3 de mayo, de declaración de bien de interés cultural del conjunto histórico de Valencia. Conforme resulta del anexo I de la norma citada los valores a proteger en esta zona son la peculiar trama en retícula derivada de la alineación de las antiguas barracas sobre la que se desarrolla una arquitectura popular de clara raigambre eclecticista. Así pues, se trata de una zona

que el citado bien no es un bien de interés cultural. El concepto de bien cultural, es un concepto jurídico indeterminado, cuyo contenido debe llenarse a través del expediente de declaración de Bien de interés cultural, lo que no consta en el caso que nos ocupa.”

⁶⁶⁰ Recurso de inconstitucionalidad 803-2010.

que, conforme al propio ordenamiento autonómico, es portadora de valores dignos de protección integrándose, por esa razón, en el conjunto histórico de la ciudad de Valencia.

Los preceptos suspendidos de la Ley 2/2010 persiguen la inmediata ejecución del meritado Pepri Cabanyal, plan que, como todas las partes comparecidas han señalado, afecta a una zona que se encuentra especialmente protegida. El referido Plan especial comportará actuaciones que, a la vista de los datos que se han aportado y desde la perspectiva cautelar que ahora debemos adoptar, implican, cuando menos, un riesgo para la integridad de dicho conjunto histórico y, por extensión, para el interés público subyacente en proteger el barrio Cabanyal-Canyamelar. Por ello los valores asociados a la preservación del patrimonio histórico no pueden resultar enervados por el interés en ejecutar inmediatamente un Plan especial de reforma interior de dicha zona, tal como expresan los preceptos legales cuya vigencia se encuentra suspendida, pues aquellos valores pudieran resultar seriamente afectados con las actuaciones necesarias para la ejecución de dicho plan y, ante el riesgo de degradación, destrucción o pérdida, el interés en la preservación de los valores que definen los inmuebles afectados por la ejecución del plan como integrantes del patrimonio histórico artístico ha de ser considerado prevalente, desde la perspectiva cautelar que ahora nos es propia.”

Además, el mero interés del propietario en que su inmueble con protección urbanística del catálogo se catalogue como BCIL para obtener ventajas de tipo urbanístico⁶⁶¹ no es motivo suficiente para que el inmueble se catalogue como tal, pues deben haber informes técnicos que acrediten su interés cultural como tal y se debe seguir el procedimiento del artículo 17 LPCC, cosa que no se hizo en el caso del inmueble barcelonés Casa Rogelio de acuerdo con el FJ 3º.3 de la STSJC de 4 de junio de 2018⁶⁶²:

“3.- Finalmente se defiende la necesidad de dotar al supuesto de autos, Casa Rogelio, de una protección diferente a la consignada en el Plan Especial (sic) del

⁶⁶¹ Como el hecho de poder dedicar el inmueble a uso hotelero en Barcelona por ser declarado BCIL el edificio integralmente según la normativa del plan especial del catálogo, algo muy apreciado teniendo en cuenta la limitación urbanística para establecer nuevos hoteles en la ciudad.

⁶⁶² Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª (Sentencia núm. 470/2018, Rec. 116/2015; Ponente: Taboas Bentanachs, Manuel).

Patrimonio Arquitectónico y Catálogo del Distrito de Ciutat Vella, que se dice aprobado definitivamente a 27 de octubre de 2000. Se defiende el nivel B que no se le reconoce y se rechaza el nivel C que es el que ese plan especial tiene en cuenta, y todo ello en razón a favorecerse del régimen de usos establecido en la Modificación del Plan General Metropolitano que es la figura de planeamiento que se impugna.

Pues bien, en el artículo 8 de las Normas Urbanísticas de ese Plan Especial se define el nivel B como:

"Béns immobles catalogats d'interès local, també integrants del patrimoni cultural català, que han de quedar inclosos en el catàleg del Patrimoni Cultural Català, i que, tot i llur significació i importància, no posseeixen les condicions pròpies dels béns culturals d'interès nacional, encara que amb rellevància pel que fa a la ciutat."

Y el nivel C como:

"Els béns urbanísticament protegits que sense complir les condicions dels anteriors, no havent estat objecte de declaració ni de catalogació, reuneixen valors històric-artístic estètics o tradicionals a considerar com a rellevants pel sector urbà on s'emplacen"

Y es así que, en el presente caso una vez se tiene en cuenta lo dictaminado pericialmente resulta que no consta que el inmueble de autos se trate de un Bien Cultural de Interés Local incluido en el Catálogo del Patrimonio Cultural Catalán por la vía establecida al efecto en la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural de Cataluña -por todos baste la cita de sus artículos 15 y 17-, por lo que no puede entenderse que ahora ni siquiera a nivel de modificación de planeamiento general quepa atribuirle, menos aún "ad hoc" como supuesto único, singular o excepcional, una protección de nivel B equivalente o exacta a la del nivel B del artículo 8 de las Normas Urbanísticas de ese Plan Especial (sic) del Patrimonio Arquitectónico y Catálogo del Distrito de Ciutat Vella, que se dice aprobado definitivamente a 27 de octubre de 2000 y en razón al modelo y a la conceptualización de supuestos a comprender en el nivel que se pretende.

Por todo ello, sin que el interés privado para actividad hotelera pueda influir sobre el caso, procede desestimar la demanda articulada en la forma y términos que se fijarán en la parte dispositiva."

Una cosa parecida, pero con resultado distinto (favorable a la declaración de BCIL/nivel de protección B del plan especial del catálogo) se analiza en los FFJJ 3º y 4º de la STSJC de 16 de mayo de 2019⁶⁶³, en el que llama la atención que la normativa del plan especial del catálogo de distrito en Barcelona es el que determina las características para ser declarado un edificio como BCIL (pues el nivel de protección urbanística B es el equivalente a BCIL) y se concreta que la prueba pericial es suficiente para superar el endeble informe técnico municipal que no dio la protección nivel B al inmueble⁶⁶⁴:

⁶⁶³ Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª (Sentencia núm. 431/2019, Rec. 291/2018; Ponente: López Vázquez, Francisco).

⁶⁶⁴ Fragmento completo del fundamento jurídico de la sentencia: “En cuanto a la solicitada inclusión del edificio de autos, bien cultural de interés local, con el nivel de protección B en el catálogo del patrimonio cultural catalán, al que se refiere la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán (diferente del catálogo de bienes a proteger del plan especial de protección), sostiene la actora que el nivel C que se le ha otorgado es contrario y contraviene los criterios reglados de la indicada ley y del plan especial de protección, siendo a tenor de este merecedores del nivel de protección B, entre otros, los edificios cuyo valor reside principalmente en su estructura tipológica, exteriormente reflejada en la fachada y en la disposición de los elementos privativos o comunes (vestíbulos, caja de escalera, estructura y los que se señalan en la ficha de protección correspondiente del anexo), que son las partes protegidas, siendo susceptible el resto del edificio de actuaciones de rehabilitación que mantengan o revaloricen los citados elementos o los edificios cuyo valor se encuentra fundamentalmente en las fachadas.

Al respecto, se ha practicado en autos una prueba pericial por insaculación por el arquitecto superior Sr. Teofilo quien, corroborando en lo sustancial las consideraciones ya contenidas en el informe de parte adjuntado a la demanda elaborado por el arquitecto Sr. Jose Luis, y destruyendo por su misma naturaleza cualquier presunción iuris tantum de veracidad y acierto que pudiera corresponder a los informes municipales obrantes en autos (muy singularmente al más que escueto informe de 7 de abril de 2.015, aportado con la contestación a la demanda), concluye que el edificio de autos, sito en la CALLE000 NUM000, reúne las características para ser protegido con el nivel NUM001, teniendo sensiblemente una misma composición de fachada que el contiguo ubicado en el número NUM002- NUM003 de la misma calle y catalogado bajo el nivel NUM001 (gran portal que tiene la altura de la planta baja y el primer piso o entresuelo, destacando su eje central, reduciendo la medida de los balcones a medida que asciende, planta baja y primero o entresuelo resuelto con estructura de hierro, partiendo el vacío con dos columnas de fundición, barandillas metálicas prácticamente iguales, etc., siendo las losas del balcón de piedra y estando adornadas las salidas al mismo). Tras describir otros edificios próximos también catalogados con el nivel B (los de los números 6, 30, 53 y 55), destaca el perito las diferencias del de autos respecto de estos, consistentes en que el de autos compone su fachada alrededor de un eje de simetría muy acusado formado por el conjunto de la puerta y los balcones situados encima de ella con un tratamiento del muro que se repite en las franjas verticales que cierran la fachada por los lados, eje de simetría de la fachada que también se remarca en el edificio contiguo del NUM002- NUM003, con riqueza de medios al introducir nuevos materiales para la formación de las barandillas de los balcones, pero no cierra lateralmente la fachada, mientras que el portal del edificio de autos presenta también dos plantas de altura, cosa que el edificio vecino no ha podido mantener, al estar atravesado su portal por la planta entresuelo del edificio. El uso de hierro estructural en el edificio de autos, visto en fachada, se encuentra en algunos edificios más de la calle, pero en este viene reforzado por las rejas que cierran los locales de planta baja, únicas en la calle.

El vestíbulo del edificio de autos -continúa el perito- disfruta del espacio que el tamaño de la portada determina, con un comienzo de la escalera que incorpora una escultura que incluye un fanal sobre una base de mármol blanco, abarcando el vestíbulo dos crujías y conservando el cielo-raso decorado.

Preguntado el perito sobre la coherencia de otorgar al edificio de autos el nivel de protección B -otorgado a los de los números 29 y 39 de la misma calle-, señala que estos son de tipología muy diferente a la de aquel, presentando elementos estructurales de piedra (arcos y dinteles) y madera (grandes bigas), no haciendo servir en ningún caso el hierro estructural, siendo las fachadas planas, excepto los balcones, que no presentan salientes ni enmarcados y las plantas bajas no se han compuesto integrándolas en el resto de la fachada del edificio, no existiendo salientes ni enmarcados en los balcones. Ratifica por ello que el edificio de la CALLE000, NUM000, es merecedor del nivel de protección B, no dejando luego de aclarar

“Al respecto, se ha practicado en autos una prueba pericial por insaculación por el arquitecto superior Sr. Teofilo quien, corroborando en lo sustancial las consideraciones ya contenidas en el informe de parte adjuntado a la demanda elaborado por el arquitecto Sr. Jose Luis, y destruyendo por su misma naturaleza cualquier presunción iuris tantum de veracidad y acierto que pudiera corresponder a los informes municipales obrantes en autos (muy singularmente al más que escueto informe de 7 de abril de 2.015, aportado con la contestación a la demanda), concluye que el edificio de autos, sito en la CALLE000 NUM000, reúne las características para ser protegido con el nivel NUM001, teniendo sensiblemente una misma composición de fachada que el contiguo ubicado en el número NUM002- NUM003 de la misma calle y catalogado bajo el nivel NUM001 (...)

Ratifica por ello que el edificio de la CALLE000, NUM000, es merecedor del nivel de protección B (...).

CUARTO. Siendo por ello de estimar la demanda en ese punto y condenar al ayuntamiento, a cuyo pleno corresponde la competencia para la declaración de bienes culturales de interés local (artículo 17.2 de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre), al otorgamiento de la protección con el nivel B del edificio sito en la CALLE000, NUM000, de Barcelona.”

Estas sentencias nos pueden hacer reflexionar sobre la limitación de la discrecionalidad administrativa a la hora de catalogar bienes, sobre todo cuando hay informes favorables a dicha catalogación (aunque coexistan con desfavorables). A pesar de que muchos ayuntamientos entienden que el ejercicio de la potestad de catalogar o proteger, la jurisprudencia nos demuestra que esto no es exactamente así: se trata de una potestad reglada de acuerdo con abundante jurisprudencia, para la cual solo cabe determinar si se da el concepto jurídico indeterminado del interés cultural o arquitectónico para su protección. Esto es así especialmente cuando estamos en niveles de protección elevados de la legislación del patrimonio cultural (BIC/BCIN y BCIL), si bien hay sentencias que

que la decoración y amplitud de los techos decorados del edificio de autos no existe en otros próximos protegidos con el nivel B.

CUARTO. Siendo por ello de estimar la demanda en ese punto y condenar al ayuntamiento, a cuyo pleno corresponde la competencia para la declaración de bienes culturales de interés local (artículo 17.2 de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre), al otorgamiento de la protección con el nivel B del edificio sito en la CALLE000, NUM000, de Barcelona.”

discrepan incluso de eso, pero parece que hay más margen para entender que es una potestad discrecional si la catalogación fuera meramente urbanística en un plan con catálogo debido al *ius variandi* reconocido en la potestad planificadora municipal.

También del parecer de que la catalogación es una potestad reglada es el magistrado del TSJC experto en urbanismo catalán Manuel TÁBOAS⁶⁶⁵, que insiste en que es reglada y no discrecional, por lo que si se acredita documentalmente el interés del inmueble (que se demostraría con los informes periciales o la documentación técnica) se deberá proceder administrativamente a la catalogación. Esto sirve, según el magistrado, tanto para la catalogación de BCIN, BCIL o meros bienes del catálogo urbanístico municipal. En todo caso comenta que será la administración competente para planificar urbanísticamente la que deberá concretar en las fichas las partes correspondientes con interés para proteger. Finalmente, autores doctrinales como ALONSO IBÁÑEZ se muestran también partidarios de considerar la catalogación de inmuebles con interés patrimonial como fruto de una potestad reglada, y no discrecional⁶⁶⁶.

Como tercera vía, tanto el Tribunal Supremo como más reciente el Tribunal Superior de Justicia de Madrid han apostado por la solución mixta que han venido a llamar “discrecionalidad técnica” que bebe de ciertas características de la potestad reglada y de la potestad discrecional y que se distingue por la importancia de la apreciación técnica en los elementos no jurídicos que caracterizan los bienes culturales. Así se manifiesta de forma muy explícita y correctamente resumida la STSJ de Madrid de 2 de diciembre de 2020⁶⁶⁷, en su FJ 3º y en su remisión a la STS de 4 de diciembre de 2012⁶⁶⁸:

“Debemos de comenzar señalando que la Sección no comparte ni la apreciación del recurrente ni la de la Comunidad, sobre la naturaleza de la potestad administrativa en la declaración de un bien de interés cultural. La Administración sostiene que tal potestad es estricta y eminentemente discrecional, frente al recurrente que, por el contrario, sostiene que nos encontramos ante facultades

⁶⁶⁵ XIII Seminario de urbanismo, Escola d’Administració Pública de Catalunya, ponencia celebrada durante la primera sesión, celebrada el 23 de marzo de 2022, confirmado luego en clase de posgrado de Derecho Urbanístico de la Universitat Rovira i Virgili en sesión del día 30 de noviembre de 2022.

⁶⁶⁶ ALONSO IBÁÑEZ, María Rosario, *El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural*, Civitas, Madrid, 1992, p.211-213.

⁶⁶⁷ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª (sentencia núm. 759/2020, rec. 83/2017; ponente: Botella García-Lastra, Rafael).

⁶⁶⁸ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, (rec. 4983/2011; ponente: Lecumberri Martí, Enrique).

estrictamente regladas. Frente a ambas posiciones hemos de sostener que nos encontramos ante un *tertium genus*, cual es el de aquellas potestades que, en principio, participando de la naturaleza de las potestades regladas, sin embargo, para su ejercicio precisan de un juicio valorativo e interpretativo, de carácter técnico, que es el determinante a la hora del ejercicio de la potestad; serían las potestades en la llamada discrecionalidad técnica.

Pues bien, en este contexto, las potestades administrativas en materia de cultura y, especialmente, en los procedimientos de declaración de bienes de interés cultural, participan inicialmente del carácter de potestades regladas, en la medida en que se trata de declarar como bienes de interés cultural a aquellos inmuebles que reúnen las características señaladas por la ley; sin embargo, esta primera conclusión se desdibuja cuando observamos que el "carácter jurídico indeterminado" de los conceptos en que se asientan las definiciones legales, hace preciso:

1. Un juicio basado en aportaciones de disciplinas no jurídicas (técnicas). Vgr. la historia, el arte, la arquitectura.
2. Un juicio valorativo entre varios posibles.
3. Un juicio en el que prima la razón técnica, no de oportunidad.

Por tanto, estamos ante el ejercicio de potestades de "discrecionalidad técnica" donde el margen de apreciación técnica del que goza la Administración podrá ser mayor o menor, en función de la caracterización legal que se haga del tipo de bien de interés cultural.

Así lo señaló el Tribunal Supremo en la sentencia de 4 de diciembre de 2012 (Rec. 4983/2011) (EDJ 2012/277681) expresando que se trata de una potestad reglada mediante conceptos jurídicos indeterminados que necesitan ser integrados a través de un juicio de valor que ha de efectuar la Administración de acuerdo a criterios técnicos. En definitiva, tanto la catalogación de los bienes del patrimonio cultural, como su grado de protección, se enmarcan en el ámbito de la discrecionalidad técnica de la Administración. Debiendo señalarse al respecto que, como recuerda

la citada sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2011 , con cita de otra anterior, " las modulaciones que encuentra la plenitud de conocimiento jurisdiccional cuando se trata de controlar actos producidos por la Administración en el ámbito de la discrecionalidad técnica se justifican en una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y en la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar el informe ". Añadiendo que " ciertamente, es una presunción " iuris tantum " que, como dice la S.T.C. 73/1998, de 31 de marzo (EDJ 1998/1486), puede ser desvirtuada si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador -en nuestro caso, informador- bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda justificación del criterio adoptado, entre otros motivos por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega (S.T.C. 353/1993 (EDJ 1993/10810) y S.T.C. 34/1995) (EDJ 1995/123)".

Es relativamente fácil comprender que la Administración no goza del mismo ámbito valorativo en los distintos supuestos de bienes a proteger, existiendo lo que la doctrina científica ha denominado grados o escalas de discrecionalidad, para cuyo control ha de atenderse a conceptos jurídicos indeterminados, en concreto la mención que hace el art. 1.3 de la Ley de Patrimonio Histórico Español, cuando alude a los bienes más relevantes , como objeto de protección a través de la declaración de Bien de Interés Cultural.”

Abundando en la discrecionalidad técnica para declarar un bien cultural, la STS de 16 de octubre de 2000⁶⁶⁹, señala (y en el mismo sentido las SSTSJ de Madrid de 2 de diciembre de 2020⁶⁷⁰ y de 26 de enero de 2010 (RCA 730/2008)) nos exponen esta discrecionalidad técnica a la vez que nos expone la importante diferencia entre potestad reglada y discrecional a efectos del control judicial de los actos administrativos que emanan de esas⁶⁷¹:

⁶⁶⁹ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª.

⁶⁷⁰ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª, (sentencia núm. 759/2020, rec. 83/2017; ponente: Botella García-Lastra, Rafael), FJ 6º.

⁶⁷¹ Fragmento entero del fundamento jurídico de interés: "...Hemos de comenzar afirmando que el rechazo de la legalidad del proyecto no supone en modo alguno su desautorización desde el punto de vista estrictamente cultural, artístico o arquitectónico. Esta Sala no puede ni debe terciar en la polémica sobre sus valores estéticos ni sobre su importancia para la teoría de la restauración y para la puesta en valor de

“en esta sentencia no procede efectuar declaración alguna en relación con los valores históricos, artísticos o culturales de los edificios donde se ubicó en su día la Institución Libre de Enseñanza, sino simplemente una valoración jurídica

los monumentos : en términos estrictamente jurídicos, nada habría que objetar, en principio, a quienes consideran el proyecto como una actuación ejemplar que respeta simultáneamente la historia del Teatro Romano y supone un "admirable empeño creativo", recupera la presencia urbana del monumento, revaloriza sus ruinas y reanuda su uso tradicional, ahora en condiciones excepcionales de calidad. Este juicio resulta, desde una mirada estrictamente jurídica, tan defendible como el opuesto, que censura la desnaturalización del monumento...Cuando, por encima de estas corrientes doctrinales, el Legislador adopta en relación con el patrimonio histórico de su país una determinada opción política, traducida en la correspondiente norma, la interpretación de ese precepto legal, ya en términos y con métodos estrictamente jurídicos, se ha de convertir en el punto de referencia obligado para la Administración Pública y para el juicio que a los tribunales corresponde ejercer sobre la actuación de aquella...Finalmente, y en respuesta al último de los argumentos que sustentan este motivo de casación, hemos de afirmar que el pronunciamiento judicial recurrido no supone, en modo alguno, que la Sala de instancia se haya desviado de su función de juzgar y asumido la de administrar, sustituyendo a la Administración e invadiendo el ámbito de discrecionalidad técnica de que ésta goza. No es necesario reiterar en este momento la doctrina de esta Sala sobre los límites de las facultades discrecionales de la Administración. Baste decir que cuando una de las soluciones que tratan de ampararse bajo la cobertura de la discrecionalidad no resulta jurídicamente indiferente, sino contraria a una norma con rango de ley --como aquí ocurre--, la sentencia de un tribunal que así lo declara no invade competencia administrativa alguna, antes bien ejercita la función que constitucionalmente le está atribuida, esto es, la de controlar que la actividad de la Administración se atenga a los mandatos legislativos...", así pues en esta sentencia no procede efectuar declaración alguna en relación con los valores históricos, artísticos o culturales de los edificios donde se ubicó en su día la Institución Libre de Enseñanza, sino simplemente una valoración jurídica respecto del correcto ejercicio de la discrecionalidad técnica de que goza la Comunidad de Madrid para declararlos bienes de interés cultural o no hacerlo . En este orden de cosas el Tribunal Supremo viene manteniendo que:"...La discrecionalidad, en cualquiera de sus variantes, parte de la posibilidad de elegir entre un mayor o menor abanico de opciones o, si se prefiere, resulta que su ejercicio permite una pluralidad de soluciones justas, o de optar entre alternativas que, en general, sean igualmente justas desde el punto de vista del Derecho o, tal vez mejor, "razonables", desde el mismo punto de vista, por lo que el ejercicio de la potestad discrecional presupone una opción entre varias posibles, y una "razonabilidad" en un marco socio-cultural determinado, pero, precisamente por ello, la decisión discrecional exige, como inseparable de ella, la motivación, que es la que garantiza que se ha actuado racionalmente, y no arbitrariamente, y la que permite un adecuado control de los actos discrecionales, exigiéndose así una motivación "suficiente" que, al menos, exprese apoyo en razones que permitan conocer cuáles han sido los criterios esenciales fundamentales de la decisión (Sentencia del Tribunal Constitucional 14/1991 (EDJ 1991/785) , fórmula un tanto vaga, si se quiere, pero que tiene la ventaja de poder medirse caso por caso si se cumple o no con la "suficiencia" (Sentencia del Tribunal Constitucional 100/1987 (EDJ 1987/99) ..." (Sentencia de su Sección 7ª, de fecha 1/06/1999), o que:"...El control jurídico de la Administración que corresponde efectuar a los órganos judiciales, conforme a los arts. 24 y 106 CE , es pleno, dando lugar la apreciación de infracción del ordenamiento jurídico a la nulidad o anulabilidad del acto, disposición o actuación, según los términos de los arts. 62 y 63 Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre LRJ-PAC , en adelante), art. 23 de la Ley del Gobierno (Ley 50/1997, de 27 de noviembre (EDL 1997/25084), LG , en adelante) y art. 71 de la Ley de la Jurisdicción (LJCA , en adelante), si bien tal control tiene un distinto significado y alcance, según se trate del ejercicio de potestades regladas o discrecionales. En el primer caso, la decisión administrativa es obligatoria en presencia del supuesto de hecho que define la norma y el propio contenido de la decisión está previsto en la Ley, mientras que en las disposiciones y los actos discrecionales existe un margen de apreciación por la Administración con distintas opciones válidas en Derecho, lo que supone unas singulares técnicas de control judicial. Al menos, desde la década de los sesenta forman parte de nuestra jurisprudencia, como mecanismos ordinarios de control judicial de la discrecionalidad administrativa: los presupuestos de hecho, los elementos reglados (existencia de la potestad y su extensión, la competencia, el procedimiento y el contenido parcialmente reglado, en su caso), la desviación de poder, los conceptos jurídicos indeterminados y los principios generales del derecho..." (Sentencia de la Sección Cuarta de 9/07/2001).”

respecto del correcto ejercicio de la discrecionalidad técnica de que goza la Comunidad de Madrid para declararlos bienes de interés cultural o no hacerlo. En este orden de cosas el Tribunal Supremo viene manteniendo que: "...La discrecionalidad, en cualquiera de sus variantes, parte de la posibilidad de elegir entre un mayor o menor abanico de opciones o, si se prefiere, resulta que su ejercicio permite una pluralidad de soluciones justas, o de optar entre alternativas que, en general, sean igualmente justas desde el punto de vista del Derecho o, tal vez mejor, "razonables", desde el mismo punto de vista, por lo que el ejercicio de la potestad discrecional presupone una opción entre varias posibles, y una "razonabilidad" en un marco socio-cultural determinado, pero, precisamente por ello, la decisión discrecional exige, como inseparable de ella, la motivación, que es la que garantiza que se ha actuado racionalmente, y no arbitrariamente, y la que permite un adecuado control de los actos discrecionales, exigiéndose así una motivación "suficiente" que, al menos, exprese apoyo en razones que permitan conocer cuáles han sido los criterios esenciales fundamentales de la decisión (...)"

Precisamente por la importancia y graves afectaciones que tiene en el derecho de propiedad la catalogación, es preciso justificarlo y motivarlo adecuadamente, fruto también de esta potestad, ya que sino el acto de catalogación podría ser recurrido y anulado ante un tribunal.

IV.1.3.6.- El estado de conservación del bien a catalogar

Otro tema discutido jurisprudencialmente es si se puede catalogar un bien inmueble en mal estado de conservación. El bien inmueble que se declare BCIL puede estar en buenas o malas condiciones de preservación, pues hay que tener en cuenta que la jurisprudencia ha avalado la corrección jurídica de declarar un BCIL a pesar de su deterioro físico y alto coste en su posible rehabilitación siempre que concurren los elementos de interés cultural propios de los BCIL. Así lo argumenta el FJ 8º y 9º de la STSJC de 27 de febrero de 2002⁶⁷²:

⁶⁷² Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (Nº de Recurso: 2275/1997; ponente: Ortiz Blasco, Joaquín José; Roj: STSJ CAT 2679/2002 - ECLI:ES:TSJCAT:2002:2679).

“OCTAVO.- En cuanto a lo que constituye el fondo del asunto, la defensa de "FONTANELLAS Y MARTÍ, SA," critica la resolución impugnada desde una doble perspectiva; la primera, porque considera que el edificio se encuentra en estado de ruina -ruina técnica para el perito judicial en la aclaración al dictamen-; la segunda, porque entiende que el bien inmueble en cuestión, y en la actualidad, no presenta unas características arquitectónicas e históricas que deban de ser protegidas especialmente. No es óbice la alegada situación de deterioro físico del inmueble a la declaración de bien cultural de interés local, a fin de proteger sus valores de esta naturaleza, ya que sólo podría tener consecuencias dicho estado físico en el orden jurídico en el caso de incoarse y, eventualmente declararse la ruina del edificio conforme a la normativa legal aplicable, lo que no constituye objeto ni de las actuaciones seguidas en la vía administrativa, ni en la ulterior en esta sede judicial. Carece, por tanto, de interés a los efectos de examinar la corrección jurídica o no de la declaración de bien cultural de interés local el importe al que puede ascender las obras de rehabilitación del edificio, ciertamente elevado como se dice en el informe de los arquitectos Caries Buxadé y Joan Margarit (folios 83 a 122 expediente administrativo) y en dictamen del perito judicial (ramo de prueba de la parte actora).

NOVENO.- Al margen, pues, del estado físico del inmueble, hay que centrarse en determinar si concurren en él cualidades o valores culturales que justifiquen la declaración administrativa de bien cultural de interés local.”

También debemos mencionar en el mismo sentido la STS de 14 de noviembre de 1986⁶⁷³ (FJ 2º) se determina que el deber de catalogar (y de preservar su condición de catalogado) un inmueble es independiente de su estado de conservación:

“en el caso de autos la conclusión a que llega el perito procesal es que la casa no debía de estar en el Catálogo de edificios históricos y artísticos singulares que fundamenta en gran parte en la muy costosa reparación de los desperfectos que presenta cuando es sabido que la condición de edificio catalogado es independiente del estado de conservación en que se encuentre el edificio y del importe de su reparación y menos cuando el único deber de conservación que se impone se limita

⁶⁷³ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª (ponente: Garayo Sánchez, Manuel).

a la fachada principal y a la escalera, sobre cuyo valor artístico o arqueológico típico o tradicional no se le pide dictamen a pesar de que su carácter decisivo para desvirtuar el acto administrativo es notorio”.

Y en un sentido similar, vinculando la catalogación al informe técnico y al carácter reglado/discrecionalidad técnica de la catalogación, citaremos la STS de 21 de febrero de 1992⁶⁷⁴, referente al convento de San Andrés de Mérida, que cita

“aún predominando el estado de abandono y ruina progresiva experimentado durante muchos años, su valoración en los factores de orden técnico, como de carácter social y cultural, han de ser proporcionados por los técnicos”.

Hay que ir con cuidado con esa última afirmación, pues el TSJC ha anulado una declaración de BCIN por ser imposible o de costes inasumibles la recuperación del bien (ver STSJC, de 7 de marzo de 2001, sala de lo contencioso, sección tercera –sentencia 298/2001, recurso número 1462/199-) y que reitera la STJSC de 25 de marzo de 2021⁶⁷⁵ (FJ 5º) se da a entender que como el informe técnico justificativo de la declaración de un BCIL ha justificado que el coste de recuperación del bien a catalogar no supera el 50% de su coste (que es el límite del deber de conservación de todo propietario de un bien protegido culturalmente según el artículo 67 LPCC) no procede anular la mencionada catalogación:

“(…) ⁶⁷⁶ Por tanto, existe un contenido mínimo del deber de conservación que corresponde al propietario como derivado de la declaración de BCIL, si bien está

⁶⁷⁴ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Rep. E.D. 1611; ponente: Ruiz Sánchez).

⁶⁷⁵ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (Sentencia núm. 1424/2021, Rec. 231/2020; ponente: Sospedra Navas, Francisco José).

⁶⁷⁶ Empieza diciendo el fragmento de la sentencia: “QUINTO.- Un segundo bloque de motivos de fondo se refiere a los efectos de la declaración, en relación a los costes que deben ser soportados por la actora derivados de la declaración de BCIL.

El deber de conservación y mantenimiento están definidos en los arts. 21 y 25 de la LPCC. El art. 21 establece: "1. Todos los bienes integrantes del patrimonio cultural catalán serán conservados por sus propietarios y poseedores. Se pueden establecer por Reglamento procedimientos para la expurgación y la eliminación de determinadas clases de bienes, si no han sido declarados de interés nacional ni han sido catalogados. 2. Los titulares de bienes integrantes del patrimonio cultural facilitarán información sobre el estado de los bienes y sobre su utilización, si se lo pide la Administración".

El art. 25 de la LPCC, en relación al deber de preservación y mantenimiento, dispone: "1. Los propietarios, poseedores o titulares de derechos reales sobre bienes culturales de interés nacional o bienes catalogados, los preservarán y mantendrán para asegurar la integridad de su valor cultural. El uso al que se destinen estos bienes garantizará siempre su conservación. 2. Los bienes culturales de interés nacional y los bienes

sujeto a unos límites establecidos con carácter general en el art. 67 de la LPCC cuando dispone que " la Administración no puede ordenar la ejecución de obras o actuaciones por un importe superior al 50 por 100 del valor del bien, fijado por el Departamento de Cultura o por el Ayuntamiento correspondiente por medio de la aplicación de los criterios establecidos por la legislación sobre expropiación forzosa".

Este motivo está contestado en el fundamento cuarto de la sentencia transcrita, donde se pone de manifiesto que la declaración de BCIL no impone obligaciones adicionales de conservación, ni son imposiciones desproporcionadas, sin que sea de aplicación el art. 67 de la LPCC que se refiere a la orden de ejecución de obras o actuaciones concretas a cargo del propietario, las cuales no se recogen en la resolución impugnada, donde se concreta el deber general de conservación que se impone a la actora.

Debemos coincidir con el razonamiento en el sentido que la resolución municipal no impone obras de mejora ni otras obligaciones adicionales más allá del genérico deber de conservación, lo cual no significa que no puedan suscitarse en su momento si las obligaciones de conservación rebasaran los límites que definen la función social de la propiedad, ya sea en la legislación básica estatal (v.gr. arts. 15 y 17 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana), ya sea en la legislación autonómica urbanística o sectorial del patrimonio cultural.

En este punto, debemos hacer referencia a la interpretación sostenida en la Sentencia de esta Sala y Sección de fecha 27 de febrero de 2002, dictada en Recurso número 2275/1997, donde se analizaba el régimen jurídico del BCIL, como se indicaba en la Sentencia de esta Sala y Sección de fecha STSJ Cataluña, indicándose que el régimen de protección establecido en la Ley del Patrimonio Cultural Catalán no comporta una modificación del planeamiento urbanístico, sino la aplicación inmediata del régimen jurídico establecido en la misma para bienes catalogados

catalogados no pueden ser destruidos. 3. Los propietarios, poseedores o titulares de derechos reales sobre bienes culturales de interés nacional o bienes catalogados permitirán el acceso de los especialistas a dichos bienes, a fin de que puedan estudiarlos y catalogarlos convenientemente".

Estos deberes están en relación con el régimen de protección de los bienes inmuebles catalogados que se establece en el art. 39 de la LPCC cuando indica: "La declaración de un inmueble como bien cultural de interés local conlleva la aplicación inmediata del régimen jurídico que esta Ley establece para los bienes catalogados. Cualquier norma adicional de protección de estos bienes se establecerá por medio de los instrumentos determinados por la legislación urbanística".

(artículo 39), que se concreta en los artículos 25 (deber de conservación y mantenimiento), 26 (derechos de tanteo y retracto), 27 (escrituras públicas) y 28 (limitaciones a la transmisión).

Ello no significa que el estado de los bienes objeto de declaración no tenga relevancia, al punto de justificar la denegación de la declaración si la recuperación de los bienes no se pudiera dar o tan sólo en previsión de un coste económico desproporcionado o inasumible, pues se quebraría el fundamento sobre el que descansa el ejercicio de la potestad discrecional que tiene por objeto la protección del patrimonio cultural, tal como ya se indicara en la Sentencia de esta Sala y Sección 298/2001, de fecha 7 de marzo de 2001, dictada en recurso número 1462/199, en la cual se anuló parcialmente la declaración de BCIN, al no justificarse que fuera posible restaurar unas salinas, en todo o en parte, a fin de recuperar su actividad tradicional, que es la que daba valor histórico al bien en cuestión.”⁶⁷⁷

Al respecto del mal estado de conservación de un inmueble, tampoco es problema para su catalogación de acuerdo con los FFJJ 5º a 7º de la STSJ Canarias (Las Palmas) de 25 de septiembre de 2017⁶⁷⁸, sobre todo en el caso de catalogación parcial del inmueble, donde se catalogan las partes más destacables y bien conservadas de un inmueble:

“(…)”⁶⁷⁹ Dicho de otro modo estamos ante una catalogación parcial, plenamente compatible con un deterioro realmente importante del inmueble , cuyos elementos

⁶⁷⁷ Finaliza diciendo el fragmento de la sentencia: “En este caso, la situación es totalmente distinta a la contemplada en la última de las sentencias citadas, pues consta en el expediente informe pericial en el cual se expresa que la sala de turbinas presenta un estado general aparentemente satisfactorio desde el punto de vista estructural. Ello no resulta desvirtuado por el dictamen elaborado a instancias de la parte actora por el perito Sr. Pelayo, pues aunque cuantifica el coste de rehabilitación en una cuantía elevada, lo cierto es que no alcanza el 50% de la valoración del inmueble, y que la cuestión de la asunción de costes está en relación con el destino del inmueble, sin que el propietario tenga obligaciones más allá del deber de preservación y conservación establecido en la legislación sectorial de patrimonio cultural, las cuales se concretan en el fundamento cuarto de la sentencia del Juzgado número 14, y que precisan de forma proporcionada el deber general de conservación en relación al conjunto en aplicación del régimen jurídico que la LPCC establece para los bienes catalogados, conforme a lo establecido en el art. 39 de la LPCC, sin que se trate de obligaciones precisas del art. 67 de la LPCC, tal como se razona correctamente en la sentencia recurrida.”

⁶⁷⁸ Sala de lo Contencioso, sec. 2ª (nº 335/2017, rec. 41/2013; Pte.: García Otero, César José).

⁶⁷⁹ Empieza diciendo el fragmento: “Estamos, pues, ante dos informes de técnicos de la Administración que permiten dar por justificada esa protección asignada al inmueble que es una protección, en cualquier caso, parcial y menos intensa que la que tenía con anterioridad a las modificaciones introducidas por el Plan General de 2.012.

Y partir de aquí, basta para desestimar el motivo concluir que ninguno de los informes de la parte, que insisten en la situación de ruina del inmueble , y que ni siquiera cuestionan la protección que pasa a tener el edificio, y que mal podían cuestionarlo por ser informes anteriores a la aprobación del Plan General,

de protección son los que expresamente señalan las normas de directa aplicación del Plan General en relación al API-01, y es que el propio PEPRI en relación al grado de protección ambiental lo une "no solamente a aquellos edificios que por su tratamiento peculiar y situación en el entorno se encuentran vinculados a la imagen de la ciudad, sino también aquellos otros que, aunque gozando de interés histórico y arquitectónico, han sufrido graves modificaciones o se encuentran en tal estado de deterioro que solo puede conservarse su aspecto exterior".

Queda, pues acreditada esa plena compatibilidad de un deterioro que solo permita conservar el aspecto exterior y el interés histórico y arquitectónico de las fachadas, que explica con minuciosidad el informe autonómico, y corrobora el informe del Cabildo.”⁶⁸⁰

Vemos, por lo tanto, una vez más, una contradicción jurisprudencial entre el criterio más estricto para la catalogación del TSJC respecto al criterio más amplio del Tribunal Supremo, que apuesta por catalogar un inmueble si tiene interés cultural independientemente de su coste de recuperación, si bien cabría considerar las limitaciones del TSJC más como un matiz a una afirmación ilimitada del TS. También es cierto que el TSJC pone este matiz como límite a la potestad discrecional, mientras que el TS parte de

permiten destruir la presunción de acierto de la protección asignada que es parcial y limitada a las partes que no han sufrido el deterioro y que va acompañada de las medidas de intervención previstas - sobre lo que tampoco existió debate-que no excluyen la demolición de los elementos no protegidos con el fin de facilitar la remodelación del interior.

En definitiva, no se ha desvirtuado la concurrencia de los requisitos que determinan el grado de protección asignado, ni la racionalidad de la decisión.

SEXTO.- Por lo demás, en relación a la situación de ruina de un inmueble catalogado incluido en el PEPRI su propia normativa establece que "no habilita ni obliga a la demolición, sin perjuicio de la adopción de las medidas necesarias en orden a la seguridad del inmueble y sus ocupantes "(art 5.3), siendo lo decisivo aquí la compatibilidad de obras de demolición destinadas a la reconstrucción con lo que es la protección limitada a " (..) las fachadas a la CALLE000 y CALLE001 y el muro interior paralelo a la CALLE000 que define junto con la fachada la profundidad de la primera crujía hacia dicha calle"., puesto en relación con un nivel de intervención que "(.) es el de remodelación del interior permitiendo las obras de demolición de los elementos No protegidos, para la edificación de dos plantas con los forjados situados a la misma cota que los existentes"

⁶⁸⁰ Continúa la sentencia: “Procede, por lo expuesto, la desestimación del recurso contencioso-administrativo, al no acreditarse por la parte demandante la ausencia de valores dignos de protección con el alcance establecido por el planificador (protección ambiental), por no ser posible la declaración de la situación de ruina en relación a inmuebles catalogados, y por tratarse de una decisión explicada, en la que no se atisba arbitrariedad o desconexión con los hechos o realidad fáctica excluyente de la protección otorgada, lo cual hacemos sin pronunciamiento sobre costas pues no deja de ser razonable la pretensión de la parte demandante de intentar la descatalogación de un inmueble que la propia ordenación aplicable considera en estado ruinoso, entendido como deteriorado, lo que nos lleva a hacer uso de la posibilidad excepcional de no imposición, tal y como permite el artículo 139.1 de la ley jurisdiccional.”

una concepción de potestad reglada en la catalogación que en cierto modo le obliga a ser consecuente: si se da el interés cultural se debe catalogar independientemente del estado de conservación y coste de rehabilitación.

IV.1.4.- Derecho a indemnización por vinculación singular derivada de la catalogación del inmueble

IV.1.4.1- Introducción

Hay que tener cuenta las implicaciones que una catalogación tiene, pues en suelo urbano puede comportar un menor derecho de edificación del propietario que podría ser, en ciertos casos, una vinculación singular indemnizable.

SÁNCHEZ GOYANES⁶⁸¹ ya nos advierte del riesgo que tiene la catalogación de imponer un deber de conservación del inmueble superior al resto de propietarios, lo que afecta a su derecho fundamental a la igualdad de trato, y que si no hay técnicas equidistributivas, puede generar un derecho a indemnización.

⁶⁸¹ “La catalogación de un elemento plantea como problema capital el de la imposición de un deber de conservación al propietario superior al normal.

Evidentemente, el propietario de un elemento de este tipo, terreno vacante o terreno edificado, no puede edificarlo con el aprovechamiento urbanístico que el Plan vigente reconoce a todo propietario de la zona - o no podrá edificar nada o sólo podrá edificar parte debido a las cargas existentes de conservación (por ejemplo, de la fachada) en el caso de edificios-. Desde esa perspectiva, sufre un trato desigual en relación con el resto de propietarios del entorno. Y esa desigualdad de trato está proscrita de siempre en nuestro Derecho Urbanístico -hoy, respaldado en esto al máximo nivel normativo (artículo 14 CE)-, habiéndose arbitrado para remediar semejantes situaciones las denominadas técnicas equidistributivas o de reparto equitativo de cargas y beneficios derivados del planeamiento urbanístico -SSTS de 20 de marzo de 1989, 26 de febrero de 1992 y 6 de julio de 1995-.

Pues bien, cuando dichas técnicas no son operativas por las razones que sea, el artículo 43 LRSV reconoce al propietario afectado por este tipo de situaciones el derecho a ser indemnizado no sólo por ese deber de conservación superior al normal sino, sobre todo, por esa restricción de su derecho al aprovechamiento urbanístico con relación al que corresponde a los propietarios del entorno -restricción casi siempre ligada a las catalogaciones-.

Desde esta perspectiva, he ahí el gran problema, pues, si, como se ha dicho, su determinación es competencia municipal primaria y normalmente, también será la Administración municipal la que deba indemnizar por los perjuicios irrogados al propietario del bien catalogado con ocasión de tal catalogación, naturalmente siempre que no haya tomado la precaución de arbitrar las técnicas equidistributivas que compensaran por sí mismas al propietario del elemento catalogado -SSTS de 11 de diciembre de 1997 (Ar. 9.461 y 9.463)-. Esta conclusión inicial ha de matizarse, no obstante.” Ver SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, “Las catalogaciones urbanísticas como ejercicio de la competencia municipal de protección del patrimonio cultural”, en GARCÍA RUBIO, Fernando (coord.), *Régimen jurídico de los centros históricos*, Dykinson, Madrid, 2008, p. 147.

De acuerdo con el artículo 115.2 TRLUC, “Los supuestos de indemnización por razones urbanísticas se regulan por la legislación que les sea aplicable y por esta Ley”.

Dicha legislación aplicable (una norma básica) es en este supuesto el artículo 48.b del “Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana” (en adelante, TRLS) el que establece el fundamento legal del deber de la administración e indemnizar al propietario por la vinculación singular:

“Dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de los siguientes supuestos:

(...)

b) Las vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa.”

Según MACERA TIRAGALLO y FERNÁNDEZ GARCÍA⁶⁸² no son indemnizables las vinculaciones a los propietarios que derivan de una obligación legal, pues se imponen de manera legítima por la Administración, y en consecuencia no exceden de un deber legalmente establecido de los propietarios. Así, las vinculaciones singulares indemnizables impuestas por la Administración son aquellas en las que se impone un

“sacrificio especial al propietario, y una de las técnicas que destaca el autor es el de la catalogación, en virtud de la cual se elabora una enumeración de distintos inmuebles considerados como merecedores, dentro del Municipio, de algún tipo de protección, pudiendo llegar a la prohibición de su sustitución, es decir, a su mantenimiento forzoso. En principio, el catálogo en cuestión se remite a unas ordenanzas específicas”.

⁶⁸² MACERA TIRAGALLO, Bernard-Frank y FERNÁNDEZ GARCÍA, Yolanda, *La responsabilidad de la Administración en el Derecho Urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, 2005.

Los autores remarcan que la especialidad del sacrificio no se puede medir solamente en función del número de propietarios afectados, sino también por la diferencia entre costes de cumplimiento de la obligación impuesta y los costes de reparación y conservación del bien exigibles a los propietarios en función del valor del edificio (los autores lo ponen en relación con el supuesto de ruina económica del inmueble, por lo que si se exige un deber de conservación o reparación del inmueble que supera el 50% del valor del inmueble, este exceso sería indemnizable por la Administración requirente). Esta previsión es la que hoy se encuentra materializada en el artículo 15.3 TRLS de 2015:

“El límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios en cumplimiento del deber legal de conservación de las edificaciones se establece en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original, en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio.”

Así, de acuerdo con la STS de 11 de febrero de 1985⁶⁸³, el deber de conservación alcanzaría únicamente las obras estrictamente imprescindibles:

“las cargas que impongan la conservación de los edificios no dan lugar a indemnización siempre que se mantengan dentro de los límites de la normalidad, siendo, no obstante, indemnizables las que excedan de tal límite, esto es, las que no sean encuadrables como de conservación”.

También en el mismo sentido cabe mencionar la STS de 6 de julio de 1995⁶⁸⁴ en su FJ 3º.

En caso de existir tal vinculación singular indemnizable, la cuantía de indemnización se ajustará al principio de resarcimiento íntegro y completo, pues la reparación equivaldrá a la diferencia entre los gastos totales de conservación derivados de la vinculación singular ordenada por la Administración con los gastos que deban ser asumidos legítimamente por el propietario. A esta diferencia debemos descontar el valor de las ayudas públicas

⁶⁸³ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. 1985/1019; ponente: P. Martín Martín).

⁶⁸⁴ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. 1995/5527; ponente: F.J. Hernando Santiago).

recibidas por los propietarios, como subvenciones, exenciones y bonificaciones fiscales, créditos reintegrables, préstamos en condiciones ventajosas, etc, y también la parte compensada por los beneficios que resulten del reparto de cargas (mediante equidistribución de cargas y beneficios). Así lo ha avalado la jurisprudencia en la STS de 18 de diciembre de 1996⁶⁸⁵ o la STS de 25 de septiembre de 1997⁶⁸⁶ que establece (FFJJ 4º y 5º):

“CUARTO.- Sin embargo sí es de estimar, conforme a lo razonado con anterioridad, la pretensión formulada en primera instancia, con carácter supletorio o subsidiario, por la Administración del Estado, dada la inexistencia de una distribución equitativa de la limitación singular impuesta sobre las fincas de la Administración del Estado que se destinan a ubicación del polideportivo, con detrimento del aprovechamiento urbanístico de que estaban dotadas (Artículo 87.3 LS.

QUINTO.- Procede, por lo expuesto, acogiendo en parte el recurso de apelación, revocar la sentencia apelada y en su lugar, estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Administración del Estado en cuanto a la pretensión subsidiaria de reconocer al Patrimonio del Estado el derecho a ser indemnizado por el importe del valor del aprovechamiento urbanístico del que se han visto privados sus terrenos como consecuencia de la modificación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento del Municipio de Cariñena, por la que la clasificación de los mismos pasa de ser suelo urbano, con la calificación Uso Residencial R-3, a zona de equipamiento con destino a polideportivo; pretensión supletoria que acogemos también en parte, declarando que la determinación de dicha indemnización se llevará a cabo en cualquiera de las formas establecidas en la legislación urbanística. Desestimamos todas las pretensiones restantes.”

Según MACERA TIRAGALLO y FERNÁNDEZ GARCÍA⁶⁸⁷

⁶⁸⁵ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. 1996/9525; ponente: P.J. Yagüe Gil, FJ 8º).

⁶⁸⁶ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. 1997/7317; ponente: J. Rodríguez-Zapata).

⁶⁸⁷ MACERA TIRAGALLO, Bernard-Frank y FERNÁNDEZ GARCÍA, Yolanda, *La responsabilidad de la Administración en el Derecho Urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, 2005, pp. 91-92.

“para el propietario de un edificio catalogado, no existe solamente un deber de conservación que le puede suponer unos grandes gastos económicos, sino también una desigualdad de trato, una discriminación, con respecto a los propietarios de su entorno, pues para dicho sujeto el planeamiento no implica ningún beneficio concreto, solamente cargas, mientras que aquéllos pueden sustituir sus inmuebles y construir en los solares vacantes todo lo que el planeamiento permita”

Lo que para los autores puede suponer una vinculación singular por el deber de conservación que va más allá de los deberes razonablemente asumibles por el propietario y que le restringe el aprovechamiento urbanístico y que le es indemnizable.

El deber de indemnizar de la administración a los propietarios se concreta cuando no es posible la distribución entre los propietarios afectados, a través de una indemnización por la vinculación singular no distribuible. Cabe así citar, la STS de 20 de marzo de 1989⁶⁸⁸, la STS de 29 de abril de 1991⁶⁸⁹ o la STS de 30 de julio de 1987⁶⁹⁰ que establece en el FJ 3º que

“Sólo en el caso en que la efectividad del daño resulte de imposible compensación a través de las técnicas prescritas por la Ley para lograr la equitativa distribución de beneficios y cargas (aprovechamiento medio, reparcelación, indemnización sustitutoria, compensación, etc.) cabe acudir a este procedimiento singular, dado que para que el daño sea real y actual, esto es, indemnizable, es preciso que quien pida la indemnización haya agotado, sin éxito, todas las vías legalmente establecidas al efecto, porque sólo así quedará acreditado el carácter no distribuible de la carga o vinculación impuesta.”

Como es de imaginar, una de las legislaciones sectoriales que genera más vinculaciones singulares es la del patrimonio cultural, ya la temprana STS de 31 de octubre de 1988⁶⁹¹, determinaba (FJ 4º) la prevalencia de la legislación del patrimonio cultural frente a la urbanística sin perjuicio del derecho a indemnización:

⁶⁸⁸ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. 1989/2240; ponente: F.J. Delgado Barrio).

⁶⁸⁹ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. 1991/3431; ponente: Delgado Barrio).

⁶⁹⁰ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. 1987/7700; ponente: F. González Navarro).

⁶⁹¹ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (Roj: STS 7577/1988 - ECLI:ES:TS:1988:7577; Ar. 1988/8341; ponente: A.A. Llorente Calama).

“Cuarto: Existiendo conformidad respecto a que se trata de un inmueble con restos de una iglesia inacabada cuya iniciación se remonta al siglo XVIII, incluido en el recinto histórico-artístico de la ciudad de Baeza, la supuesta prevalencia atribuida a la normativa urbanística sobre la sectorial concurrente, que según este punto de vista llegaría a neutralizar cualquier disposición de este último carácter, si se opusiera a los derechos emanados de aquélla, no puede sostenerse a la luz del art. 57.2 de la propia Ley del Suelo cuando establece, que la aprobación de los planes no limitará las facultades que correspondan a los distintos departamentos ministeriales para el ejercicio de sus competencias según la legislación aplicable por razón de la materia; de modo que si la aprobación de la Dirección General de Bellas Artes es preceptiva y presupuesto de la concesión de licencia urbanística, conforme a la legislación protectora del patrimonio histórico- artístico, por efecto de la interdicción de toda obra que afecte al suelo donde se asiente el edificio o conjunto amparado por la declaración formal a que se refiere el art. 26 de la Ley de 13 de mayo de 1933, Resulta infundada la tesis de que una eventual discrepancia entre ambos ordenamientos deba resolverse en favor de lo que disponga la legislación urbanística, pues contrariamente las limitaciones impuestas por esta causa a cualquier aprovechamiento en el área afectada son irredimibles, sin perjuicio de que el menoscabo patrimonial experimentado en su caso, resulte susceptible de reparación, con arreglo al art. 87.3 de la Ley del Suelo, cuando el perjuicio derive de un acto definitivo.”

Si bien de la catalogación urbanística queda claro que si se dan los requisitos podría existir una vinculación singular indemnizable de acuerdo con el TRLS, no está tan claro si la vinculación deriva directamente de una protección de Bien de Interés Cultural de la LPHE o ley autonómica del patrimonio cultural. GARCÍA FLÓREZ distingue dos posturas doctrinales, pero termina entendiendo que siempre al final se termina aplicando el criterio del TRLS:

“Un sector doctrinal entiende que la declaración de un Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona arqueológica como bien cultural supone una vinculación singular con derecho a indemnización en base al art. 239 del TRLS (antiguo 87.3 de la LS

de 1976), por suponer una vinculación en cuanto al uso y en cuanto a la conservación.

Otro sector doctrinal entiende que el art. 239 del TRLS no es aplicable a la declaración monumental. Bien por entender que en la propiedad histórica la carga no se impone por el planeamiento, pues la catalogación lo que hace es declarar la existencia de valor histórico cuya pertenencia es de la comunidad --«Las cargas, por tanto, no vienen impuestas por el planeamiento, sino que derivan de su propio carácter cultural» --. O bien por considerar que «los bienes históricos artísticos se incorporan así a un estatuto legal similar al fijado por el legislador con la propiedad urbana, la agraria o la forestal, típicos exponentes de la propiedad estatutaria, -- reflejo asimismo del conocido fenómeno de la disolución de la propiedad en cuanto a categoría en un conjunto de estatutos dominicales diferenciados, en atención a las características de los bienes singularmente considerados». En este sentido los bienes históricos artísticos estarían insertos en la delimitación del contenido normal de la propiedad histórico-artística, y por tanto no indemnizables.

Sea como fuere, lo cierto es, cómo reconoce este último autor, que una efectuada la declaración de bien cultural debe redactarse el Plan Especial de Protección que regula el art. 20 de la LPH, lo que daría entrada al art. 239 TRLS, siendo pues efecto la indemnización del planeamiento no de la declaración del bien de interés cultural. En cualquier caso, en consecuencia se desemboca en el art. 239 del TRLS, artículo que es aplicable tanto a la propiedad monumental como a cualesquiera otros supuestos encuadrables en el mismo (...)»⁶⁹²

Otra sentencia que puede ser de nuestro interés es la STS de 25 de junio de 2003⁶⁹³, donde el tribunal reconoce el deber de la Junta de Andalucía de indemnizar al propietario por la modificación de un proyecto de edificación (con la obtención previa de la licencia de obras) debido al descubrimiento de los restos de un anfiteatro de la ciudad romana de Astigi (Écija). Así, la administración autonómica modifica el proyecto de obras de viviendas con lo que se le elimina el sótano para garajes, se integran los restos

⁶⁹² GARCÍA FLÓREZ, Fernando, “La responsabilidad de la Administración en el ámbito urbanístico. Supuestos indemnizatorios”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 10, Sección Colaboraciones, Quincena del 30 May. al 14 Jun. 1997, pp. 1435-1474.

⁶⁹³ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (Ar. 2003/4460; ponente: P.J. Yagüe Gil).

arqueológicos en la edificación. El Tribunal considera que el propietario sufre una restricción del aprovechamiento urbanístico en beneficio de la colectividad y que no debe estar obligado a soportar a expensas solo de su patrimonio. Si bien reconoce que las restricciones derivan de la legislación del patrimonio cultural y no de la legislación urbanística (art. 87.3 de la ley de Suelo de 1976, antecedente directo del art. 43 de la LS de 1998)⁶⁹⁴, por lo que concluye el Tribunal que se trata de un supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración por el régimen general de los arts. 139 y ss de la LRJPAC de 1992, hecho en el que MACERA y FERNÁNDEZ GARCÍA⁶⁹⁵ discrepan al entender que es una ablación al derecho de propiedad, hecho que se confirmaría por la remisión del art. 20.1 LPHE a la normativa urbanística. Veamos el FJ 4º de la sentencia que expone lo que hemos resumido:

“El debate está planteado así: habiendo obtenido el actor licencia de obras para la edificación de 13 viviendas y garaje en CALLE000 nº NUM000 , de Ecija, y comenzadas éstas, aparecieron restos de la cimentación del anfiteatro de Astigi, por cuya razón hubo de modificarse el proyecto de forma que no contemplara planta sótano para garajes, integrara los restos del anfiteatro en la edificación y respetara las trazas del mismo haciéndolas coincidir con las de la nueva edificación. El actor ha sufrido, por lo tanto, una restricción del aprovechamiento urbanístico que corresponde a su terreno, restricción derivada de la normativa de protección y conservación del PHA. Es una restricción o una lesión legítima, pero que está establecida en beneficio de la colectividad y que, por lo tanto, el actor no está obligado a soportar a expensas de su solo patrimonio. (Artículo 139-1 de la Ley 30/92, de 26 de Noviembre). Se trata de un supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración, pues se dan todos los requisitos que la jurisprudencia viene exigiendo para ella, y que son:

1º) Una lesión en bienes o derechos, lo que resulta palmario en el presente caso. El monto de la lesión ha sido cuantificado por el Perito Sr. Narciso, nombrado por insaculación, en su informe de fecha 6 de Septiembre de 1999, en la cifra de 5.659.929 pesetas (34.016'86 euros) y esta será la cantidad que señalaremos en

⁶⁹⁴ MACERA TIRAGALLO, Bernard-Frank y FERNÁNDEZ GARCÍA, Yolanda, *La responsabilidad de la Administración (...) Op. cit.*, pp. 94-95.

⁶⁹⁵ MACERA TIRAGALLO, Bernard-Frank y FERNÁNDEZ GARCÍA, Yolanda, *La responsabilidad de la Administración (...) Op. cit.*, pp. 94-95.

nuestro fallo, pues no hay razón para demorar para ejecución de sentencia lo que con toda garantía de acierto puede ser ya fijado.

2º) Que esa lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. En el caso presente lo es de una actuación administrativa de la Junta de Andalucía que por razones de protección del PHA de Andalucía (Ley Autonómica 1/91, de 3 de Julio), impone unas rectificaciones a un proyecto de edificación que en sí mismo era conforme a la normativa urbanística.

3º) Que el particular no tenga el deber jurídico de soportar la lesión (artículo 141-1 de la Ley 30/92). Esta deriva de la protección del PHA de Andalucía, y, en consecuencia, se trata de lesión a favor de un fin público (el que impone el artículo 46 de la Constitución Española de conservar y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España), que no debe soportar un solo ciudadano sino toda la colectividad, a través del pago de la correspondiente indemnización.”

IV.1.4.2.- ¿Qué requisitos deben darse para que exista una vinculación singular indemnizable?

La jurisprudencia ha exigido la concurrencia de tres requisitos para que se dé la indemnización al propietario por vinculación singular urbanística. Así, según la STS de 22 de noviembre de 2018⁶⁹⁶ ⁶⁹⁷, determina (FJ 6º) los tres requisitos para indemnizar las restricciones que suponen las catalogaciones⁶⁹⁸:

“(…) en los supuestos en los que el Plan General de Ordenación Urbana de un municipio cataloga un edificio por su valor histórico o cultural y consolida su edificabilidad, dándose la circunstancia de que la edificabilidad que se consolida en la parcela es inferior a la que tienen o pueden alcanzar las parcelas y/o edificios del entorno, (...), hemos concluido que nos encontramos en uno de los supuestos excepcionales establecidos en la ley, en un supuesto en el que hay una restricción

⁶⁹⁶ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Roj: STS 4017/2018 - ECLI:ES:TS:2018:4017; ponente: Tolosa Tribiño).

⁶⁹⁷ En el mismo sentido de mencionar los tres requisitos se ha expresado la STS 6753/2011, de 11 de octubre de 2011.

⁶⁹⁸ En el mismo sentido se pronuncian la STS de 21 de diciembre de 2011 y la STS de 15 de junio de 2017.

de la edificabilidad y que esa restricción genera un derecho de indemnización en favor del propietario del inmueble. En estos casos, este Tribunal ha entendido que hay vinculación singular indemnizable, porque el propietario de la edificación catalogada no puede materializar la edificabilidad que pueden materializar los propietarios de las edificaciones del entorno, y esa menor edificabilidad no es susceptible de distribución equitativa. Consecuentemente, concurren los tres requisitos que han de existir para que proceda indemnización por esa causa: a) una restricción en el aprovechamiento urbanístico; b) una limitación singular; c) la imposibilidad de distribución equitativa. Hay restricción porque la edificabilidad atribuida por el PGOU es menor que la atribuida a las parcelas del entorno. A ese respecto, hemos señalado que no se trata de comparar las determinaciones del nuevo PGOU para la parcela/edificio con las del PGOU anterior, lo que podríamos denominar comparación dinámica, sino de comparar las determinaciones del nuevo PGOU para esa concreta propiedad y las determinaciones de ese mismo Plan para las propiedades del entorno, en lo que se conoce como comparación estática.”

Dichos tres grandes requisitos han sido en parte desarrollados por MACERA y FERNÁNDEZ GARCÍA⁶⁹⁹ entre otra doctrina y jurisprudencia que pasamos a analizar al detalle:

1) Que la vinculación urbanística tenga naturaleza singular: no debe tratarse de un deber general⁷⁰⁰. Así, no será tan extraño que en el caso de las catalogaciones se de esa circunstancia de singularidad en la vinculación urbanística por restringir el aprovechamiento que le correspondía según el planeamiento. Así, la STS de 18 de diciembre de 1996⁷⁰¹ (FJ 7º) se valora la existencia de esta vinculación singular en la catalogación de inmuebles:

“en el presente caso, el Plan Especial de Protección del Patrimonio Arquitectónico de Sabadell no establece una ordenación aplicable a todos los edificios de Sabadell, ni prescribe limitaciones aplicables a todos los edificios de un Sector o de una zona,

⁶⁹⁹ MACERA TIRAGALLO, Bernard-Frank y FERNÁNDEZ GARCÍA, Yolanda, *La responsabilidad de la Administración (...) op. cit.*, pp. 95-101.

⁷⁰⁰ Concepto de singularidad que debe interpretarse de forma extensiva según GONZÁLEZ PÉREZ.

⁷⁰¹ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. 1996/9525; ponente P.J. Yagüe Gil).

sino que refiere su regulación a ciertos edificios aislados (...), y, en concreto, a aproximadamente 161 edificaciones, especificadas en otras tantas fichas, a las que se somete a unas restricciones de aprovechamiento no aplicables a todas las demás edificaciones del municipio, sector o zona, de forma que, según las determinaciones del Plan Especial, será normal que alguno de estos edificios sea el único de la manzana o de la zona o del barrio sometido a la limitación de aprovechamiento, mientras los colindantes y todos los demás permanecen en el tráfico urbanístico con todo su aprovechamiento intacto.”

Para MARTÍ SELVA:

“Singular es antónimo de plural o normal. De manera que, cuando una parcela, terreno o solar sea acorde con la generalidad de la ordenación de un ámbito o entorno y tenga un aprovechamiento o uso igual al de una pluralidad de parcelas de ese ámbito o entorno, no se producirá la vinculación singular determinante de la indemnización. No basta con que sea más de un inmueble el que sufra la limitación, sino que el uso o aprovechamiento respecto del que se pretende evitar la declaración de situación de vinculación singular debe ser generalizado, sin necesidad de ser el prioritario, para que esta no se produzca.”

Así, encontramos, por ejemplo, la STS de 22 de noviembre de 2018⁷⁰² (FJ 7º) que insiste en que la vinculación singular se hace comparando con los demás inmuebles del entorno dentro del marco del mismo plan:

“Pero lo que tampoco resulta posible es tratar, como parece derivarse de los argumentos de la Junta, de que la comparación no se realice con los edificios colindantes o sitios en la zona, sino con todos los bienes inmuebles incluidos en el Catálogo de Protección de la ciudad de Plasencia, que está formado por más de 153 inmuebles, dispersos por todo el término municipal. Y ello porque la sentencia niega tal comparación, y es clara y acertada al razonar que la restricción del aprovechamiento no se establece en términos de comparación con el señalado para idéntica finca en planeamientos anteriores, sino que se produce en relación con el

⁷⁰² Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sentencia núm. 4017/2018.

que se reconoce a los restantes suelos de la zona o ámbito homogéneo de que forma parte, sin que el término de comparación pueda ser, tampoco, la edificabilidad otorgada al resto de los edificios catalogados. En nuestra sentencia de 10 de octubre de 2011 nos pronunciamos sobre dicha cuestión al señalar que "[...] en el caso de las vinculaciones singulares el término de comparación se encuentra en el propio planeamiento que se examina" y que "[...] lo relevante es si las determinaciones que se aplican a uno o varios terrenos son distintas a las de su entorno o a los terrenos de su misma clasificación o calificación".⁷⁰³

A modo de otro ejemplo relacionado con la catalogación, la STSJC de 13 de mayo de 2004⁷⁰⁴ (asunto casa Mulay -o Muley- Afid-Consulado México en Barcelona), que en virtud de un plan especial se modifica el aprovechamiento y se concentra en una parte apartada de la finca para no afectar la casa catalogada, implicando mayor altura de edificación que en el resto de fincas. El tribunal entiende que no se puede hacer urbanismo *ad hoc* para una sola finca, y en este caso cabría pedir indemnización por vinculación singular.

Referente a este primer requisito, cabe citar la STS de 31 de enero de 1997⁷⁰⁵, para el supuesto de limitaciones en todas las zonas hoteleras.

La STS de 4 de septiembre de 2006⁷⁰⁶ (FJ 5º E) nos recuerda la importancia de demostrar cuándo se vulnera el derecho fundamental de igualdad en estos supuestos:

“Hemos de recordar también que es doctrina jurisprudencial, recogida, entre otras, en Sentencias de esta Sala de fechas 1 de abril de 1996 EDJ 1996/3093, 19 de junio

⁷⁰³ Dice MARTÍ SELVA sobre este fragmento: “Por lo tanto, según la sentencia de instancia, parece que la técnica empleada por el tribunal para calcular la vinculación singular es atender a la media de la edificabilidad de una zona o ámbito homogéneo y aquellos inmuebles que están por debajo de la media son objeto de una vinculación singular. El Tribunal Supremo parece corregir en cierto modo esta técnica y señala que no se puede comparar elementos catalogados con elementos no catalogados de todo el término municipal, sino terrenos catalogados con otros que lo están o no lo están pero en su entorno o con su misma clasificación o calificación.”

Ver MARTÍ SELVA, Enrique, *Vinculación singular, un nuevo obstáculo en la ordenación urbanística* en *Práctica Urbanística*, Nº 165, Sección Estudios, Wolters Kluwer, Madrid, Julio-Agosto 2020, p. 7.

⁷⁰⁴ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección de casación (Sentencia núm. 16/2004, desestimatoria, Procedimiento: recurso de casación para unificación de doctrina 11/2004).

⁷⁰⁵ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. 1997/275; ponente: J.M. Sieira Miguez).

⁷⁰⁶ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. 2569/2003; Procedimiento: Recurso de casación; Sentido del fallo: Desestimación; ponente: Peces Morate, Jesús Ernesto).

de 1999 EDJ 1999/19723, 3 de julio de 1999 EDJ 1999/30718, 24 de junio EDJ 2000/21994 y 13 de noviembre de 2000 EDJ 2000/44718, 27 de abril de 2002, 17 de marzo de 2003 (recurso de casación 2686/2000, fundamento jurídico segundo), 19 de julio de 2005 (recurso de casación 1064/2002, fundamento jurídico séptimo) EDJ 2005/139989, 22 de marzo de 2006 (recurso de casación 8063/2002, fundamento jurídico tercero) y 30 de mayo de 2006 (recurso de casación 2681/2003, fundamento jurídico tercero), que “para que pueda ser apreciada la existencia de discriminación, contraria al principio de igualdad, consagrado en el artículo 14 de la Constitución EDL 1978/3879, es imprescindible que exista, como requisito esencial, lo que se ha dado en llamar validez del término de comparación, esto es, que las situaciones contempladas sean sustancialmente iguales, por cuya razón tanto este Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional tienen reiteradamente declarado que, caso de alegarse la infracción del artículo 14 de la Constitución, es necesario aportar un término de comparación válido y demostrativo de la identidad sustancial de situaciones jurídicas que han recibido trato diferente sin causa objetiva y razonable”, lo que en este caso, por las razones expresadas, no sucede.”

Es preciso también mencionar la STSJ del País Vasco de 13 de marzo de 2020⁷⁰⁷ que nos da la clave para entender que no toda restricción del aprovechamiento implica una vinculación singular, y por lo tanto no toda restricción de aprovechamiento implica el deber de indemnizar, pues debe existir un trato diferenciado e injustificado con parcelas análogas, o que esté justificado en razones de interés público que excedan del deber del propietario a soportar la carga:

“No puede compartirse la tesis sostenida por el recurrente que lleva a la conclusión de que al aprobarse un PGOU los propietarios de las parcelas tienen derecho a ser indemnizados con cargo a los fondos públicos hasta el límite máximo del valor de los terrenos del entorno, como si al no calificarse su parcela con el "máximo" de edificabilidad posible, se estuviera expropiando la plusvalía. Esta concepción es contraria al carácter estatutario de la propiedad del suelo, y al ejercicio de la potestad de planeamiento. Conforme al art. 35.b) es requisito que exista una "vinculación singular". Partiendo del hecho no controvertido de que se trata de un

⁷⁰⁷ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª (Sentencia nº 123/2020, rec. 430/2018; ponente: Ruiz Ruiz, Angel).

parcela a la que se le califica con un uso lucrativo (terciario) sólo podría sostenerse que existe vinculación singular si ha tenido un trato diferenciado e injustificado en relación con un término de comparación homogéneo: las parcelas que se encuentran en su misma situación. En este caso, el PGOU califica como de uso terciario cinco parcelas en el AU-CE 04, en el ámbito considerado. El apelante hace referencia a esta cuestión cuando afirma que la sentencia incurre en "error de derecho", porque "parece querer justificar la negativa de indemnización con una comparación estática que tomaría como base alternativa de comparación una serie de parcelas de referencia". En realidad el concepto "comparación estática/dinámica", hace referencia a "restricción del aprovechamiento", no al concepto y requisito "vinculación singular". O dicho en otros términos, no toda restricción de aprovechamiento da lugar a indemnización. De hecho según se indica 50 parcelas de uso residencial previstas en el PGOU no pueden agotar el aprovechamiento máximo, y cinco parcelas calificadas de uso terciario no tendrían la máxima rentabilidad según los cálculos que se exponen por el recurrente. Pero para que pueda afirmarse que existe vinculación singular, debe acreditarse trato diferenciado e injustificado, o justificado en razones de interés general que excedan de las cargas y obligaciones derivadas de la propiedad, en relación con un término de comparación homogéneo, sobre la base de que se está atribuyendo un uso lucrativo. Y la homogeneidad entre estas parcelas resulta del hecho de que no soportan edificios destinados a uso residencial históricamente, y cuando el planificador ejercita su potestad de planeamiento atiende a esta realidad, a la fuerza de lo fáctico. En el caso que nos ocupa, se califica la parcela incrementando su edificabilidad, sin que pueda concluirse que no sea rentable. De hecho el propio recurrente efectúa distintos cálculos todos ellos significativos del valor del aprovechamiento edificatorio asignado. En el PGOU se califica como parcela de tipología b.20, al igual que otras cuatro parcelas del mismo ámbito, de características semejantes.”

La STS de 22 de noviembre de 2018⁷⁰⁸ (FJ 7º) se pone el acento en que la comparativa de edificabilidades se debe hacer entre edificaciones colindantes o de zona y no entre edificaciones catalogadas a lo largo del municipio (en el mismo sentido la STS 10 de octubre de 2011).

⁷⁰⁸ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Roj: STS 4017/2018 - ECLI:ES:TS:2018:4017; ponente: Tolosa Tribiño).

Tampoco parece que quepa indemnizar bajo la argumentación de que lo que exige la ficha del catálogo urbanístico va más allá del deber de conservación en condiciones de seguridad, salubridad y ornato. Así se manifiesta la STSJC de 19 de marzo de 2004⁷⁰⁹, (FJ 8º) si bien referido a una normativa urbanística anterior a la vigente:

“Por último y, como pretensión subsidiaria, se solicita que las limitaciones que el Plan Especial impone sobre los bienes de la actora, al no poder considerarse de mantenimiento de la seguridad, salubridad y ornato públicos, según el resultado de la prueba pericial, tal exceso de carga obligacional debe ser objeto de la indemnización establecida en el art. 252 del T.R. de 1.990, anteriormente citado.- El precepto invocado establece en su apartado 3 que " los propietarios de bienes incluidos en los catálogos a los que se refieren el art. 38 de esta Ley podrán recibir, para conservarlos, la cooperación de las Entidades Locales, que la prestarán en condiciones adecuadas" cuya dicción textual se refiere, exclusivamente, dentro del Título V a los supuestos de intervención en la edificación y uso del suelo y no a la catalogación de un bien conforme a las competencias contenidas en la planificación del territorial, por lo que sin negar las facultades que se otorgan a los propietarios en los supuestos de intervención singular, ha de rechazarse la pretensión indemnizatoria interesada en la presente litis.”

También interesa para conocer la singularidad de la vinculación la STS de 18 de diciembre de 1996⁷¹⁰, que vincula la singularidad de catalogar solo ciertos edificios de algunas zonas con el quebranto del principio de equidistribución de beneficios y cargas en el planeamiento y del artículo 14 CE, veamos el FJ 7º:

“sí conferirán derecho a indemnización las ordenaciones que impusieron vinculaciones o limitaciones singulares que lleven consigo una restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo que no pueda ser objeto de distribución equitativa entre los interesados (artículo 87-3). Como puede comprenderse el

⁷⁰⁹ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Sentencia núm. 216/2004, Rec. 659/2000; Ponente: Quiroga Vázquez, Manuel).

⁷¹⁰ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (Roj: STS 7324/1996 - ECLI:ES:TS:1996:7324, ponente: Pedro José Yagüe Gil).

problema radica en diferenciar los casos de ordenaciones que impusieron "vinculaciones o limitaciones singulares" de aquellos otras determinaciones generales que imponen limitaciones y deberes propios de la ordenación urbanística. En el presente caso, el "Plan Especial de Protección del Patrimonio Arquitectónico de Sabadell" no establece una ordenación aplicable a todas las edificaciones de Sabadell, ni prescribe limitaciones aplicables a todos los edificios de un Sector o de una zona, sino que refiere su regulación a ciertos "edificios aislados" (como se reconoce en la memoria del mismo, página 8), y, en concreto, a aproximadamente 161 edificaciones, especificadas en otras tantas fichas, a las que se somete a unas restricciones de aprovechamiento no aplicables a todas la demás edificaciones del municipio, sector o zona, de forma que, según las determinaciones del Plan Especial, será normal que alguno de estos edificios sea el único de la manzana o de la zona o del barrio sometido a la limitación de aprovechamiento, mientras los colindantes y todos los demás permanecen en el tráfico urbanístico con todo su aprovechamiento intacto. Un resultado de esta naturaleza es contrario a la exigencia de la justa distribución de los beneficios y cargas del planeamiento (artículos 3-2-b), 83-4, 97-2 y 117- 3 del Texto Refundido) e incluso, y a mayores, al derecho a la igualdad reconocido en el artículo 14 de la Constitución Española. Razón por la cual reconoceremos en esta sentencia (con revocación de la apelada) el derecho a la indemnización solicitada.”

2) Debe existir una reducción del aprovechamiento urbanístico determinado en el planeamiento: esto debe acreditarse como resultado de una valoración precisa de las circunstancias de cada caso, pues la restricción en el uso o intensidad de un aprovechamiento no genera automáticamente una menor valoración en el tráfico económico. Así, cabe citar la STS de 11 de febrero de 1985⁷¹¹ (FJ 3º) se determina que

“la restricción en el uso o en la intensidad del aprovechamiento no tiene por qué generar, sin más, una menor valoración en el mercado (conservación de formas y fachadas, etc., manteniendo el mismo volumen, etc.) unido a que el importe de una eventual indemnización dependerá de varios factores y entre ellos del nivel medio de aprovechamiento del sector de actuación y del número de los inmuebles

⁷¹¹ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. 1985/1019; ponente: P. Martín Martín).

afectados singularmente por este tipo de limitaciones, ya que en el caso de una cierta flexibilidad en los usos, manteniendo el volumen, eliminaría, en gran parte, la posibilidad de la indemnización”.

La STS de 18 de julio de 2006, Sala de lo Contencioso-Administrativo, ha determinado que la restricción en la edificabilidad supone una vinculación singular indemnizable para el propietario:

“La congelación volumétrica impuesta como consecuencia de la catalogación supone una verdadera restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo al impedir a sus propietarios disfrutar del aprovechamiento urbanístico previsto para la zona con carácter general. Concurre un supuesto de hecho previsto en el artículo 87.3 de la Ley del Suelo de 1976, conforme al cual las ordenaciones que impusieran vinculaciones o limitaciones singulares que lleven consigo la restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo que no pueda ser objeto de equidistribución equitativa de beneficios y cargas entre los interesados conllevarán el derecho a indemnización.”

MARTÍ SELVA⁷¹² nos resume la evolución jurisprudencial sobre la materia, recordando que antes se consideraba que la restricción se tenía que dar respecto de un antiguo plan urbanístico, pero que hoy en día la restricción se puede dar sin tocar la edificabilidad de una finca si el nuevo plan amplía las de alrededor:

“Las restricciones en la edificabilidad parecen fáciles de detectar, esencialmente consiste en comparar metros cuadrados de techo entre determinados ámbitos para apreciar la existencia de restricciones o no. La dificultad en estos casos viene dada por el planeamiento de comparación. Tradicionalmente, se venía considerando que esta comparación era entre el plan que era objeto de revisión o modificación y el nuevo plan, es decir, si un solar tenía 1.000 m² de techo edificable y tras la modificación o revisión del plan este le asigna 800 m² al solar de forma aislada en relación con el entorno, se produce una restricción. Sin embargo, desde el año 2011, el Tribunal Supremo ha consolidado la jurisprudencia de que, a los efectos de

⁷¹² MARTÍ SELVA, Enrique, “Vinculación singular, un nuevo obstáculo en la ordenación urbanística”, *Práctica Urbanística*, Nº 165, Sección Estudios, Wolters Kluwer, Madrid, Julio-Agosto 2020, pp. 1-13.

determinar la existencia de vinculación singular, la edificabilidad se compara con el propio plan aprobado, es decir, con la ordenación contemporánea del entorno. De tal modo que, si en un ámbito determinado del plan, se le asigna a un solar 800 m² de techo edificable y la edificabilidad del entorno es de 1.000 m² de techo edificable, existe una restricción, y esto se produce aunque la edificabilidad del primer solar ya estuviera asignada en el plan anterior y el nuevo plan la mantuviera exactamente igual. (...)

¿A qué nos lleva esta doctrina jurisprudencial? Es decir, ¿Qué consecuencia tiene que la vinculación singular se produzca por comparación con la ordenación de entornos del mismo plan aprobado y no con la ordenación de entornos establecida en el plan anterior? A la vista de la aplicación de la vinculación singular en los términos que se han referido en las sentencias citadas, desde el año 2011 se han ampliado los supuestos de vinculación singular, de modo que estos no solo se producen cuando el nuevo plan limita o restringe el aprovechamiento o el uso establecido en el planeamiento anterior, sino que cuando se revise o modifique el planeamiento urbanístico, aun sin alterar la edificabilidad o los usos establecidos en el planeamiento objeto de la modificación o de la revisión, se puede estar reabriendo la puerta a una reclamación de responsabilidad patrimonial por vinculación singular.

En el caso de algunas sentencias que se acaban de referir se trata de un edificio ya catalogado en el plan anterior al impugnado. El planeamiento anterior, además de catalogar el edificio, no otorgaba derecho edificatorio distinto del consolidado en el edificio ya construido. Es decir, no existe restricción en el nuevo Plan, objeto de la impugnación respecto de los anteriores planeamientos que no conferían mayor aprovechamiento urbanístico a la finca. En casos como este, si un Ayuntamiento aprueba un plan general en el que se mantiene la ordenación de ámbitos en los que había edificio o edificios protegidos, o usos implantados que fueran más restrictivos que los existentes en su entorno, aunque no se altere la ordenación de ese ámbito, tras la aprobación del plan general, los propietarios de estos edificios o terrenos con usos restringidos, pueden reclamar responsabilidad patrimonial de la administración o administraciones urbanísticas por vinculación singular.”

La STS de 26 de junio de 2017⁷¹³ contiene esa evolución jurisprudencial así como la casuística enorme en las restricciones de usos indemnizables⁷¹⁴:

⁷¹³ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sentencia núm. 2564/2017.

⁷¹⁴ Fragmento completo del apartado de la sentencia: «En la sentencia referenciada de 10 de octubre de 2011, tras hacer mención a la exigencia de esos tres requisitos se expresa que "... en el caso de las vinculaciones singulares el término de comparación se encuentra en el propio planeamiento que se examina" y que "... lo relevante es si las determinaciones que se aplican a uno o varios terrenos son distintas a las de su entorno o a los terrenos de su misma clasificación o calificación"». Reconoce la Sala en la sentencia de mención la concurrencia del requisito de la restricción del aprovechamiento urbanístico, aún cuando admite que no consta que la finca litigiosa tuviera reconocido con anterioridad ningún aprovechamiento y cita como precedente la sentencia de 5 de enero de 2007 —recurso 4846/2003—.

En disconformidad con el sentir mayoritario de los Magistrados de la Sala, expresado en esa sentencia de 10 de octubre de 2011, se emitió voto particular en el que se muestra un parecer contrario a que el término de comparación se sitúe en el propio planeamiento que se enjuicia. Entienden los dos Magistrados discrepantes que el derecho indemnizatorio objeto de examen «... precisa que el aprovechamiento urbanístico que tenía el terreno según la ordenación anterior experimente o sufra reducción con la nueva ordenación», con cita como precedente de la sentencia de 21 de junio de 2001 (recurso 8844/1996), en la que, tal como se sostiene en el argumentario del voto particular, se señala que sin restricción urbanística no puede haber derecho a indemnización y que si el planeamiento anterior al vigente no otorgaba derecho edificatorio, poco importaba que el actual declarase los terrenos controvertidos como jardín privado.

Advirtamos que lo que se sustenta en la sentencia de 10 de octubre de 2011 respalda la tesis que sostiene la parte ahora recurrente, y que la discrepancia manifestada en el voto particular apoya el enfoque y la solución dada por la sentencia recurrida, defendida por las partes codemandadas en la instancia y aquí recurridas.

En sentencia de esta Sala de 26 de marzo de 2013, dictada en el recurso 3142/2010, se viene a ratificar, sin formulación de voto particular, el criterio plasmado en la sentencia de 2011, al decir que «... para poder apreciar el requisito de la restricción del aprovechamiento urbanístico al que nos hemos referido» (alusión a un supuesto de vinculación singular) «... el término de comparación, por regla general, ha de situarse en el propio planeamiento que se examina y no en el planeamiento precedente».

Pues bien, en el supuesto enjuiciado y en atención a la redacción del artículo 35.b), no hay razón para separarse de la doctrina jurisprudencial expuesta que establece el término de comparación en el planeamiento vigente a la fecha de la reclamación con independencia de que la limitación o restricción singular de que se trata ya se contemplara en el anterior planeamiento, siendo también de obligada cita, dada la oposición del Ayuntamiento fundamentada en la prescripción de la acción, la sentencia de 5 de diciembre de 1995 —recurso 639/93—, en la que en contemplación del ejercicio de una acción indemnizatoria por vinculación singular derivada de una clasificación urbanística en modificación de normas subsidiarias sustancialmente igual a las normas subsidiarias anteriores se dice «... que el hecho de no impugnar el planeamiento anterior —hecho por otra parte no acreditado— que daba el mismo uso a la parcela o inmueble en cuestión, no incide directamente en la petición de indemnización por vinculación con base en el artículo 87.3. El hecho de que fuese tolerada tal vinculación no quiere decir que no existiese. Ahora con el nuevo Planeamiento se han conservado y la petición no es solamente que nazca —renazca— con la aprobación definitiva del Plan, sino que se está repitiendo desde la aprobación inicial».

En similar sentido la sentencia de 7 de julio de 2015, en el recurso 3659/2013 «.

Las restricciones en el uso pueden tener una mayor dificultad, pues no siempre el hecho de imponer un uso frente a otro supone una restricción. En estos supuestos habrá que analizar caso por caso. Hay situaciones en que resulta claro apreciar la existencia o ausencia de limitación porque la propia naturaleza del uso es limitativa, por ejemplo, una gasolinera en suelo urbano o uso polideportivo al aire libre, la imposición de cualquiera de estos usos en un entorno residencial es evidente que supone una restricción de usos. En otros casos, como la imposición de un uso residencial frente a un uso terciario, o viceversa, dependerá de cada situación y de cada ordenación en concreto para concluir si cabe considerar la imposición de ese determinado uso como vinculación singular.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo recoge supuestos de vinculación singular por imposición de determinados usos en el terreno.

Sentencia del Tribunal Supremo 1794/2012, de 16 de marzo,

«Para ello debemos partir por un hecho incontrovertido por ser asumido por las partes y es que el Proyecto de Revisión del PGOU impugnado, en los terrenos litigiosos, no es mera reproducción del régimen urbanístico antes establecido en el PGOU anterior, de 1987, sino que es distinta como consecuencia del ejercicio del ius variandi. En coherencia con este hecho, la pretensión concreta de la propiedad de la parcela

“En sentencia de esta Sala de 26 de marzo de 2013, dictada en el recurso 3142/2010, se viene a ratificar, sin formulación de voto particular, el criterio plasmado en la sentencia de 2011, al decir que «... para poder apreciar el requisito de la restricción del aprovechamiento urbanístico al que nos hemos referido» (alusión a un supuesto de vinculación singular) «... el término de comparación, por regla general, ha de situarse en el propio planeamiento que se examina y no en el planeamiento precedente». (...)

Las restricciones en el uso pueden tener una mayor dificultad, pues no siempre el hecho de imponer un uso frente a otro supone una restricción. En estos supuestos habrá que analizar caso por caso. Hay situaciones en que resulta claro apreciar la existencia o ausencia de limitación porque la propia naturaleza del uso es limitativa, por ejemplo, una gasolinera en suelo urbano o uso polideportivo al aire libre, la imposición de cualquiera de estos usos en un entorno residencial es evidente que supone una restricción de usos. En otros casos, como la imposición de un uso residencial frente a un uso terciario, o viceversa, dependerá de cada situación y de cada ordenación en concreto para concluir si cabe considerar la imposición de ese determinado uso como vinculación singular.”

3) Dicha reducción del aprovechamiento urbanístico no debe ser susceptible de compensación con cargo a la equidistribución: así, debe ser imposible aplicar los mecanismos previstos por el ordenamiento urbanístico para la equidistribución. Sobre este último requisito, cabe citar la STS de 11 de diciembre de 1997⁷¹⁵, referente a la obligación de conservar el edificio y el jardín del Hospital de las Monjas de Huércal-

litigiosa es la anulación de la nueva ordenación y el mantenimiento de la ordenación de usos prevista en el PGOU anterior, de 1987, que calificaba los terrenos con la Ordenanza de Centro Histórico, con un espectro de usos admisibles más amplio que el Plan impugnado.

Pues bien, sobre esta cuestión, hemos visto que las conclusiones a las que llega el Tribunal a quo son claras y rotundas en cuanto a:

Que la nueva ordenación, con la limitación de usos que son consecuencia de la calificación como Equipamiento de Interés Público y Social, supone el establecimiento para los terrenos litigiosos de " una carga, una limitación de usos,... imponiendo un uso que no es el común del resto de la zona... que... crea unan clara desvalorización de los inmuebles, como pone de manifiesto el informe pericial... a costa de imponer en exclusividad a los propietarios del inmueble un carga especial y exorbitante...".

Que esa ordenación está puesta "... al servicio de la colectividad,... una dotación que beneficia a la colectividad... se está persiguiendo un fin, desde luego, de satisfacción del interés público,... se pone un inmueble al servicio de la colectividad, de los intereses generales... en fragante desigualdad del resto de propietarios de la zona que se ve favorecido por el destino del inmueble de tercero sin compensación alguna"».

⁷¹⁵ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. 1997/9461; ponente: P.J. Yagüe Gil).

Overa (Almería) así como de restringir el uso del inmueble al calificarlo urbanísticamente como equipamiento. En este caso, de acuerdo con el FJ 7º, la existencia de una técnica equidistributiva (transferencias de aprovechamientos urbanísticos en suelo urbano) en las Normas Subsidiarias libera al Ayuntamiento de tener que indemnizar:

“Comenzando por la calificación para equipamiento, no es cierto que las normas dejen de prever un mecanismo de compensación. El Ayuntamiento lo puso de manifiesto en su primera intervención procesal, al formular la contestación a la demanda, y la sentencia impugnada nada dice sobre ello. No es cierto que a la finca de la entidad demandante no se le atribuya un aprovechamiento, pues se le asigna el de 2 m² x m² (artículo 7-1-6-2 y 3 de las Normas Urbanísticas) que es el aprovechamiento tipo para todo el suelo urbano consolidado, según el Título VII, Capítulo I, de las Ordenanzas de Edificación. Así lo confirma el artículo 3-2-4 de las Normas Urbanísticas al decir que "los suelos destinados a equipamientos comunitarios y centros públicos o que soporten inmuebles catalogados gozan también del mismo aprovechamiento tipo que el resto de los solares o parcelas de la zona de Ordenanza en que se encuentran situados". Interesa a esta Sala dejar constancia de que el aprovechamiento tipo que corresponde a la finca de autos es el de 2m² x m² (...). Este aprovechamiento de 2 m² x m² no podrá ser utilizado sobre la finca, "sino que habrá de ser transferido a otros que tengan asignado un aprovechamiento superior al tipo en la misma o en diferente zona, según los mecanismos establecidos en las presentes Ordenanzas". Nos encontramos, por lo tanto, ante un caso de las llamadas "Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico" (T.A.U.), cuya legalidad ha sido declarada por este Tribunal Supremo repetidamente (sentencias de 22 de Junio de 1981, 4 de Mayo de 1982, 15 de Marzo de 1993 y 15 de Marzo de 1993). En conclusión, la finca de la Congregación demandante tiene señalado un aprovechamiento de 2 m² x m² (tal como, por otra parte, reconoce el mismo Ayuntamiento en su contestación a la demanda, folio nº 107), y tiene fijado un procedimiento para hacerlo efectivo, de suerte que no hay perjuicio alguno que indemnizar por vía de vinculación singular. La frase del artículo 3-2-4, apartado cuatro, de las Normas, que con tanto énfasis concreta la entidad apelante en la página 6 de sus alegaciones, expresa sólo la consecuencia natural de la transferencia, a saber, que, producido el cambio de aprovechamiento

a otro suelo y beneficiándose de ello el titular dominical, el suelo primitivo pasa a titularidad pública.”

Para MACERA y FERNÁNDEZ GARCÍA⁷¹⁶ la imposibilidad de equidistribución de la reducción del aprovechamiento puede manifestarse de muy diversas formas, pues podría derivar de la inexistencia de un polígono o unidad de ejecución, por la imposibilidad de delimitar unidades de actuación, o de situar su aprovechamiento en zonas aptas para edificar, con arreglo a la reparcelación, para poner solo algunos ejemplos. Así, citaremos la STS de 11 de diciembre de 1997⁷¹⁷, sobre la catalogación de un bien inmueble a conservar, la casona “Villa Juanita” de Arriondas (Asturias), donde existe una vinculación singular por la imposibilidad de demolerla así como la obligación de mantener el edificio y su entorno, siendo posible solo obras de mantenimiento y reformas. Al quedar claro desde el nivel de planeamiento general que no resulta viable ninguna técnica equidistributiva en suelo urbano, por lo que el Ayuntamiento debe indemnizar económicamente al propietario. Veamos el FJ 4º de la sentencia:

“desde un principio de la tramitación de las Normas Subsidiarias por el Ayuntamiento en los dos períodos de información pública, la titular de la finca en cuestión, vino formulando su oposición a la vinculación que suponía para su finca la regulación urbanística que establecían las citadas Normas; e incluso, como ya hemos recogido antes, un expediente de reparcelación que sólo recibió el silencio municipal. No hay por tanto reclamación extemporánea alguna. En cuanto a que la indemnización debió recaer sobre la CUOTA, que aprobó definitivamente las Normas Subsidiarias, ello no es suficiente para estimar que la carga indemnizatoria caiga sobre el Principado de Asturias, puesto que está plenamente acreditado en el expediente administrativo, tanto en la fase de aprobación inicial como provisional que el Ayuntamiento venía otorgando esa específica protección ambiental y la consiguiente carga urbanística; y así se recoge por la sentencia de instancia en el Primero de sus Antecedentes de hecho. Finalmente en el Fundamento de Derecho Cuarto de su contestación a la demanda ya anticipa el Ayuntamiento que en el caso de que la Sala apreciara la responsabilidad patrimonial del mismo, lo sería en

⁷¹⁶ MACERA TIRAGALLO, Bernard-Frank y FERNÁNDEZ GARCÍA, Yolanda, *La responsabilidad de la Administración (...) op. cit.*, pp. 95-101.

⁷¹⁷ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. 1997/9463; ponente: P. Esteban Álamo).

aplicación del artículo 87.3 de la Ley del Suelo. En definitiva nos encontramos en presencia de un caso paradigmático de aplicación del artículo 87.3 citado puesto que se impone la conservación del edificio sin que exista la más mínima posibilidad de distribución equitativa de cargas; no habiendo más compensación para su propietaria que la adecuada indemnización; requisitos exigidos por constante jurisprudencia de este Tribunal (STS 18 de diciembre de 1.991, 26 de febrero de 1.992, 5 de diciembre de 1.995 etc.).”

Sobre el derecho a indemnización por vinculación singular derivada de la catalogación que implica un menor derecho de edificabilidad, cabe mencionar la STS de 18 de marzo de 1999⁷¹⁸ (FJ 8º y 9º) donde se vincula el derecho de indemnización por vinculación singular a la imposibilidad de hacer una distribución equitativa de la carga entre los interesados:

“(…) la ordenación del uso de los terrenos y construcciones por los Planes de Urbanismo no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización por implicar meras limitaciones y deberes que definen el contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística (si bien con respeto en todo caso al principio de la justa distribución de beneficios y cargas, según el artículo 87-1 del Texto Refundido). Pero sí conferirán derecho a indemnización las ordenaciones que impusieran vinculaciones o limitaciones singulares que lleven consigo una restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo que no puede ser objeto de distribución equitativa entre los interesados (artículo 87-3). Como puede comprenderse el problema radica en diferenciar los casos de ordenaciones que impusieron "vinculaciones o limitaciones singulares" de aquellas otras determinaciones generales que imponen limitaciones y deberes propios de la ordenación urbanística. En el presente caso, a la finca le corresponde la Ordenanza Ciudad Jardín 1 (NUM001), pero, tal como dice el Sr. Perito, sus propietarios no pueden adquirir el aprovechamiento que le corresponde según esa Ordenanza debido a que, por el nivel de protección que se le ha asignado, la edificación y el jardín han de ser conservados, en beneficio de intereses arquitectónicos, históricos o botánicos de la ciudad entera, que no es lógico que hayan de soportar los

⁷¹⁸ Sala de lo Contencioso-Administrativo (número de recurso: 1076/1993; ponente: Yagüe Gil, Pedro José).

demandantes mientras otros propietarios de fincas de la Ordenanza Ciudad Jardín disfrutaban sin límite del aprovechamiento urbanístico previsto.”

La misma sentencia, en el FJ 9º, nos recuerda que el tribunal en estos casos no puede resolver dar el derecho de edificabilidad que pretenden los demandantes, sino que lo que tan solo cabe es el derecho a ser indemnizado por el perjuicio edificatorio de la vinculación singular que deriva de la catalogación:

“(…) en aplicación del artículo 87-3 del T.R.L.S., debe reconocerse a los demandantes no (como pretenden) el derecho a edificar en forma armónica y proporcionada ---cosa que significaría una invasión de este Tribunal en la soberanía que la Administración urbanística tiene sobre el diseño de la ciudad--- sino el derecho a recibir la correspondiente indemnización, que será fijada en ejecución de sentencia y habrá de alcanzar el perjuicio urbanístico causado a los propietarios de la finca comparando el aprovechamiento que el Plan le ha reconocido (v.g. edificación existente, usos, etc) con el que le correspondería en aplicación normal de la Ordenanza Ciudad Jardín nº 1.”

La imposibilidad de compensación debe interpretarse restrictivamente de acuerdo con la STS de 26 de febrero de 1992⁷¹⁹ en el FJ 3º de la sentencia apelada.

Y de acuerdo con la STS de 27 de febrero de 1987⁷²⁰ (FJ 5º) y la STS de 20 de marzo de 1989⁷²¹ (FJ 2º), la vinculación debe implicar una desigualdad de trato para el propietario del inmueble afectado que solo puede ser compensada mediante una indemnización adecuada, basado en el principio de reparación íntegra de la reducción del aprovechamiento (STS de 6 de julio de 1991⁷²², FJ 2º).

Por otro lado, la STSJC de 27 de junio de 2016⁷²³, niega el derecho a indemnización por vinculación singular por la catalogación de una chimenea industrial mediante modificación del Plan especial del catálogo del patrimonio de Olesa de Montserrat al

⁷¹⁹Sala de lo ponente: Yagüe Gil, Pedro José (Ar. 1992/3016; ponente: P. Esteban Álamo).

⁷²⁰ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. 1987/3378; ponente F.J. Delgado Barrio).

⁷²¹ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. 1989/2240/ ponente: F.J. Delgado Barrio).

⁷²² Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. 1995/5527; ponente: F.J. Hernando Santiago).

⁷²³ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Sentencia núm. 436/2016, Rec. 177/2012; Ponente: Taboas Bentanachs, Manuel).

considerarse que la pérdida de edificabilidad por el hecho de tener que dejar unos metros alrededor de la chimenea visibles puede ser compensado mediante edificabilidad en planta baja y piso en otras zonas de la unidad de actuación. Así se manifiesta el FJ 3º.6 de la sentencia:

“6.- Finalmente procede pasar a examinar la defendida indemnización por la inclusión de los elementos en el Catálogo, sostenida por la parte actora ahora y por lo expuesto tan solo a ceñir a la ordenación establecida para con la Xemenia de la Fàbrica Vella del Molí (Bernardo) y para su inclusión en el Catálogo en la Categoría B nivel IV Element en los términos de la ficha B-41. Se indica que las cargas de conservación de esos elementos y de dejar libre un espacio a su alrededor suponen una limitación de uso y aprovechamiento que se cuantifica en 607.620 €. Producida la plenitud de efectos de los pronunciamientos de aprobación definitiva y de ordenar la publicación a 8 de marzo de 2012 verdadero hecho que pudiera producir los supuestos indemnizatorios que se contemplan en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, y en concreto en su artículo 35.b) procede examinar si se han producido vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa.

Pues bien, aunque las pruebas periciales parecen abonar su procedencia, este tribunal es del parecer contrario.

Y ello es así por cuanto, cuando se dirige la atención a lo esencialmente dictaminado ya de entrada queda en la penumbra la razón de no partir del ámbito total de la unidad de actuación y a partir de ella tener en cuenta las superficies de aprovechamiento privado que permitiesen asumir bien todo el aprovechamiento edificatorio o cuanto menos la edificabilidad y el uso permitido por la calificación urbanística que se ha establecido en la figura de planeamiento de autos.

Pero es que, sea como fuere, con la calificación urbanística reconocida y el régimen de protección que se mantiene para la Xemenia de la Fàbrica Vella del Molí, todo lo más que se alcanzaría es que estando prevista una edificación en planta bajo y planta piso, el aprovechamiento edificatorio no sería posible incluirlo en planta baja y deberá acrecentar al que, ya de por sí, resultaría necesario ubicar en planta piso -

obsérvese que lo dictaminado pericialmente por el Arquitecto Don Victorino en especial en la página 8 de su dictamen-.

Decantado el convencimiento en esa perspectiva resulta manifiesto que no nos hallamos ante una vinculación y limitación singular que exceda de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o ante una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa ya que simple y llanamente procede estar al aprovechamiento reconocido a la calificación urbanística establecida en situación de planta baja y planta piso sin que sea dable sostener un derecho a la edificación en planta baja de tal entidad y naturaleza que la ordenación en planta piso sea vulneradora del régimen establecido a título de vinculación o limitación singular o que produzca una restricción de edificabilidad o uso.”

Dicho problema de la vinculación singular por limitar los derechos edificatorios se puede evitar a través del mismo planeamiento con compensaciones volumétricas y de altura edificatoria que permitirán conservar la parte protegida sin poner en peligro dichos derechos edificatorios (y por lo tanto la/s administración/es responsables evitarán tener que indemnizar al propietario). Así se desprende de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo N.º. 9 de Barcelona de 1 de febrero de 2017⁷²⁴ (FJ 3º. Cuarto) al referirse a un Plan especial de Mejora Urbana de Barcelona que prevé ese tipo de compensaciones de volúmenes que a la vez ya prevé la normativa del Plan General Metropolitano:

“El Ayto reconoce que se supera en más de un metro las previsiones del PGM, pero esto es debido a que el PEMU efectúa una compensación de volúmenes amparada en el artículo 245.2 de las NU del PGM, que posibilita este incremento de altura. Efectivamente, dicho artículo permite la compensación de volúmenes cuando parte de la parcela resulta afectada por aspectos singulares como la catalogación, lo que permite trasladar los volúmenes que no se pueden materializar en estas partes a otras partes de la finca, circunstancia que desvirtúa la alegación de contrario en el sentido que los volúmenes edificados deben respetar la configuración determinada por el PGM. Circunstancia que permite modificar los parámetros de altura

⁷²⁴ Sentencia núm. 31/2017, Rec. 104/2011; Ponente: Colorado Soriano, Rocío.

reguladora máxima y reculadas de las plantas altas, sin que por eso se pierda la alineación del vial que se mantiene en las plantas más bajas y originales. Debiendo tenerse en cuenta que no es de aplicación el párrafo del artículo 245.3 sobre las limitaciones de altura regulada de las prescripciones del tipo de ordenación en volatería específica como se argumenta de contrario, ya que estas sólo se aplican a las parcelas superiores a 2.500 m² y siempre que se regule en los estudios de detalle. Es decir, el PEMU solo realiza una compensación de volúmenes, el objetivo del cual es disposición de la edificabilidad del solar, de forma diferente a la prevista en el planeamiento general. Se trata de disponer de los mismos metros cuadrados pero con una configuración diferente a la prevista originariamente en el PGM, permitiendo ajustar la altura no a las condiciones del tipo de ordenación en alineación al vial, sino al tipo de ordenación por volumetría específica, respecto a la cual no se ha practicado ninguna prueba que acredite su incumplimiento. La diferencia de altura con el PGM es una cuestión que deriva del PEMU, que efectúa una compensación de volúmenes prevista en las propias normas del PGM, por lo que no se produce ninguna vulneración de las determinaciones del PGM.”

La STS de 18 de diciembre de 1996⁷²⁵ no autoriza a crear mecanismos compensatorios fiscales genéricos ni ayudas inconcretas, pues si no hay mecanismo de equidistribución, la indemnización debe ser concreta, así se manifiesta el FJ 8º:

“2º) La inexistencia en el Plan Especial de mecanismos compensatorios es clara, pues ni se trata de ese problema ni se señalan polígonos o unidades de actuación para conseguir un reparto equitativo de la pérdida de aprovechamiento. Antes bien, el propio Plan justifica esa pérdida (párrafo 1-4 de la Introducción del Estudio Económico y Financiero, página 125) diciendo que las limitaciones que impone no dan derecho a indemnización por derivarse del estatuto de la propiedad inmobiliaria, que viene impuesto directamente por la Ley del Suelo. Ya hemos visto que las cosas no son así, y el redactor del Plan pasa muy por encima de este problema, sin duda porque no hay razón que pueda explicar que la limitación de volumetría afecta a un edificio y no a los contiguos y que ese desvalor no se compense de ninguna manera. 3º) La compensación no puede consistir en vagas

⁷²⁵ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5a (Roj: STS 7324/1996 - ECLI:ES:TS:1996:7324, ponente: Pedro José Yagüe Gil).

referencias a ventajas fiscales y a ayudas inconcretas (como las que se contienen en los artículos 12-9) y 13-2 de la Normativa del Plan), ya que el artículo 87-3 establece un derecho perfecto a la indemnización, y no en una cuantía cualquiera sino en aquella precisa para compensar la restricción del aprovechamiento urbanístico. 4º) La sentencia de instancia se equivoca al interpretar el párrafo último de la ficha, que hace referencia al entorno. Ese párrafo no establece (como parece entender el Tribunal de instancia) un derecho a la compensación para el edificio protegido, sino para los edificios del entorno. Este mero hecho pone de manifiesto la anómala regulación del Plan: prevé una compensación para los edificios del entorno que en razón de la protección dispensada al edificio catalogado tengan que respetar en el futuro su propia altura, y en cambio no prevé compensación para el mismo edificio catalogado. 5º) El hecho de que el Ayuntamiento de Sabadell haya llegado a un acuerdo con otro propietario, y que por esa razón éste haya desistido de su recurso contencioso administrativo, no influye en la suerte del presente proceso, porque aquí lo que se impugna es la irregularidad del Plan Especial al no prever (como no prevé) el reparto de cargas o la correspondiente indemnización, y tal irregularidad no desaparece por el hecho de que, en un caso concreto, el Ayuntamiento haya indemnizado a un sólo propietario.”

Mientras que alguna doctrina como SÁNCHEZ GOYANES⁷²⁶ propone mecanismos alternativos para evitar indemnizaciones, como regular ordenanzas complementarias, la determinación de ámbitos de ejecución conjunta o determinar regulaciones generalizadamente homogeneizadoras:

“los problemas de gestionabilidad urbanística de aquellas determinaciones exigentes del mantenimiento forzoso de inmuebles integrantes del patrimonio arquitectónico protegible requieren, primero, regulaciones remisorias a Ordenanzas complementarias para la articulación de las compensaciones económicas directas por el primero de los efectos típicos de aquéllas, que es el de la configuración de un deber de conservación excesivo para los propietarios; y requieren, segundo, para compensar el eventual efecto de la restricción desigualitaria de aprovechamiento urbanístico, la conformación de ámbitos de ejecución conjunta o, en suelo urbano

⁷²⁶ SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, “El urbanismo, al servicio del patrimonio común (1)”, *Práctica Urbanística*, Nº 119, Sección Estudios, Noviembre-Diciembre 2012, pp. 41-42.

consolidado, de ámbitos al menos para hacer viable alguna técnica equidistributiva como puede ser la del aprovechamiento tipo y permitir la operatividad de las transferencias de aprovechamientos urbanísticos o mecanismos análogos.

Aunque acaso la mejor recomendación que podría hacerse en esta materia sea la de elaborar regulaciones generalizadamente homogeneizadoras, que eviten las desigualdades resultantes de la imposición de afectaciones concretas y que pivoten preferentemente en torno a piezas como puede ser la flexibilización de usos, etc., susceptibles en sí mismas de contrarrestar el detrimento patrimonial que, por los otros flancos, experimenten los propietarios afectados.”

Mientras que GARCÍA RUBIO⁷²⁷ apuesta por medidas de compensación basadas en subvenciones o bonificaciones fiscales y en segundo lugar la posibilidad de establecer un mecanismo propiamente de equidistribución a través del proyecto de compensación dentro del sistema de compensación. Finalmente cabría la posibilidad de compensar con aprovechamientos urbanísticos en otros terrenos.

IV.1.4.3- ¿Qué administración debe indemnizar por la vinculación singular?

La STS de 23 de diciembre de 2008⁷²⁸ analiza la vinculación singular por la catalogación de un inmueble (donde no se pone en duda el carácter reglado de la catalogación, sino la indemnización por la vinculación singular) y analiza el papel concurrente y solidario a la hora de afrontar la indemnización de la administración municipal y la autonómica de la forma siguiente (FJ 6):

“Nos queda, sin embargo, por determinar la Administración urbanística que debe afrontar y pagar la indemnización al propietario perjudicado, para lo que debemos aplicar lo establecido en el artículo 140.2 de la Ley 30/1992 (EDL 1992/17271) , en la redacción dada por la Ley 4/1999, según el cual en supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño, la responsabilidad se fijará para cada Administración atendiendo a los criterios de competencia, de interés

⁷²⁷ GARCÍA RUBIO, Fernando, “El papel de los Ayuntamientos en la Conservación del patrimonio cultural. Estado de la cuestión (1)”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº 12, Sección Colaboraciones, 2004, pp. 2090-2091.

⁷²⁸ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. 5777/2004; procedimiento: Recurso de casación Sentido del fallo: Desestimación, Ponente: Peces Morate, Jesús Ernesto).

público tutelado e intensidad de la intervención, resultando solidaria la responsabilidad cuando no sea posible dicha determinación.

En este caso, tanto la Administración autonómica como el Ayuntamiento han participado en la elaboración y aprobación del planeamiento urbanístico, cuyas determinaciones son causa de las aludidas vinculaciones singulares y de las consiguientes limitaciones del aprovechamiento urbanístico, de modo que ambas podrían ser condenadas a pagar la indemnización al propietario, gravado con ellas, en forma solidaria, pero entendemos que resulta diferenciable o distinguible la vinculación consistente en la catalogación del inmueble, que ya venía dispuesta en el planeamiento anterior y tiene un carácter reglado, de la que deriva del destino de la parcela a gasolinera, de modo que en aquella catalogación la participación, de acuerdo a las competencias ejercitadas y al interés público tutelado, debe considerarse conjunta y, por tanto, solidaria la responsabilidad del Ayuntamiento y de la Administración de la Comunidad Autónoma, mientras que en la otra limitación, causada por la asignación de la parcela al uso de estación de servicio de combustible, al no estar ante una decisión reglada ni concernido un interés supramunicipal, la intervención del Ayuntamiento ha sido la determinante, según acertadamente lo adujo la Administración de la Comunidad Autónoma en su contestación a la demanda, de manera que es aquél quien deberá pagar la indemnización al propietario por tal concepto.”⁷²⁹

En un sentido similar, STS de 26 de marzo de 2003, Sala de lo Contencioso-Administrativo, determinó respecto a la responsabilidad concurrente entre municipio y administración autonómica en la aprobación del planeamiento que contiene el catálogo que “La responsabilidad debe ser solidaria de acuerdo con las competencias ejercidas y el interés tutelado”.

⁷²⁹ Dicho argumento es reproducido literalmente en el FJ 8º de la STS de 22 de noviembre de 2018 (Roj: STS 4017/2018 - ECLI:ES:TS:2018:4017), ponente: Tolosa Tribiño.

La STS 18 de marzo de 1999⁷³⁰ (FJ 10), nos indica que debe haber una responsabilidad solidaria entre la administración que aprobó definitivamente el plan urbanístico (la autonómica) y la que es titular del plan (la municipal):

“Respecto de la Administración que ha de satisfacer la indemnización, y en aplicación de la doctrina expresada en nuestras sentencias de 15 de Noviembre de 1993 y 2 de Febrero de 1999, ---cuyos razonamientos damos aquí expresamente por reproducidos--- declararemos la responsabilidad solidaria de la Junta de Andalucía (autora de la aprobación definitiva del Plan) y del Ayuntamiento de Sevilla (de quien es el instrumento urbanístico), sin perjuicio de las relaciones entre ambas Administraciones.”⁷³¹

IV.1.4.4.- ¿Se debe proceder a catalogar si existe una vinculación singular indemnizable?

Pues efectivamente es posible catalogar a pesar de la vinculación singular e incluso necesario, pues como jurisprudencialmente se nos ha expuesto, la facultad de catalogar inmuebles deriva de una potestad reglada derivada de conceptos jurídicos indeterminados (alguna otra jurisprudencia menciona que es una potestad discrecional técnica, especialmente resalta la discrecionalidad en la catalogación meramente urbanística) pero en todo caso deriva de que los informes técnicos avalen la protección de un inmueble debido a su interés cultural, histórico, artístico, arquitectónico, etc para que la administración tenga la obligación de protegerlo, y ello a pesar de las consecuencias de indemnización que deban lidiarse de posibles vinculaciones singulares por restricciones en el aprovechamiento urbanístico. En todo caso, derive de una potestad reglada o discrecional la catalogación o protección de un inmueble, si está motivado, no es ilegal, y aunque se genere derecho a indemnización, se podrá proceder a la catalogación.

⁷³⁰ Sala de lo Contencioso-Administrativo (ponente: Yagüe Gil, Pedro José; número de recurso: 1076/1993).

⁷³¹ Continúa diciendo la sentencia: “Todo ello por las razones que más "in extenso" se dicen en la sentencia de 15 de Noviembre de 1993, ya citada, y que, en resumen, se basan en la necesaria garantía del ciudadano, lo que implica que para su virtualidad práctica, en los supuesto de actuación de varias Administraciones, será necesaria una solución de solidaridad que opere en el ámbito externo de la relación del ciudadano con la Administración, independientemente de que en el aspecto interno de la relación de las Administraciones, las circunstancias de cada caso concreto permitan la imputación a una o a todas, con cuantificaciones de la participación.”

Esta disyuntiva la ha tratado ya MARTÍ SELVA y da como posible solución que los tribunales adopten criterios más suaves y razonables frente a la problemática:

“En muchas ocasiones es difícil dar otra ordenación urbanística a estos terrenos o inmuebles porque la restricción de edificabilidad o de uso no deriva de la política urbanística municipal, sino de vinculaciones sectoriales, especialmente las impuestas por la legislación de patrimonio cultural. En estos casos el ayuntamiento se encuentra entre la espada y la pared, por una parte, no se puede dejar de catalogar determinados inmuebles como consecuencia de la necesidad de protección de patrimonio arquitectónico, arqueológico o etnográfico derivada de la legislación de patrimonio cultural, por otra, si se cataloga o se mantiene la catalogación del inmueble, se produce una vinculación singular, que genera el derecho de indemnización a favor de los propietarios. ¿Hay alguna posible solución?

El primer requisito sobre la restricción del aprovechamiento urbanístico es difícil o imposible de evitar desde el planeamiento urbanístico. Se trata de un elemento objetivo que se produce o no se produce. Hay restricción de edificabilidad de un inmueble en relación con su entorno o no la hay. En mi opinión sería una barbaridad obligar al planificador, so pena de declarar una vinculación singular, a que todos los inmuebles o fincas de un ámbito determinado deban tener la misma edificabilidad.

En estos casos, una posibilidad es que el Tribunal Supremo o los Tribunales Superiores de Justicia cambiaran sus criterios a la hora de resolver sobre estas cuestiones, teniendo en cuenta sentencias con criterios que, a mi entender, parecen más razonables. Es el caso de la sentencia 7406/2011, de 11 de octubre, en el que considera que no existe vinculación singular en el caso del mantenimiento de un uso determinado, aunque pueda ocasionar una limitación respecto de los usos del entorno:

«El Tribunal a quo no ha infringido lo establecido en los preceptos legales invocados en este quinto motivo de casación ni la doctrina jurisprudencial,

recogida, entre otras, en la Sentencia de esta Sala de 29 de noviembre de 1989, relativa a la indemnizabilidad de las limitaciones singulares, debido a que no concurren los requisitos para apreciar tales limitaciones o restricciones, pues se ha mantenido la calificación asignada al suelo en el planeamiento anterior, que el nuevo prolonga justificadamente, debido a la necesidad de contar con los equipamientos que ya existían en esa zona de la ciudad, en la que los usos y aprovechamientos preexistentes no se han visto sustancial o significativamente alterados, lo que determina que este quinto motivo de casación tampoco pueda prosperar.»

También, en este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo 1022/2009, de 2 de marzo.

«Pero, siendo ello así, no cabe afirmar que el planeamiento haya dispensado un trato diferente a situaciones urbanísticas homogéneas —lo que constituye el presupuesto necesario para poder afirmar la existencia de una vinculación singular—, ni resulta aplicable aquí la doctrina contenida en las sentencias que se citan, sino que, sencillamente, en el planeamiento urbanístico se ha dado un trato distinto a situaciones que física y jurídicamente son diferentes.»⁷³²

Al respecto, es interesante citar la STS de 4 de septiembre de 2006⁷³³, en lo referente a la poca relevancia de las vinculaciones urbanísticas singulares a la hora de proceder a la catalogación urbanística de un inmueble, pues la vinculación no es un impedimento para catalogar. Al respecto podemos mencionar su FJ 6º:

“Las vinculaciones singulares que pueda conllevar la catalogación de los edificios o locales no cabe esgrimirlos como razón para impedir aquella cuando sean merecedores de ella con el objetivo de proteger adecuadamente el patrimonio histórico, cultural y arquitectónico de la ciudad, sin perjuicio de las consecuencias

⁷³² MARTÍ SELVA, Enrique, “Vinculación singular, un nuevo obstáculo en la ordenación urbanística”, *Práctica Urbanística*, Nº 165, Sección Estudios, Julio-Agosto 2020, Wolters Kluwer

⁷³³ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. 2569/2003; Procedimiento: Recurso de casación; Sentido del fallo: Desestimación; ponente: Peces Morate, Jesús Ernesto).

que de tales vinculaciones singulares se puedan derivar en orden a evitar que un propietario soporte gravámenes que deberían repartirse entre todos.

(...)

Por tanto, si la inclusión de tales inmuebles en el catálogo de edificios y locales a proteger es conforme a derecho, no cabe invocar razones de igualdad con el resto de los propietarios para evitar su catalogación, salvo que se tratase de un trato desigual respecto de edificios y locales de idénticas características al catalogado, que no lo hubieran sido, lo que no han demostrado las recurrentes.”

Así pues, de acuerdo con esta sentencia, el deber de indemnizar por la vinculación singular no es excusa para no catalogar cuando se dan las circunstancias de un bien catalogable por su interés cultural.⁷³⁴

IV.1.4.5.- ¿Cuándo nace el derecho a ser indemnizado por vinculación singular?

Como exponen MACERA y FERNÁNDEZ GARCÍA⁷³⁵, de acuerdo con la jurisprudencia tradicional, el momento en el que debía acreditarse la imposibilidad de establecer mecanismos de distribución de beneficios y cargas, que es el momento en el que se puede exigir una indemnización administrativa, exigía esperar a la fase de gestión o ejecución del planeamiento, pues el objetivo de dicha fase es precisamente la de garantizar un reparto equitativo de beneficios y cargas derivados del planeamiento y es por lo tanto cuando se determinan posibles indemnizaciones a los propietarios⁷³⁶, así cabría citar la STS de 20 de marzo de 1989⁷³⁷ (FJ 4º). Por lo tanto las peticiones hechas antes de esta fase de ejecución, eran consideradas extemporáneas por prematuras.

SÁNCHEZ GOYANES⁷³⁸ nos advierte sobre la necesidad de que exista un planeamiento de desarrollo en la catalogación que desarrolle la precatalogación del plan general, para

⁷³⁴ RUIZ DE LA PEÑA RUIZ, Diego, “Diez años de catalogación urbanística en Asturias. Situación actual y perspectivas de futuro”, en *Los Catálogos Urbanísticos en el Principado de Asturias: una perspectiva pluridisciplinar*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2013, p. 324.

⁷³⁵ MACERA TIRAGALLO, Bernard-Frank y FERNÁNDEZ GARCÍA, Yolanda, *La responsabilidad de la Administración (...) op. cit.*, p. 99-101.

⁷³⁶ BLASCO ESTEVE, Avelino, *La responsabilidad de la Administración por daños causados por actos administrativos: doctrina jurisprudencial*, Revista de la Administración Pública, n.91, enero-abril 1980, p.950.

⁷³⁷ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. 1989/2240; ponente F.J. Delgado Barrio).

⁷³⁸ “No obstante, en cualquier hipótesis, para que el derecho indemnizatorio nazca, es preciso conocer previamente cuál es el grado real de afección -vinculación-, pues éste puede ser diverso, y cuáles son las

concretar el grado real de afección que sea indemnizable. Así pues, a veces, se admite el desarrollo del planeamiento urbanístico para poder exigir indemnización, así cabe citar por su relación con la catalogación de inmuebles, la STS de 6 de julio de 1995⁷³⁹, que trata de la precatalogación de la casa del torero Manolete prevista en el PGOU de Córdoba, que se remitía a una posterior aprobación de las Normas Complementarias para la Protección de los Edificios, que formaría el Catálogo y el Plan Especial de Protección. Así nos dice el FJ 3º de la sentencia:

“Aún siendo esto así, la jurisprudencia de este Tribunal Supremo (Sentencia de 11 de febrero de 1985) viene afirmando a tal efecto y con carácter general "la necesidad de una valoración pormenorizada de las circunstancias concurrentes en cada caso para apreciar la existencia o no de lesión o daño indemnizable, dado que la restricción en el uso o en la intensidad del aprovechamiento no tiene porqué generar, sin más, una menor valoración en el mercado (conservación de formas y fachadas etc..., manteniendo el mismo volumen etc...,) unido a que el importe de una eventual indemnización dependerá de varios factores (...) ya que en el caso de una cierta flexibilidad en los usos, manteniendo el volumen, eliminaría, en gran parte, la posibilidad de la indemnización", así como que la misma sentencia establece que "la norma citada del artículo 87 -se refiere al apartado 3 del precepto- debe ser armonizada (en aras de una interpretación sistemática y finalista) con lo dispuesto

eventuales compensaciones que el propio régimen singular asignado contempla para aquél, ya que "la norma citada del artículo 87 (de su apartado 3) -hoy, artículo 43 LRSV- debe ser armonizada (en aras de una interpretación sistemática y finalista) con lo dispuesto en los artículos 181 y 182 de la Ley del Suelo (TRLR-1976), dado que las cargas que imponga la conservación de los edificios no dan lugar a indemnización, siempre que se mantengan dentro de los límites de la normalidad, siendo, no obstante, indemnizables las que excedan de tal límite, esto es, las que no sean encuadrables como de "conservación" (artículo 182.2º y 3º de la Ley) del edificio" (STS de 11 de febrero de 1985 , Ar. 1019).

Particularmente, tratándose de las vinculaciones productoras de restricciones de aprovechamiento urbanístico, la entidad -e incluso la procedencia misma- de los eventuales derechos indemnizatorios va a depender de la concreción de diversas circunstancias que sólo puede alcanzarse con la ordenación más detallada precisa (STS de 6 de julio de 1995, Ar. 5527).

5. En general, en las distintas hipótesis, pues, habrá que esperar al planeamiento que precise la específica situación a que se afecta al edificio y a su propietario.

Y, por ello, cuando todavía no es posible conocer el concreto grado de afección real experimentado por un inmueble, porque sólo se contempla la referencia al mismo en el planeamiento general, por ejemplo, pero deferida su concreción al planeamiento de desarrollo pertinente -cuando no se ha esperado al planeamiento preciso, en definitiva-, no puede prosperar ninguna petición de indemnización, al ser ésta "extemporánea por prematura" (STS de 6 de julio de 1.995, antecitada, sobre la "precatalogación" de la antigua casa del torero Manolete en Córdoba)." Ver SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, "Las catalogaciones urbanísticas como ejercicio de la competencia municipal de protección del patrimonio cultural", en GARCÍA RUBIO, Fernando (coord.), *Régimen jurídico de los centros históricos*, Dykinson, Madrid, 2008, p. 155.

⁷³⁹ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (Roj: STS 3984/1995 - ECLI:ES:TS:1995:3984; Ar. 1995/5527; ponente: F.J. Hernando Santiago).

en los artículos 181 y 182 de la Ley del Suelo, dado que las cargas que impongan la conservación de los edificios no dan lugar a indemnización, siempre que se mantengan dentro de los límites de la normalidad, siendo, no obstante, indemnizables las que excedan de tal límite, esto es, las que no sean encuadrables como de <> (art. 182, 2º y 3º de la Ley) del edificio", viniendo lo expuesto a colación en el caso aquí enjuiciado, en razón que el P.G.O.U. de Córdoba, en su disposición final séptima, señala, que "El Ayuntamiento en desarrollo del Plan General formulará un Catálogo y Plan Especial de Protección del Conjunto Monumental, conteniendo las determinaciones que, a tales efectos, fija el art. 20.2 de la Ley 16/85 de 25 de junio del Patrimonio Histórico-Español fijando un plazo de dos años, a partir de la Aprobación Definitiva del P.G.O.U. para la redacción de dicho Catálogo", y siendo así, que cuando se produce la petición indemnizatoria - 30 de julio de 1987- por el actor, cuando se resuelve inicial y posteriormente, -2 de octubre de 1987 y 18 de marzo de 1988, respectivamente-, no había concluido el plazo que el Plan General establecía específicamente para la formulación del Catálogo y Plan Especial de Protección, en los que se concretarían, las afecciones específicas, contenido de la protección, ventajas fiscales y demás determinaciones administrativas que de forma singularizada regulasen el régimen a que los edificios y monumentos quedasen sometidos en las vinculaciones que sobre los mismos impone ya el P.G.O.U., resulta palmario, que la pretensión indemnizatoria ha de reputarse extemporánea, por prematura, puesto que sólo hasta el momento en que el Plan Especial y Catálogo citados se produzcan, no es posible conocer, con plenitud y exactitud, el montante económico que debe alcanzar la indemnización que se postulaba, por cuya razón, resultan adecuados al ordenamiento jurídico y conformes a derecho los acuerdos objeto de impugnación jurisdiccional, por cuanto de un lado, el planeamiento, en su fase de ordenación, no se hallaba concluido por cuanto faltaba el complemento, para su desarrollo, del Plan Especial y Catálogo a que venimos haciendo mención y hasta su formulación no se puede conocer -ni en aquellos momentos se conocía- los efectos económicos de toda índole que se proyectaban sobre los inmuebles en razón de la vinculación establecida en el Plan General, y, de otro y por consiguiente, la pertinencia de la indemnización postulada, tanto en su procedencia como en su cuantía, pues como se señala en la sentencia de este Tribunal Supremo de 3 de octubre de 1988, al resolver un caso homologable al presente, "... cuando tenga operatividad el Plan Especial y Catálogo, podrá

conocerse la afección que sufre la finca (...), pero no ahora, pues ya queda dicha la indefinición, que sobre parámetros esenciales existe al respecto (posible exclusión de elementos, señalamiento efectivo de la superficie protegida, eventual inclusión de parte de la zona de verde privado como anexo del edificio, ventajas fiscales, etc...) (...) debiendo notarse que no es que el Plan Especial pueda alterar determinaciones esenciales de las Normas Subsidiarias -en nuestro caso el P.G.O.U.-, sino que a los concretos efectos reparatorios que se pretenden, mientras dicho Plan y Catálogo no logren la aprobación definitiva, no será posible conocer ni evaluar el montante económico que deba alcanzar la exigible indemnización".

A continuación, el FJ 5º de la sentencia hace remisión a la doctrina jurisprudencial de otras sentencias donde justifica la necesidad de que se tenga por aprobado el plan especial del catálogo del patrimonio con tal de poder determinar la cuantía indemnizable:

“Queda, por último, consignar que la doctrina que establecemos no entra en contradicción con la sustentada por este Tribunal Supremo en las sentencias de 20 de marzo de 1989; 29 de noviembre de 1989; 29 de abril de 1991 y 26 de febrero de 1992 por cuanto en todas ellas, aún cuestionándose la aplicación de las prevenciones contenidas en el art. 87.3 de la Ley del Suelo (Texto Refundido de 1976) y tratándose de vinculaciones o limitaciones singulares impuestas a edificios - casos perfectamente homologables al presente-, en todas ellas existían Planes Especiales específicos de protección, o similares, que contemplaban los inmuebles afectados y no como en el presente caso acontece (...).”⁷⁴⁰

⁷⁴⁰ Continúa la sentencia: “en que como se ha indicado, dicho Plan Especial y Catálogo no se había aún redactado y aprobado al tiempo de producirse la pretensión indemnizatoria. Así en la sentencia de 20 de marzo de 1989, referida a un solar calificado como jardín privado de otro edificio, en Valencia, existe el "Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Barrio Universitat San Francesc"; en la de 29 de noviembre de 1989, referida al "Teatro Fleta" de Zaragoza, la determinación existía ya en el "Plan San Ildefonso", así como en el "Plan Especial del Centro Histórico" de suerte que lo que hace el Plan General es conservar aquellas determinaciones; en la de 29 de abril de 1991, atinente al "Cine Capitolio" del Elche, se operaba por efecto del "Plan Especial de Protección de Edificios, Conjuntos y Yacimientos Arqueológicos de Elche" y la de 26 de febrero de 1992, enjuiciando el edificio situado en el nº. 94 del Paseo de Castellana de Madrid, se contempla como el P.G.O.U. de Madrid, subsumía un "Plan Especial" de Protección del Patrimonio Histórico, casos todos ellos en los que la entrada en juego de lo prevenido en el artículo 87.3 de la Ley del Suelo de 1976, y la indemnización concedida lo era por haber operado prevenciones específicas de Planes Especiales de protección de edificios o monumentos que singularizaban la afectación y concretaban la vinculación singular y lesión patrimonial subsiguiente y no como acontece en el presente caso, en que falta la previsión especial singularizadora de la vinculación, su alcance y por su efecto la específica lesión patrimonial indemnizable.”

En el mismo sentido que el FJ 3º de la STS de 6 de julio de 1995, cabe citar la STS de 6 de junio de 1995⁷⁴¹ que determinó que no cabe pedir la indemnización hasta que no se aprueba (definitivamente) el plan urbanístico, y también que no toda restricción sobre la edificabilidad es una vinculación singular indemnizable⁷⁴²:

“La necesidad de una valoración pormenorizada de las circunstancias concurrentes en cada caso para apreciar la existencia o no de lesión o daño indemnizable, dado que la restricción en el uso o en la intensidad del aprovechamiento no tiene por que generar, sin más, una menor valoración del mercado (conservación de formas y fachadas etc. manteniendo el mismo volumen etc.) unido a que el importe de la eventual indemnización dependerá de varios factores (..) ya que en casos de una cierta flexibilidad en los usos, manteniendo volumen, eliminaría en gran parte, la posibilidad de indemnización. Los daños y perjuicios han de ser probados en su caso por quienes se sientan perjudicados.”

También en el sentido de exigir un plan especial para poder exigir la indemnización, tenemos la STSJC de 29 de junio de 2004⁷⁴³, donde ante la pretensión del propietario de que se le indemnice por restringir la edificabilidad de la finca debido a la catalogación que exige mantener la volumetría y jardín de la finca, la sentencia, en su FJ 5º determina que es necesario para que sea indemnizable que se concrete la edificabilidad definitiva en el plan especial del catálogo y solo si se prohíbe claramente obtener la edificabilidad a la que se tenía derecho originalmente sin que se contemple ningún sistema de compensación o distribución equitativa:

“Finalmente, en cuanto a la petición de que se les indemnice por la limitación singular que conlleva la restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo, que a su parecer implica la catalogación con el nivel C, pretensión deducida al amparo del art. 129. 3 del Decreto Legislativo 1/90 de Urbanismo de Cataluña (EDL 1990/15825) y art. 43 de la Ley 6/98, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, **sólo**

⁷⁴¹ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Rj 1995,5527).

⁷⁴² COUCE CALVO, Victoria y MENÉNDEZ SOLAR, Belén, “La normativa de los Catálogos Urbanísticos. Problemática en su aplicación” en *Los Catálogos Urbanísticos en el Principado de Asturias: una perspectiva pluridisciplinar*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2013, p. 323.

⁷⁴³ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Sentencia núm. 508/2004, rec. 615/2000; ponente: Pilar Martín Coscolla).

podría valorarse en sede de impugnación de planeamiento, como nos encontramos, en caso de que el Plan Especial en cuestión prohibiera claramente el agotamiento de la edificabilidad de la finca y no contemplara ningún sistema de compensación o de distribución equitativa. (...) ⁷⁴⁴

Será en ejecución de este Plan Especial de Protección del Patrimonio cuando, de patentizarse los recelos de los actores, podrán reclamar la indemnización o compensación pertinente.”

En un sentido similar a la anterior STSJC de 29 de junio de 2004 se manifiesta la de 22 de febrero de 2006 ⁷⁴⁵, que redunda en la necesidad de que exista un plan especial que concrete la protección para que exista el derecho a indemnización a pesar de que el plan general urbanístico ya hubiera determinado la protección del inmueble, pero además es interesante la sentencia porque insiste en el hecho de que no patrimonializar en el pasado el aprovechamiento urbanístico no significa su renuncia a la indemnización, finalmente también determina que el plan especial podría haber evitado la indemnización si hubiera establecido sistemas compensatorios claros (y no los indeterminados que establece) o una equidistribución justa:

“La hoy finca Masia Ribes, de 6.180m² pertenecía a otra mayor que se fue segregando de la misma y las parcelas resultantes fueron urbanizándose (patrimonialización de sus aprovechamientos) con ocasión de la obtención de las pertinentes licencias de obras, sin que la finca subsistente Masia Ribes participase en el proceso de ejecución del Plan de 1966, más que a partir de 1981 cuando pretende incorporarse al proceso urbanizador con ocasión de la edificación planteada de diversas casas pareadas y unifamiliares según proyectos presentados.

⁷⁴⁴ Continúa la sentencia: “Pero de los arts. 14, 23. 1.c, 28. 3, 28. 4 y 36. 4 de sus Normas se desprenden posibilidades de usos, de aumento de volumen y de cambio en las condiciones de ordenación a través de un Plan Especial, que no permiten concluir en la privación o en la falta de compensación que se pregona.

Es más, en el ramo de prueba de la parte actora figura un certificado municipal sobre un informe del Sr. Carlos, Jefe del Proyecto de Revisión del Catálogo Arquitectónico de la ciudad de Barcelona, en el que informa de las posibilidades teóricas y reales que considera tiene la finca para agotar su edificabilidad.

Por tanto, ningún pronunciamiento puede hacerse sobre restricciones o limitaciones susceptibles de indemnización que a nivel de planeamiento no resultan evidentes.

⁷⁴⁵ Sala de lo contencioso, sección cuarta (Sentencia 225/2006, Rec. 549/2002; Ponente: María Abelleira Rodríguez).

Parte de la errónea creencia la demandada en cuanto que el hecho de que no patrimonializara su aprovechamiento significaba su renuncia o consentimiento, máxime si no consta que la Administración requiriese para el cumplimiento de los deberes urbanísticos.

Cuando las NNSS de 25-1-1984 se aprueban se produce una autentica modificación al quedar la edificación incluida en el Patrimonio Histórico objeto de inmediata protección (clave 17), a expensas del posterior plan especial y ya solo se podrán realizar obras de conservación y consolidación. En cuanto al resto del suelo no ocupado por la edificación quedará como verde privado (clave 8) donde ya no es posible ningún tipo de edificación ni siquiera subterránea y con un deber de conservación de la vegetación existente y su reposición.

El actor entendiendo que tal normativa urbanística le imponía una clara vinculación singular en su propiedad que disminuía considerablemente su aprovechamiento, presenta el 20 de junio de 1985 solicitud de indemnización al amparo del art. 87.2 y 3 de la Ley del Suelo de 1976, desestimada por Acuerdo de 29 de octubre de 1985. Acudida a la vía judicial se dicta Sentencia por la Sala 1º de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona en el rec. 158/1986 de 25.3.1987 que desestima el recurso pero reconoce con claridad la procedencia de que el actor sea indemnizado por la imposición de una vinculación singular en su aprovechamiento como consecuencia de la regulación urbanística, si bien es preciso que se concrete la afección a través de un Plan Especial y Catalogo. Tal Sentencia es confirmada por la del Tribunal Supremo de fecha 3.10.1988 que entiende que existe tal vinculación singular y la imposibilidad de su distribución equitativa entre los interesados.

Por tanto, estamos aquí ante un precedente judicial que no puede obviarse por cuanto si bien las NNSS de 1984 fueron anuladas, las mismas fueron sustituidas por la aprobación definitiva de un PGOM de 18.7.1990 que mantuvo prácticamente las mismas determinaciones con respecto a la finca.

c.- Si se ha determinado por los Tribunales que se había producido una vinculación singular restrictiva del aprovechamiento urbanístico de la finca de autos con relación a las NNSS de 1984, también se ha de mantener tal consideración con respecto PGOM de Premià de Mar de 1990, por cuanto las determinaciones con respecto a la finca son prácticamente idénticas, con la única variación de la posibilidad de ampliación del 10% del techo de la edificabilidad.

Únicamente - para seguir el criterio establecido y confirmado por las Sentencias de 1987 y 1988 de AT Barcelona y Tribunal Supremo, respectivamente- hacía falta esperar a la aprobación definitiva de un Plan especial y catalogo que concretase la afección -vinculación- y por ende el derecho indemnizatorio reconocido por aquellas Sentencias.

Ello aconteció con la aprobación del Plan Especial de 20.6.2001.

d.- No puede esgrimir la demandada que como no se había materializado el aprovechamiento con ocasión del Plan de 1966, no se había restringido ningún aprovechamiento, porque tenía el que tenía antes y ahora, sin que pueda indemnizarse expectativas. Este es un tema ya tratado en la Sentencia de Barcelona de 1987 de autos cuando ya contesta la Sala a esta alegación de la demandada.

e.- Seguidamente es necesario traer al presente proceso por su meridiana claridad la STS de 18.12.1986: "La concurrencia en este caso de los requisitos necesarios para que surja el derecho a la indemnización por vinculación singular es palmaria: 1.º) La restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo está puesta de manifiesto claramente en el informe pericial obrante en autos. Según la ficha aplicable (ficha núm. 26) el edificio en cuestión tiene protecciones B/EF (es decir, protecciones parcial, del espacio edificable y del entorno, según quedan definidas en el artículo 27, apartados 4.2, 5.2 y 5.3 de la Normativa), lo cual quiere decir que su propietario ha de mantener la volumetría de la actual edificación -además de otras limitaciones referentes al tratamiento de la cubierta y a las ventanas-, y ello significa que no puede beneficiarse de la volumetría que el Plan General establece con carácter general. Esta restricción del aprovechamiento urbanístico no deja de ser tal por el hecho de que se permita añadir cierto volumen a la parte posterior del edificio, ya que, como el perito aclara, ni siquiera con ese suplemento se compensa la pérdida. 2.º) La inexistencia en el Plan Especial de mecanismos compensatorios es clara, pues ni se trata de ese problema ni se señalan polígonos o unidades de actuación para conseguir un reparto equitativo de la pérdida de aprovechamiento. Antes bien, el propio Plan justifica esa pérdida diciendo que las limitaciones que impone no dan derecho a indemnización por derivarse del estatuto de la propiedad inmobiliaria, que viene impuesto directamente por la Ley del Suelo. Ya hemos visto que las cosas no son así, y el redactor del Plan pasa muy por encima de este problema, sin duda porque no hay razón que pueda explicar que la limitación de volumetría afecta a un edificio y no a los contiguos y que ese desvalor no se

compense de ninguna manera. 3.º) La compensación no puede consistir en vagas referencias a ventajas fiscales y a ayudas inconcretas, ya que el artículo 87.3 establece un derecho perfecto a la indemnización, y no en una cuantía cualquiera sino en aquella precisa para compensar la restricción del aprovechamiento urbanístico... , porque aquí lo que se impugna es la irregularidad del Plan Especial al no prever (como no prevé) el reparto de cargas o la correspondiente indemnización,..".

En algunos casos, pero, se ha admitido jurisprudencialmente indemnizar solamente en base al plan general urbanístico, sin esperar a una fase de gestión, si el mismo plan general rechaza expresamente la viabilidad de técnicas equidistributivas. Así, podemos mencionar la STS de 26 de febrero de 1992⁷⁴⁶, sobre la catalogación de un palacete de Madrid en el Paseo de la Castellana con calle Jorge Manrique (frente a los Nuevos Ministerios)^{747 748}. En este sentido se expresa también SÁNCHEZ GOYANES⁷⁴⁹

⁷⁴⁶ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. 1992/3016; ponente P. Esteban Álamo).

⁷⁴⁷ MACERA TIRAGALLO, Bernard-Frank y FERNÁNDEZ GARCÍA, Yolanda, *La responsabilidad de la Administración (...)* op. cit., p. 101.

⁷⁴⁸ Sobre la posibilidad de pedir indemnización por vinculación singular ya desde la aprobación del plan general cabe mencionar la STSJ de Asturias de 29 de noviembre de 1999 (ponente: Margareto García) o la STS de 20 de marzo de 1989 (Ar. 1989/2240; ponente: F.J. Delgado Barrio) que en su FJ 4º se admite por cuanto la Administración ya fracasó en su intento de delimitar una unidad de actuación al respecto, se considera que ya se está en fase de ejecución.

⁷⁴⁹ "A este propósito, es muy ilustrativa la STS de 26 de febrero de 1992 (Ar. 3016), sobre catalogación de pequeño palacete en el Paseo de la Castellana de Madrid (a la altura de la calle Jorge Manrique, frente a Nuevos Ministerios), donde se produce una de las escasas situaciones en las que sí se estima el derecho a la indemnización incluso desde el nivel del planeamiento general porque del mismo se desprende ya la inviabilidad de técnicas equidistributivas de cualquier clase -son expresamente rechazadas por las previsiones del Plan- y se hace innecesario e impertinente esperar a la fase de gestión para que el afectado pueda plantear su acción resarcitoria.

"Caso paradigmático de aplicación del artículo 87.3 TRLS-1976" acaba definiéndolo el Tribunal Supremo -análogamente, STS de 11 de diciembre de 1.997, antecitada, sobre la catalogación de "Villa Juanita" en Arriendas (Asturias), sin previsión de técnica equidistributiva alguna en el suelo urbano en que se hallaba-

Igualmente, en el caso de los edificios catalogados en el Plan Especial de Protección del Patrimonio Arquitectónico de Sabadell (STS de 18 de diciembre de 1996, citada), se estima indemnizable la pérdida de aprovechamiento urbanístico de las fincas propiedad de los recurrentes, al constatarse el trato desigualitario que se les irroga sin que se arbitre otro mecanismo resarcitorio desde el propio planeamiento. En sentido contrario, sin embargo, pero corroborando la regla general antes enunciada, el caso enjuiciado por la STS de 11 de diciembre de 1.997, antecitada, sobre la vinculación impuesta al Hospital de las Monjas de Huércal-Overa (Almería), donde la existencia de la técnica de las transferencias de aprovechamientos urbanísticos en el suelo urbano (TAUs) exonera al Ayuntamiento de cualquier deber compensatorio -el propio planeamiento (en el caso, Normas Subsidiarias) arbitra la vía resarcitoria para la afección que impone-. Ver SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, "Las catalogaciones urbanísticas como ejercicio de la competencia municipal de protección del patrimonio cultural", en GARCÍA RUBIO, Fernando (coord.), *Régimen jurídico de los centros históricos*, Dykinson, Madrid, 2008, p. 160.

IV.1.4.6.- ¿Quién tiene la carga de probar que existe la imposibilidad de distribución de beneficios y cargas?

En principio dicha carga recae en quien reclama la indemnización, en base al artículo 1.214 del Código Civil. En este sentido cabe citar la STS de 20 de marzo de 1989⁷⁵⁰ (FJ 5º). Si bien la misma sentencia, basándose en el principio de buena fe, ha llegado a afirmar que:

“cuando para una de las partes resulta más fácil que para la otra el acreditamiento de un hecho, ello ha de repercutir sobre aquella carga trasladando la necesidad de probar a quien tenía más facilidad para ello: la imposibilidad de la justa distribución de los beneficios y cargas del planeamiento es un hecho negativo y el positivo contrario –la posibilidad de aquella distribución-”.

Motivo por el que la citada STS de 20 de marzo de 1989⁷⁵¹ (FJ 5º) se llega a concluir que “no tendría que resultar difícil para un Ayuntamiento que cuenta con la importante organización del apelante” con tal de invertir la carga probatoria para el Ayuntamiento en vez del particular.

IV.1.5.- Conclusiones preliminares

A continuación paso a exponer las conclusiones más relevantes de este trabajo sobre si la catalogación de un bien cultural en sus distintas categorías así como bienes de mera protección urbanística derivan de una potestad reglada o discrecional:

- Jurisprudencialmente hemos visto ciertas contradicciones entre el Tribunal Supremo (TS) y el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJC). Así, el primero es mucho más proclive a considerar que la potestad administrativa para catalogar bienes culturales (y su nivel de protección) es reglada (ver, por todas, STS de 21 de abril de 2010), y por lo tanto si los informes técnicos entienden que tiene ese interés cultural deberemos sí o sí catalogar el bien (incluso independientemente del estado de conservación del bien y el coste para

⁷⁵⁰ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (Ar. 1989/2240; RJ 1989/2010; ponente: F.J. Delgado Barrio).

⁷⁵¹ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. 1989/2240; ponente F.J. Delgado Barrio).

su recuperación). Mientras que el TSJC es más partidario de entender que la potestad de catalogación es discrecional (ver, por todas, STJSC de 25 de marzo de 2021), si bien le da mucha importancia también a sus elementos reglados, especialmente los informes técnicos justificativos pues son la base de la motivación de todo acto discrecional de catalogación (art. 35 LPAC) si bien la validez jurídica de estos informes técnicos administrativos para catalogar o no catalogar tienen una presunción “*iuris tantum*” que puede ser motivadamente rebatida en sede administrativa o judicial. Además, el TS nos recuerda que el ejercicio de la potestad discrecional es revisable judicialmente. Además, el TSJC discrepa del TS al considerar que no se deben catalogar bienes en mal estado de conservación si el coste de recuperación supera el 50% de su valor, en base al artículo 67 LPCC. Personalmente soy partidario de considerar que toda catalogación debería ser posible, independientemente de que en caso de exigir una actuación de conservación o rehabilitación sobre el bien superior al 50% de su valor debería la administración actuante indemnizar por ese exceso que el propietario no tiene el deber legal de suportar, si bien es cierto que una mejor redacción del artículo 67.1 LPCC ayudaría a posibilitarlo.

- En el fondo TS y TSJC tampoco dicen cosas tan distintas: el primero aboga por una potestad reglada con conceptos jurídicos indeterminados a esclarecer caso por caso mediante informes justificativos que demuestren el valor cultural del bien, mientras que el TSJC aboga por una potestad discrecional de catalogación dando gran importancia a sus elementos reglados, especialmente el informe justificativo que motive la declaración. Por lo tanto, al fin y al cabo la clave de toda catalogación o declaración de BCIL es su motivación mediante informe de un técnico en patrimonio y seguir el procedimiento del artículo 17 LPCC (SSTSJC de 4 de junio de 2018 y de 16 de mayo de 2019). Sea como sea, en todas las sentencias, cuando se ha apostado por la potestad reglada o discrecional en la catalogación se ha hecho con la finalidad de favorecer la protección del patrimonio cultural, dando cumplimiento al principio rector del artículo 46 de la Constitución de garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico español (es explícito el Auto del Pleno del Tribunal Constitucional 104/2010).

- Mientras que el TSJ de las Islas Baleares es mucho más proclive en considerar toda catalogación sea urbanística o sectorial del patrimonio cultural como reglada (SSTSJIB de 15 de abril de 2014 y de 26 de junio de 2021).

- También del estudio del conjunto de la jurisprudencia se desprende que como más elevada es la categoría de protección cultural (BIC/BCIN y en menor medida BCIL) más tendencia a considerar reglada la potestad de catalogación (STS de 4 de diciembre de 2012), mientras que para la mera protección del catálogo urbanístico, se tiende a dejar más margen de catalogación a nivel discrecional de la administración municipal, en base al *ius variandi* propio de la potestad planificadora urbanística (STS de 21 de octubre de 1997 y STS de 4 de diciembre de 1995).

- Este carácter ambiguo o mixto a medio camino entre la potestad reglada y la discrecional para catalogar un bien cultural ha sido explícitamente expresada en la STSJM de 2 de diciembre de 2020 y en la STS Tribunal Supremo de 4 de diciembre de 2012 al considerar que es una “potestad discrecional técnica”, una tercera vía entre la potestad reglada y la discrecionalidad donde hay un margen de discrecionalidad dentro de los conceptos técnicos que deben concurrir en un bien cultural para ser catalogado (y también respecto a su grado de protección). La STSJ de Aragón de 14 de diciembre de 2016 lo considera una potestad reglada con conceptos jurídicos indeterminados que dan un importante margen de “discrecionalidad técnica” para apreciar si el bien debe ser catalogado o no. Esta tercera vía encaja bien como fórmula unificatoria de las discrepancias jurisprudenciales, dando preponderancia a la nomenclatura concreta dada por el Tribunal Supremo dado su carácter superior a los tribunales superiores de justicia.

- Finalmente, el bien inmueble que se declare BCIN o BCIL puede estar en buenas o malas condiciones de preservación, e independientemente del alto coste en su posible rehabilitación siempre que concurren los elementos de interés cultural propios de los BCIL (STSJC de 27 de febrero de 2002 y STS de 14 de noviembre de 1986). Pero el TSJC pone límites a ese coste de rehabilitación, pues si los costes fueran inasumibles entiende que se quebraría el principio de potestad discrecional en la catalogación (STJSC de 25 de marzo de 2021 referente a un BCIL y STSJC de 7 de marzo de 2001 referente a un BCIN). La STSJ Canarias de 25 de septiembre de 2017 ha destacado la posibilidad de proteger parcialmente un inmueble en mal estado si es la parte más destacada y bien conservada del mismo.

Por otro lado, de toda la jurisprudencia estudiada referente al derecho a indemnización por la vinculación singular fruto de la catalogación podemos llegar a las siguientes conclusiones:

1) La mera catalogación de un inmueble no determina *per se* el derecho a indemnización por vinculación singular.

2) Es preciso que la vinculación sea singular para el propietario, y que derive en una menor edificabilidad del propietario y que además esta menor edificabilidad no sea susceptible de distribución equitativa entre los demás propietarios mediante los distintos sistemas que la equidistribución urbanística permite. Eso implica que se está tratando de forma distinta a casos iguales, así, por ejemplo, sea el único bien catalogado con restricciones de edificación a diferencia de otros inmuebles iguales o del entorno. La STSJ del País Vasco de 13 de marzo de 2020 nos recuerda que no toda restricción del aprovechamiento implica una vinculación singular, y por lo tanto no toda restricción de aprovechamiento implica el deber de indemnizar, pues debe existir un trato diferenciado e injustificado con parcelas análogas, o que esté justificado en razones de interés público que excedan del deber del propietario a soportar la carga. La STS de 22 de noviembre de 2018 pone el acento en que la comparativa de edificabilidades se debe hacer entre edificaciones colindantes o de zona y no entre edificaciones catalogadas a lo largo del municipio.

3) Debe de existir además una limitación singular del inmueble. Según la STS de 26 de junio de 2017 y otra jurisprudencia, la limitación singular debe darse no respecto del planeamiento anterior, sino de la comparativa dentro del mismo plan que se modifica. Es decir, que aunque se catalogaran bienes en un plan urbanístico sin generar derecho a indemnización, si a posteriori se modifica el planeamiento general y se genera mayor edificabilidad en inmuebles del entorno pero no en los inmuebles catalogados -debido a su catalogación- esto podría generar una vinculación singular indemnizable, según el caso.

4) Solo se determina el derecho a indemnización por vinculación singular derivada de una catalogación, no el derecho a edificar preestablecido por el planeamiento urbanístico. De eso se deriva que la vinculación singular no es en sí mismo una ilegalidad ni comporta la

nulidad del plan o parte del plan, simplemente implica el derecho del propietario a ser indemnizado por el menoscabo.

5) La indemnización es, con carácter general, solidaria entre la administración autonómica que aprueba definitivamente el plan y el municipio que es titular del plan urbanístico.

6) Hay fórmulas para evitar dicha vinculación singular y la correspondiente indemnización, como las compensaciones volumétricas si las prevé el plan general urbanístico y se concretan en un plan especial.

7) Solo se puede exigir indemnización a la administración cuando ya se ha concretado la catalogación y todas sus limitaciones en el plan especial del catálogo del patrimonio (o el plan general urbanístico si hiciera ese papel de catalogación al detalle). También cabe pedir indemnización desde el momento de aprobación del plan general si el mismo rechaza expresamente la viabilidad de técnicas equidistributivas.

8) El deber de probar la imposibilidad de aplicar las técnicas equidistributivas que da lugar a la indemnización, corresponde al particular que pretende ser indemnizado, si bien cierta jurisprudencia matiza esto en ciertos supuestos en los que resulte mucho más sencillo a la Administración aportar la prueba. Según la STS de 18 de diciembre de 1996 no se autoriza a crear mecanismos compensatorios fiscales genéricos ni ayudas inconcretas, pues si no hay mecanismo de equidistribución, la indemnización debe ser concreta

9) Según la STS de 4 de septiembre de 2006, existe poca relevancia de las vinculaciones urbanísticas singulares a la hora de proceder a la catalogación urbanística de un inmueble, pues la vinculación no es un impedimento para catalogar.

10) También se puede dar en un edificio catalogado la vinculación singular indemnizable por exigirse un deber de conservación más allá del ordinario en todo propietario y fundamentado en el artículo 15.3 del TRLS, que limita las obras de conservación en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta equivalente al original, a lo que la STS de 11 de febrero de 1985 ha añadido que el deber de

conservación alcanzaría únicamente las obras estrictamente imprescindibles y la STS de 6 de julio de 1995 ha determinado que en caso de existir tal vinculación singular indemnizable, la cuantía de indemnización se ajustará al principio de resarcimiento íntegro y completo.

11) No hay que confundir la indemnización por vinculación singular fruto de las limitaciones que impone una catalogación con otras indemnizaciones previstas en la LPCC como lo es la de suspensión de licencias mientras se tramita un BCIN (art. 11.2 LPCC), la de modificación o anulación de licencia otorgada a causa de la declaración de BCIN (art. 31 LPCC) o la indemnización por ampliación del plazo de suspensión de obras más allá de los 20 días por el Departamento de Cultura en caso de descubierta de restos arqueológicos en una obra privada (art. 52 LPCC).

IV.2.- Catálogos urbanísticos del patrimonio en Cataluña

IV.2.1.- Introducción

El actual Decreto Legislativo 1/2010 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña (TRLUC) ha puesto mecanismos a disposición de los Ayuntamientos para proteger el patrimonio inmobiliario, desde la vertiente del planeamiento nos centraremos en los catálogos urbanísticos del patrimonio (que debe anudarse con el art. 4 LBRL que atribuye a los municipios potestad reglamentaria, lo que autoriza su implicación en la aprobación de planes urbanísticos, que no dejan de ser normas reglamentarias). Sin perjuicio de que existen otros instrumentos que no son tanto de protección pero que ayudan a preservar el patrimonio cultural, como los catálogos de masías y construcciones en SNU (arts. 47.3 y 50.2 TRLUC), que pueden formar parte del POUM o de un plan especial y ayudan a identificar masías en SNU a rehabilitar o reconstruir por razones históricas o arquitectónicas y que permite flexibilizar sus usos caso por caso, así como reducir la tediosa tramitación urbanística para otorgar licencias en estos inmuebles en SNU. Sin duda se trata de un aliciente para recuperar ese patrimonio rural sin necesidad de establecer previsiones proteccionistas.

Por otro lado, la fase ejecutiva urbanística en concreto la de licencia también tiene previsiones explícitas sobre bienes catalogados que se estudiarán en otros capítulos de este trabajo, como la necesidad de licencia para cualquier intervención en bienes catalogados según el art. 187.2.a TRLUC); la declaración de ruina, que tiene un régimen especial sobre los bienes catalogados en vistas a evitar su desaparición (art. 198.3 TRLUC); por no hablar de los mecanismos de protección de la legalidad urbanística alterada, como la restitución del bien en su situación anterior o el procedimiento disciplinario, que incluye como infracción muy grave “la vulneración del régimen de usos y obras de los bienes que el planeamiento urbanístico incluye en los catálogos de bienes protegidos” (art. 213.e TRLUC).

En Cataluña y en el resto de Comunidades Autónomas, hay dos maneras de proteger bienes inmuebles, ya sea vía la legislación sectorial del patrimonio cultural para proteger bienes singulares, normalmente de gran relevancia cultural o histórica (también cierta

normativa sectorial permite proteger bienes de interés natural singulares), ya sea por la vía urbanística con más intervención de los municipios y que sirve para proteger toda clase de bienes inmuebles (no solo los culturales, también los naturales), tanto los de gran interés como los que no tienen tanto interés cultural o natural.

En todo caso, el objeto del presente capítulo es analizar el instrumento principal del patrimonio a nivel urbanístico: el catálogo urbanístico del patrimonio.

IV.2.2.- Fundamento jurídico

Tal y como dice SERRA MONTÉ⁷⁵² en su obra sobre “Directrices de contenido para los catálogos de bienes y planes especiales de protección”,

“La vía urbanística, regulada por la TRLUC permite, a través de los catálogos de bienes protegidos, la protección de todo el patrimonio del término municipal; a diferencia de la vía sectorial, en que catalogación se hace individualizada para cada bien, siguiendo los procedimientos establecidos al LPCC u otra legislación sectorial.”

De acuerdo con el artículo 9.3 TRLUC, sobre “Directrices para el planeamiento urbanístico”,

“El planeamiento urbanístico tiene que preservar los valores paisajísticos de interés especial, el suelo de alto valor agrícola, el patrimonio cultural y la identidad de los municipios, y tiene que incorporar las prescripciones adecuadas para que las construcciones y las instalaciones se adapten al ambiente donde estén situadas o bien donde se tengan que construir y no comporten un demérito para los edificios o los restos de carácter histórico, artístico, tradicional o arqueológico existentes en el entorno.”

⁷⁵² SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, p. 24.

Dicho precepto ya nos pone sobre la pista de una de las grandes finalidades del planeamiento urbanístico: preservar el patrimonio y los ambientes urbanos tradicionales. Esto implica, según SERRA MONTÉ⁷⁵³

“El planeamiento tiene que tener en cuenta los bienes patrimoniales, tanto los existentes como los propuestos, recogidos en el Catálogo, y establecer las determinaciones urbanísticas necesarias para mantener sus valores, teniendo especial cura con sus entornos.”

El sentido último de los catálogos urbanísticos es el de dar cumplimiento al principio de desarrollo urbanístico sostenible regulado, con carácter básico en el artículo 3.2 y 3.3 TRLS:

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

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

3. Los poderes públicos formularán y desarrollarán, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que, esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional. En particular:

(...)

k) Favorecerán la puesta en valor del patrimonio urbanizado y edificado con valor histórico o cultural.”

⁷⁵³ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, p. 10.

Y en Cataluña, se regula en el artículo 3.1 TRLUC:

“El desarrollo urbanístico sostenible se define como la utilización racional del territorio y el medio ambiente y comporta combinar las necesidades de crecimiento con la preservación de los recursos naturales y de los valores paisajísticos, arqueológicos, históricos y culturales, a fin de garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.”

Principio desarrollado a su vez en el artículo 3.e) y f) RLUC:

“El ejercicio de las competencias urbanísticas y, en particular, de la potestad de planeamiento, se rige por el principio de desarrollo urbanístico sostenible definido en el artículo 3 de la Ley de urbanismo, el cual tiene como objetivo la utilización racional del territorio, en orden a garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, y comporta conjugar las siguientes finalidades:

e) La protección y gestión adecuada del medio ambiente y del patrimonio natural, mediante la preservación de las funciones ecológicas del suelo, la mejora de la calidad ambiental, la gestión del paisaje para preservar los valores, la utilización racional de los recursos naturales (...).

f) La protección del patrimonio cultural, mediante la conservación, recuperación y mejora de los inmuebles que lo integran, de los espacios urbanos relevantes, de los elementos y tipologías arquitectónicos singulares, de los paisajes de valor cultural e histórico y de las formas tradicionales de ocupación humana del suelo.”

GIFREU I FONT conceptúa la naturaleza del catálogo urbanístico en el ordenamiento jurídico catalán como un “elemento auxiliar de los planes urbanísticos”, que es “parte integrante de la documentación imperativa del plan urbanístico correspondiente”.⁷⁵⁴

SERRA MONTÉ⁷⁵⁵, trata de la función del catálogo urbanístico, y lo entiende del siguiente modo:

⁷⁵⁴ GIFREU I FONT, Judith, “*L’activitat urbanística dels ens locals*”, *op. cit.*, p. 1231.

⁷⁵⁵ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, p. 7.

“La función principal del Catálogo de bienes protegidos es la preservación de los valores existentes en el ámbito del plan urbanístico por medio del establecimiento de medidas urbanísticas de protección jurídica.

En el marco del planeamiento urbanístico, el Catálogo de bienes protegidos es un documento normativo que permite en los ayuntamientos proteger el patrimonio más significativo del municipio. A través de fichas individualizadas identifica los conjuntos y los elementos patrimoniales relevantes (arquitectónicos, arqueológicos-paleontológicos, socioculturales- etnológicos, naturales y ambientales-paisajísticos) y establece el nivel de protección al cual están sujetos, determinando el tipo de intervenciones o actuaciones posibles de acuerdo con el contenido normativo del plan, para garantizar la preservación de los valores y de las formas tradicionales de ocupación humana del suelo.”

De hecho, el mismo autor⁷⁵⁶ estima fundamental el catálogo urbanístico para proteger los conjuntos urbanos y núcleos históricos y sus valores arquitectónicos, dando algunos consejos para evitar su degradación, alteración o desaparición, como lo es:

- 1) Priorizar la rehabilitación a la sustitución de los edificios;
- 2) Que el planeamiento urbanístico no prevea más edificabilidad de la existente (para evitar que la especulación inmobiliaria acabe con estos conjuntos);
- 3) Prohibir la agrupación de parcelas y la densificación de viviendas (para evitar que se hagan promociones de bloques de viviendas de propiedad horizontal como la reconversión de edificios de cierta entidad en pequeñas unidades de vivienda que podrían desvirtuar la estructura de los edificios y del conjunto); y
- 4) Que el catálogo diferencie en los conjuntos los elementos a conservar y los que pueden ser sustituidos, estableciendo los parámetros urbanísticos de las reconstrucciones (para que guarden una armonía con el conjunto).

⁷⁵⁶ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, p. 31.

En el ordenamiento jurídico catalán, el fundamento legal concreto del catálogo urbanístico lo encontramos en el art. 71.1 TRLUC, sobre “Catálogos de bienes protegidos y ordenanzas municipales” para encontrar un fundamento legal preciso que obliga a elaborar dichos catálogos (y esta vez para todos los municipios, y no solo los declarados histórico-artísticos del art. 6.4 LPCC):

“1. Para conseguir la efectividad de las medidas urbanísticas de protección de monumentos, edificios, jardines, paisajes o bienes culturales, las administraciones competentes deben incluir en un catálogo los bienes que haya que proteger. Los catálogos, junto con las normas específicas, y de acuerdo con las categorías establecidas por la legislación sectorial aplicable, son parte integrante de la documentación imperativa del plan urbanístico correspondiente.”

Para RICART I MARTÍ y GÓMEZ BUENDÍA este precepto no debería haber hecho mención a las “administraciones competentes”, sino de forma más adecuada a los “ayuntamientos y otras administraciones competentes”⁷⁵⁷, pues al fin y al cabo los ayuntamientos son los protagonistas obligados a realizar el catálogo.

Dicha previsión legal, que reproduce literalmente la de la Ley de Urbanismo de Cataluña aprobada por Decreto Legislativo 1/2005 (artículo 69.1) se encuentra desarrollada reglamentariamente en el Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo (RLUC). En el RLUC hay una referencia en el artículo 75 (sobre “Catálogo de bienes protegidos”) del mismo para referirse a la necesidad de que haya un catálogo de bienes protegidos en el POUM con un contenido mínimo en el mismo y deja la opción de que el POUM contenga solo un “precatálogo” a desarrollar por un plan especial específico sobre el catálogo⁷⁵⁸:

“75.1 El catálogo de bienes protegidos del plan de ordenación urbanística municipal determina los bienes inmuebles, singulares o de conjunto, que son objeto de protección por razón de sus valores arquitectónicos, arqueológicos, geológicos o,

⁷⁵⁷ RICART I MARTÍ, Encarnació y GÓMEZ BUENDÍA, Carmen, “El patrimonio cultural local”, *op. cit.*, p. 1455.

⁷⁵⁸ Esto último confirmado en el art. 67.1.b TRLUC

en general, culturales, de acuerdo con lo que establece el artículo 95 de este Reglamento.

75.2 Si el plan de ordenación urbanística municipal prevé expresamente la formulación de un plan especial urbanístico de protección del patrimonio arquitectónico o cultural, el catálogo se puede limitar a enumerar e identificar los bienes inmuebles que son objeto de protección, sin perjuicio de la ampliación del catálogo que se pueda producir con motivo de la formulación y aprobación del indicado plan especial.”

Realmente la figura formal del precatálogo ya no existe como tal, pero de algún modo la función del POUM respecto al patrimonio inmueble es muy parecida. Se ha discutido si un precatálogo puede llegar a vincular al propietario, incluso a pesar de que la legislación urbanística en base a la que se aprobó ya esté derogada, e incluso se discute si el hecho de que el precatálogo del PGOU establezca un plazo para formular un plan especial con un catálogo completa y se incumple el plazo da derecho al propietario a poder actuar libremente sobre el bien, a lo que la STSJC de 10 de junio de 2014⁷⁵⁹ dice que no tiene ningún efecto sobre la protección del precatálogo, además de confirmar la corrección jurídica de la pervivencia del precatálogo a pesar de haberse aprobado una ley de urbanismo nueva que no contemple explícitamente esa figura (FJ 4º):

“Dicho en otras palabras, la vigencia de las figuras de planeamiento urbanístico anteriores, en concreto las de planeamiento urbanístico general, no se pueden poner en cuestión y si resulta aplicable un determinado plan general generado en aplicación del Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de los Textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística, con sus modificaciones, a ello debe estarse.

(...)

Y es que debe reiterarse que las medidas de protección del planeamiento general (sic), anterior a la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña, de por sí producen sus efectos y resultan vigentes a pesar de las nuevas figuras de planeamiento que con la nueva legislación se ofrecen, a no dudarlo, mientras no se

⁷⁵⁹ Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª (Sentencia núm. 349/2014, Rec. 56/2012; Ponente: Taboas Bentanachs, Manuel).

operen las mismas con sus exigencias y sin perjuicio de lo que haya lugar a ordenar en sede de aquel planeamiento especial o Catálogo que se establecía anteriormente. La conclusión a la que debe llegarse es a que los artículos 19, 157 y 158 de la Normativa Urbanística del Plan General de Ordenación Urbana de Cervelló -con la aprobación definitiva del Texto Refundido establecida por el Acuerdo de la Comissió d'Urbanisme de Barcelona de 15 de junio de 2005- se ajustan a esa perspectiva y planteamiento, que su régimen no es de caducidad o con término final fatal con los plazos que se indican -por lo demás sólo de iniciación de trámites y de redacción- y que, en lo que ahora interesa y a salvo otras consecuencias que no son del caso, no desarrollado lo establecido al efecto lo que no cabe admitir es que cupiera hacer variaciones al edificio de autos que afectasen a su imagen exterior y cambiar su uso bajo la pretensión de una demolición como la pretendida.”⁷⁶⁰

⁷⁶⁰ “Dicho en otras palabras, la vigencia de las figuras de planeamiento urbanístico anteriores, en concreto las de planeamiento urbanístico general, no se pueden poner en cuestión y si resulta aplicable un determinado plan general generado en aplicación del Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de los Textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística, con sus modificaciones, a ello debe estarse.

En esa tesitura cobra verdadero sentido que en la naturaleza y conformación de un plan general del Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de los Textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística, haya que estar al contenido de las medidas contempladas en el artículo 23.1.d) de ese texto legal, del siguiente tenor:

"1. Los Planes Generales Municipales de Ordenación contienen las determinaciones de carácter general siguientes:

...

d) Medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e histórico-artísticos

..."

Medidas que se titulan por las partes y por la figura de planeamiento referida como "Precatálogo" (sic), y a no dudarle sin perjuicio del régimen del planeamiento especial (sic) para esa materia y del propio Catálogo (sic) que se rige en especial por los artículos 29 , 31 y 38 del Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio , por el que se aprueba el Texto Refundido de los Textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística, y demás disposiciones concordantes.

Y medidas las referidas, si así se prefiere, que anteriormente tenían la cobertura estatal del artículo 12.1.d) y sin perjuicio del régimen del planeamiento especial para esa materia y del propio Catálogo de los artículos 17 , 19 y 23 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril , por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y de los artículos 27 , 76 , 78 , 86 y 87 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio , por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y demás disposiciones concordantes.

Y es que debe reiterarse que las medidas de protección del planeamiento general (sic), anterior a la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña, de por sí producen sus efectos y resultan vigentes a pesar de las nuevas figuras de planeamiento que con la nueva legislación se ofrecen, a no dudarle, mientras no se operen las mismas con sus exigencias y sin perjuicio de lo que haya lugar a ordenar en sede de aquel planeamiento especial o Catálogo que se establecía anteriormente.

La conclusión a la que debe llegarse es a que los artículos 19, 157 y 158 de la Normativa Urbanística del Plan General de Ordenación Urbana de Cervelló -con la aprobación definitiva del Texto Refundido establecida por el Acuerdo de la *Comissió d'Urbanisme de Barcelona* de 15 de junio de 2005- se ajustan a esa perspectiva y planteamiento, que su régimen no es de caducidad o con término final fatal con los plazos que se indican -por lo demás sólo de iniciación de trámites y de redacción- y que, en lo que ahora interesa y a salvo otras consecuencias que no son del caso, no desarrollado lo establecido al efecto lo que no cabe

La STS de 26 de marzo de 2001⁷⁶¹ (FJ 2º) es un ejemplo de la flexibilización interpretativa en pro del patrimonio cultural hasta el punto de permitir que el planeamiento general precatalogue bienes sin estar en un verdadero catálogo y aun así dotar de protección efectiva al bien:

“Resulta patente, por tanto, que de dicho precepto se infiere la existencia de dos tipos de protección. Una, la que se produce por la inclusión de bienes dignos de protección en los Catálogos; otra, distinta e independiente, la que establezcan los Planes Generales o Normas Subsidiarias. Acreditado que el inmueble en cuestión merece ser protegido, la no inclusión del bien en el Catálogo no impide que el Plan General de Ordenación adopte medidas complementarias de protección, que es lo que se ha hecho, en mérito a la cobertura que proporciona lo dispuesto en el número segundo del citado artículo 86 del Reglamento de Planeamiento.

Quiere decirse con ello que la no inclusión del inmueble en el Catálogo regulado en el artículo 86 y 87 del Reglamento de Planeamiento no obstaculiza que sobre determinados inmuebles se puedan adoptar, como ha hecho el Plan controvertido, determinadas medidas de protección. Tales medidas no tienen la cobertura del Catálogo, que indudablemente no afecta al inmueble controvertido, sino la necesidad de protección que dentro de sus atribuciones el Plan General puede definir en virtud de lo establecido en el artículo 86.2 del citado texto legal.”

Ya con anterioridad, la STS de 14 de diciembre de 1987, había determinado que la catalogación de un inmueble en algunos supuestos era incluso innecesaria para su protección, pues el Catálogo

"es tan sólo necesario cuando se puede establecer una clara distinción entre el bien concreto conservable y el contenido total del planeamiento, resultando superfluo y

admitir es que cupiera hacer variaciones al edificio de autos que afectasen a su imagen exterior y cambiar su uso bajo la pretensión de una demolición como la pretendida.”

⁷⁶¹ Sala de lo Contencioso-Administrativo (ECLI ES:TS:2001:2433; Ponente: Manuel Vicente Garzón Herreró).

hasta innecesario, cuando, cual acaece en el caso de autos, entre el objeto conservable y el objeto del planeamiento se da una total identidad."

Para SÁNCHEZ GOYANES⁷⁶²,

“Esta línea doctrinal no es sino una de las manifestaciones de una tendencia claramente decantada en la jurisprudencia que aboga por apurar siempre las interpretaciones más favorables a la efectividad del principio de protección del patrimonio cultural como rector no sólo de la actuación de los poderes públicos ejecutivos sino como proclama la propia Constitución también informante de la propia práctica judicial (artículo 53 CE).

Si bien el autor advierte que,

“La inclusión en el Catálogo se estima generalmente como condición necesaria para la aplicación a un inmueble del régimen de conservación y protección establecido en un Plan Especial (Plan General o NNSS) [SSTS de 14 de julio de 1983, 15 de noviembre de 1983 (Ar. 6624), 12 de julio de 1985].”⁷⁶³

Algunos autores como VILA RECIO⁷⁶⁴, han criticado la excesiva discrecionalidad administrativa al catalogar bienes urbanísticamente, proponiendo soluciones más participativas y multidisciplinarias:

“La legislación cultural ha avanzado a lo largo de los años, se ha democratizado y ha traspasado durante la década de los 1990 las competencias en los gobiernos de las autonomías del estado, que son quien tienen ahora la potestad de proteger, incrementar y legislar sobre el patrimonio cultural.

⁷⁶² SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, “Las catalogaciones urbanísticas como ejercicio de la competencia municipal de protección del patrimonio cultural”, en GARCÍA RUBIO, Fernando, *Régimen jurídico de los centros históricos*, Madrid, 2008, p. 121.

⁷⁶³ SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, “Las catalogaciones urbanísticas como ejercicio de la competencia municipal de protección del patrimonio cultural”, *op. cit.*, pp. 121.

⁷⁶⁴ VILA RECIO, Marc, “*Estat actual i crítica de la legislació i figures de protecció del patrimoni cultural català dins del marc estatal*”, *Biblio 3w: revista bibliogràfica de geografia y ciencias sociales*, vol. XI, núm. 689, 2006, p. 5

En el caso catalán este patrimonio está inventariado por el Departamento de Cultura de la Generalitat de Cataluña, pero una parte importante de la protección del patrimonio, como se ha visto en los capítulos anteriores, recae en el planeamiento urbanístico, en las figuras de los ayuntamientos u otras entidades de gestión local y en algunos casos en los consejos comarcales.

La catalogación de los elementos depende, en muchas ocasiones, de los intereses de estos ayuntamientos en su planificación urbanística, a veces presionados por agentes urbanísticos, otros por intereses propios de la gestión municipal. No siempre es así, pero en ocasiones puede suceder.

Hay numerosos ejemplos que nos pueden demostrar estos hechos. En Barcelona mismo, muchos espacios se han visto destruidos o modificados alegremente por grandes proyectos urbanísticos o por planificaciones magistrales. Numerosos bienes se han visto afectados, no solo bienes arquitectónicos: iglesias, casas, palacios, fuentes, etc. sino que muchas veces se destruye otro tipo de bien: un paisaje, un entorno social, unos elementos que configuran un espacio concreto, etc. Un buen ejemplo podría ser lo PERI del arrabal, un proyecto establecido a finales del siglo XIX y apoyado en varias ocasiones a lo largo del XX, que se acaba ejecutando a finales del XX. Increíble, pero cierto. Otros casos como el de Can Ricart, donde el ansia urbanizadora del distrito 22@ de Barcelona (un distrito de la ciudad donde presumiblemente se tienen que establecer empresas dinamizadoras de la ciudad mediante las nuevas tecnologías), a hecho casi destruido una parte muy importante del legado industrial de la ciudad, curiosamente todavía en funcionamiento.

Hay que considerar que el departamento de cultura tiene autoridad sobre los catálogos de protección cultural que cualquier planeamiento urbanístico tiene que realizar, pero los elementos que se incluyen en dicho catálogo, aparte de los inventariados por la Generalitat, se introducen a nivel de opinión del personal del ayuntamiento o administración valle y del equipo técnico contratado para realizar dicho catálogo. También puede pasar el mismo en la redacción de cualquier Plan especial de protección de patrimonio cultural.

Habría que implementar un sistema de inclusión y de validación de los elementos a proteger. Una incorporación y validación realmente democrática, participativa y multidisciplinar en el sentido técnico. Una inclusión de elementos que fomentara el interés cultural, en el sentido más amplio de la palabra, para todos los habitantes de los municipios. Es decir, hay figuras, formas de protección, legislación y competencias suficientes para proteger los elementos culturales, pero la ejecución, la determinación, la inclusión de estos u otros elementos, y en definitiva la aplicación de ciertas figuras de protección recae, muchas veces, en pocas manos e intereses concretos. No podemos dejar que nuestro patrimonio cultural y social quede determinado por otros intereses que no sean propiamente los de la conservación del patrimonio.

Falta una visión global y determinativa de cuáles son los elementos que hay que conservar. Una visión creada a partir de múltiples puntos de vista, antiguos, nuevos, enriquecedores, que creen debate y participación en la hora de proteger elementos culturales, en toda su dimensión.”

RICART I MARTÍ y GÓMEZ BUENDÍA hacen una aportación interesante al considerar la posible conexión entre el Suelo No Urbanizable de protección especial con la protección del patrimonio cultural, pues:

“El art. 32 a) primero TRLU establece que una de las causas para considerar un suelo como “no urbanizable” es que esté sometido a un régimen especial de protección en aplicación de la legislación sectorial. Por lo tanto, es posible la declaración de suelo no urbanizable en atención a la protección del patrimonio cultural. .”⁷⁶⁵

IV.2.2.1.- Clases de bienes protegibles

Hay distintas maneras de clasificar los bienes protegibles en un catálogo del patrimonio, ya sea según la naturaleza del bien (arqueológico, edificio, monumento, elemento natural,

⁷⁶⁵ RICART I MARTÍ, Encarnació y GÓMEZ BUENDÍA, Carmen, “El patrimonio cultural local”, *op. cit.*, p. 1456.

camino, fuente, etc), la categoría de protección (BCIN, BCIL, Espacio de Protección Arqueológica y bien del catálogo municipal/bien de protección urbanística), la intensidad de la protección (integral, composición del inmueble, volumetría, fachada, ambiental o documental, por ejemplo).

La legislación vigente no nos concreta las clases ni nomenclatura de protección dentro de los catálogos, si bien un catálogo del patrimonio deberá contener necesariamente todos aquellos bienes que hayan sido ya declarados Bien Cultural de Interés Nacional, así como los que hayan sido ya declarados Bienes Culturales de Interés Local y Espacios de Protección Arqueológica. A pesar de ser categorías de protección del patrimonio propias de la legislación sectorial del patrimonio cultural (reguladas en los arts. 7 a 14 de la Ley 9/1993 para los BCIN y en el art. 17 para los BCIL) dado su carácter inmueble y su relevancia patrimonial, es lógico pensar que estos bienes deben de estar incluidos en un plan urbanístico de catálogo del patrimonio junto a los demás bienes del catálogo.

Referente a los meros bienes del catálogo urbanístico o Bienes de Protección Urbanística (BPU), SERRA MONTÉ⁷⁶⁶ los define del siguiente modo:

“Son aquellos bienes inmuebles (elementos, conjuntos, lugares, etc.), no declarados ni incoados BCIN o BCIL, los valores de los cuales identifican a la arquitectura tradicional del lugar y/o el paisaje del municipio, que el plan quiere proteger por sus valores de interés cultural.”

El mismo autor se atreve a hacer una subdivisión de tres clases de supuestos que permitirán a un bien inmueble tener la categoría de BPU:

“1) Bienes, incluidos en Catálogos municipales o sectoriales incorporados en planes urbanísticos (normas subsidiarias de planeamiento, (según nomenclatura antiguo marco legal urbanístico), planes especiales de protección, planes directores urbanísticos, planes de ordenación urbanística municipal (de acuerdo con el marco legal actual) aprobados a partir de la entrada en vigor de la LPCC que no han sido comunicados al DC (Departamento de Cultura de la Generalitat), y por tanto no

⁷⁶⁶ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, p. 13.

están inscritos. No se trata de una transcripción literal, sino que es fruto de una revisión del contenido de los catálogos urbanísticos.

2) Bienes reconocidos por el plan urbanístico anteriores a la LPCC o inventariados que no pueden tener la consideración de BCIL (Cultura, Diputación, etc.)

3) Bienes existentes reconocidos por el plan urbanístico que no disfrutaban de ninguna protección sectorial.”

SERRA MONTÉ⁷⁶⁷, además de los BCIN, BCIL, BPU y EPA, también contempla la posibilidad de proteger mediante el catálogo urbanístico los “entornos de protección” que tienen como objeto la delimitación y regulación de un ámbito de protección al entorno dentro bien catalogado para evitar desestabilizar la armonía de su incorporación en el entramado urbano, paisaje o entorno natural, de un modo similar a como ocurre con los BCIN. Así se garantiza la protección ambiental del bien catalogado. Según el autor, dichos entornos deben atender a criterios visuales, ambientales, paisajísticos y/o urbanísticos, y la delimitación del entorno de protección debe de ser el indispensable para su finalidad. En dichos entornos de protección, el catálogo deberá determinar las limitaciones en obras y edificaciones u otras intervenciones para garantizar la armonía del entorno con el bien catalogado. Además, en los yacimientos arqueológicos y los Espacios de Protección Arqueológica, las licencias de obras dentro del entorno deben ser objeto de informe previo del Servicio de Arqueología de la Dirección General de Patrimonio Cultural de la Generalitat, que puede exigir la realización de sondeos arqueológicos para luego determinar medidas más concretas.

Su tramitación es la misma que se hace al catalogar el bien (y la misma para descatalogarla también, pues sus destinos van unidos), y en todo caso se exige que se concrete por escrito y gráficamente en planos ese entorno. Cabe la posibilidad de proteger como entorno el subsuelo.

IV.2.2.2.- Instrumentos de planificación urbanística para catalogar

⁷⁶⁷ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, p. 14.

En Cataluña el TRLUC se refiere explícitamente al catálogo del patrimonio urbanístico como elemento clave del planeamiento urbanístico para proteger el patrimonio arquitectónico, cultural inmueble y natural. Dicho catálogo debe estar incluido en un plan de ordenación urbanística municipal (POUM) o el POUM puede establecer un “precatálogo” a ser desarrollado y concretado en un plan especial (art. 75 RLUC). Como parte de un POUM, se tramita como un plan general (arts. 58,59,73,74,76,82,85, etc TRLUC) y como plan especial se regula principalmente por los arts. 67,73,74,78,82, etc TRLUC) que luego desarrollará.

IV.2.2.2.1.- Plan de Ordenación Urbanística Municipal

De acuerdo con GIFREU I FONT,

“El POUM es la figura de planeamiento urbanístico más importante a nivel local, puesto que ordena el municipio de manera integral, con determinaciones más concretas en el caso del SUC y más genéricas en cuanto al SUNC y al suelo urbanizable. Sus funciones alcanzan la clasificación del suelo; la definición del modelo de implantación urbana y de las determinaciones para el desarrollo urbanístico en condiciones de sostenibilidad; el señalamiento de la estructura general de la ordenación urbanística del territorio y la previsión de su desarrollo; y la fijación de las circunstancias que conducirán a la modificación o revisión del POUM.

El contenido documental del POUM es el siguiente: memoria descriptiva y justificativa del plan, acompañada del programa de participación ciudadana y de estudios complementarios; planos de información y de ordenación (y de trazado de las redes básicas de servicios, en SUC); normas urbanísticas; catálogo de bienes a proteger; agenda y evaluación económica y financiera de las actuaciones; documentación medioambiental adecuada (como mínimo, informe medioambiental); programa de actuación urbanística municipal (potestativo); memoria social; y estudio de evaluación de la movilidad generada.”⁷⁶⁸

⁷⁶⁸ GIFREU FONT, Judith, *Sóc regidor (...) op. cit.*, pp. 89-90.

Referente a la función del Plan General, de acuerdo con ESTÉVEZ GOYTRE que a su vez se refiere a LLISSET BORRELL,

“Los Planes Generales son, por tanto, un instrumento de ordenación integral del territorio. El carácter de instrumento de ordenación integral de su ámbito territorial lo tienen no sólo en su aspecto puramente territorial, sino también en el material. En sentido territorial porque han de abarcar al menos un término municipal completo, en cuanto ha de regular todos los aspectos de la ordenación urbanística de su territorio, es decir, que su objeto no es ni el desarrollo urbanístico de una parte del territorio, como puede ser un Plan Parcial, ni la solución a un problema concreto del Municipio, como es un Plan Especial (por ejemplo, de Reforma Interior, o de un conjunto Histórico-Artístico, o de infraestructuras) sino la ordenación del territorio globalmente, en su conjunto, si bien con las matizaciones pertinentes en función de cada clase de suelo, como ha quedado apuntado anteriormente. En su sentido material, el Plan ha de regular todos los aspectos de la ordenación urbanística de su ámbito territorial, con base fundamentalmente en la clasificación de la totalidad de su suelo.”⁷⁶⁹

Para GIFREU I FONT, en Suelo No Urbanizable (SNU), el POUM

“garantiza la preservación respecto del proceso de desarrollo urbano y prevé los usos incompatibles y las medidas de conservación, protección y mejora del territorio y del paisaje”.⁷⁷⁰

Esto va muy ligado al catálogo de masías en SNU que también se estudiará en este capítulo, si bien también influye en la necesidad de catalogar urbanísticamente dichas masías para su preservación a través del catálogo del patrimonio del POUM.

De acuerdo con la STS de 9 de noviembre de 1970, Sala de lo Contencioso-Administrativo, los Planes Generales tienen un carácter fundamentalmente descriptivo, a

⁷⁶⁹ LLISSET BORRELL, Francisco; LÓPEZ PELLICER, José A.; ROMERO HERNÁNDEZ, Federico, Ley de Suelo. *Comentarios al texto refundido de 1992*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados-Publicaciones Abella, Madrid, 1993, p. 299 y ss.

⁷⁷⁰ GIFREU I FONT, Judith, “*L’activitat urbanística dels ens locals*”, *op. cit.*, p. 1223.

diferencia de los Planes Nacionales o Planes Directores Territoriales de Coordinación, cuya finalidad es puramente indicativa. Mientras que la jurisprudencia, como la STS de 20 de diciembre de 1984, Sala de lo Contencioso-Administrativo, subraya el papel preponderante de los Planes Generales, por ser la pieza básica en que se asienta el régimen de planificación y ordenación del suelo, y

“esa importancia básica exige que los Planes Especiales deben integrarse en sus directrices fundamentales, si no se quiere que la ordenación global establecida en el Plan General se distorsione y destruya por el efecto de los Planes Especiales que de manera parcial y fragmentaria contradigan esencialmente la estructura fundamental y determinaciones básicas generales contenidas en aquél, siendo por ello de importancia transcendental en el campo urbanístico señalar claramente el ámbito dentro del cual los Planes Especiales deben coordinarse con el Plan General en evitación de que éste pierda su función de pieza fundamental de la ordenación urbana (...)”

Cabe recordar que, entre otras funciones, el POUM, de acuerdo con el artículo 58 TLRUC está la de:

“2. En suelo urbano, los planes de ordenación urbanística municipal:

(...)

d) Determinan qué valores arquitectónicos, arqueológicos, paisajísticos y medioambientales deben ser protegidos.

3. En suelo urbano consolidado, y en los ámbitos del suelo urbano no consolidado no incluidos en sectores sujetos a un plan de mejora urbana, los planes de ordenación urbanística municipal detallan la ordenación urbanística del suelo, fijan los parámetros urbanísticos necesarios para el otorgamiento de licencias de edificación (...).”

Es de destacar la función del POUM en suelo urbano de determinar los valores culturales y naturales a proteger, cosa que se hará con el correspondiente catálogo y con la normativa urbanística que incluya, si bien al asignar usos para cada zona también está incidiendo en la posibilidad de proteger en el patrimonio arquitectónico, pues una regulación adecuada de los usos de los bienes catalogados puede ser determinante para su correcta

conservación. También regular los criterios de armonización formal y compositiva de las edificaciones puede ayudar a determinar el modelo de paisaje urbano que se quiere para la ciudad, eso puede ser interesante para regular conjuntos protegidos en el catálogo. Finalmente, la regulación del subsuelo en suelo urbano es importante por cuestiones de posibles restos arqueológicos, espacios de protección arqueológica, etc que deberán ser tenidos en cuenta al regular el subsuelo.

Mientras que en suelo urbano consolidado, el POUM además fija los parámetros urbanísticos para otorgar licencias de edificación, lo que está también relacionado con el catálogo, por las especialidades derivadas de los bienes catalogados, cuyas prescripciones deberán ser tenidas en cuenta al dar las licencias correspondientes.

Hay que incidir en que todo POUM debe contener un catálogo del patrimonio (así como las normas urbanísticas, entre las cuales habrá las que regulen específicamente los bienes catalogados urbanísticamente), pues así lo exige el artículo 59 TRLUC (sobre la “Documentación de los planes de ordenación urbanística municipal”):

“1. Los planes de ordenación urbanística municipal se formalizan, salvando lo que establece el apartado 2, mediante los documentos siguientes:

(...)

c) Las normas urbanísticas.

d) El catálogo de bienes a proteger, de acuerdo con el artículo 71.”

En todo caso, el POUM puede contener íntegramente el catálogo del patrimonio, o bien limitarse a contener una especie de “precatálogo” y remitirse a un futuro plan especial del catálogo del patrimonio para que amplíe y complete el catálogo. No es concebible que el POUM actualmente si se hace o revisa uno no contenga por lo menos este catálogo indicario, siempre debe existir por lo menos una mínima previsión del catálogo, aunque sea para remitirse al plan especial así como debiera existir también un mínimo de bienes a precatalogar, sino se estaría defraudando la voluntad del legislador en los artículos 58.2.d y 59.1.d y 71.1 TRLUC, así como el artículo 75.1 y 2 RLUC.

IV.2.2.2.2.- Plan especial urbanístico

La otra figura de planeamiento urbanística que puede contener un catálogo es el plan especial urbanístico de protección.

Para GIFREU I FONT, los Planes especiales urbanísticos son

“susceptibles de ser utilizados en todas las clases de suelo en atención a las distintas finalidades que puedan perseguir. Se trata de una figura de planeamiento sectorial, pues no establece una ordenación general del ámbito espacial objeto del plan, como sí que ocurre con los planes parciales urbanísticos, (...) algunos planes especiales tienen carácter originario. Se distinguen dos clases: PEU de desarrollo y PEU autónomos.

Los primeros actúan, como su nombre indica, en desarrollo de las previsiones del planeamiento territorial o del planeamiento urbanístico general. Si no han estado previstos expresamente en el planeamiento territorial o en el planeamiento urbanístico general, no pueden sustituir el POUM en su función de ordenación integral del territorio, por lo que no pueden alterar la clasificación del suelo ni modificar los elementos fundamentales de la estructura general. Sí que pueden alterar, en cambio, otras determinaciones del planeamiento urbanístico general y establecer las limitaciones de uso necesarias para conseguir la finalidad que los justifica. Estos planes pueden conseguir las finalidades siguientes: a) la protección del medio rural y del medio natural; b) la protección de bienes catalogados (...).”⁷⁷¹

Como veremos, los planes especiales de protección del patrimonio están en la línea de los planes especiales de desarrollo y no en los autónomos, pues se basan en las previsiones originales del catálogo o precatálogo del POUM.

ARRANZ MARINA⁷⁷² hace una descripción genérica de los planes especiales urbanísticos de protección para cualquier Comunidad Autónoma:

⁷⁷¹ GIFREU I FONT, Judith, “*L’activitat urbanística dels ens locals*”, *op. cit.*, p. 1230.

⁷⁷² ARRANZ MARINA, Teófilo, “Planes especiales urbanísticos de protección del patrimonio histórico o cultural (4.ª parte)”, *Práctica Urbanística*, núm. 88, Sección Instituciones comparadas, LA LEY, Diciembre 2009, p. 87.

“Los planes especiales de protección del patrimonio histórico y/o cultural, son instrumentos de planeamiento urbanístico territorial, que desarrollan, complementan, sustituyen o se redactan en ausencia de planeamiento general o de instrumento de ordenación territorial, o para regular determinaciones no previstas en éstos, sin que pueda sustituirlos, como instrumentos de ordenación integral del territorio. Su función principal es la de proteger, conservar, recuperar el patrimonio histórico, artístico o cultural protegido, en el ejercicio del mandato constitucional, comunitario o internacional, a los poderes públicos para mantener el patrimonio cultural en su más amplia expresión. Pese a que sus determinaciones pueden ir contenidas en otros instrumentos de planeamiento, resulta de especial relevancia disponer de estos planes especiales, como se ha acreditado la tradición y práctica administrativa; por cuanto que dichos planes resultan más adecuados, a incorporar con mayor precisión y detalle las determinaciones necesarias y se abordan de forma más adecuada las problemáticas que se citan.”

Dichos planes urbanísticos pueden ser de desarrollo del planeamiento urbanístico general o bien pueden ser autónomos, de cara a los catálogos, nos interesan los primeros. Así, para GIFREU I FONT,

“Los PEU de desarrollo son planes derivados que actúan en cualquier clase de suelo estableciendo una regulación pormenorizada de aspectos concretos y específicos de la ordenación (protección, mejora, saneamiento, etcétera) en desarrollo de las previsiones del planeamiento territorial o del planeamiento urbanístico general, en un ámbito inframunicipal, municipal o supramunicipal. Estos planes pueden estar o no estar previstos expresamente en el planeamiento territorial o en el planeamiento urbanístico general. En este último supuesto, no podrán sustituir en ningún caso los POUM en su función de ordenación integral del territorio, de forma que no pueden alterar la clasificación del suelo ni modificar los elementos fundamentales de la estructura general definidos por este planeamiento. En cambio, pueden alterar otras determinaciones del planeamiento urbanístico general y establecer limitaciones de uso.”⁷⁷³

⁷⁷³ GIFREU FONT, Judith, *Sóc regidor (...) op. cit.*, p. 96.

Precisamente esta autora destaca entre las finalidades de los planes especiales de desarrollo, la de catalogar bienes a proteger.

Así pues, el artículo 67.1 TRLUC (sobre “Planes especiales urbanísticos de desarrollo”) nos recuerda que el plan especial puede ejercer la función de proteger los bienes catalogados:

“1. En desarrollo de las previsiones del planeamiento territorial o del planeamiento urbanístico general, pueden aprobarse planes especiales urbanísticos si son necesarios para alcanzar las finalidades siguientes:

a) La protección del medio rural y del medio natural.

b) La protección de bienes catalogados.

(...)

f) La ordenación del subsuelo, si no es objeto de otra figura del planeamiento urbanístico derivado.”

Dichos planes especiales para catalogar bienes serán aprobados inicialmente y provisionalmente por el Ayuntamiento correspondiente, mientras que la aprobación definitiva corresponderá a la Comisión Territorial Urbanística competente, pues el plan especial del catálogo no es susceptible de aprobación definitiva por el ayuntamiento, de acuerdo con el artículo 81 TRLUC.

Referente a los planes especiales autónomos, aunque debo advertir que desde mi punto de vista es inaplicable por la aprobación del nuevo TRLUC, el RLUC también los autoriza para contener catálogos del patrimonio, de acuerdo con el artículo 92.2 RLUC:

“92.2 Los planes especiales urbanísticos no previstos por el plan de ordenación urbanística municipal tienen que justificar la necesidad de su formulación y su compatibilidad con el planeamiento urbanístico general. A tales efectos, se consideran compatibles con el planeamiento urbanístico general, y no requieren su modificación previa:

a) Los planes especiales urbanísticos que establezcan determinaciones de protección del patrimonio cultural, del paisaje y de los valores ambientales

concurrentes, o que establezcan las limitaciones de usos necesarias para ordenar la incidencia y los efectos urbanísticos, ambientales y sobre el patrimonio urbano que las actividades producen sobre el territorio, siempre y cuando no alteren los usos principales establecidos por el planeamiento general.”

Si bien hay que ver este precepto del RLUC con prudencia, pues el actual artículo 68.1 TRLUC no prevé planes especiales autónomos con la finalidad de proteger el patrimonio cultural, a diferencia de lo que preveía el artículo 67.2.a del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo (TRLUC 2005)⁷⁷⁴.

Aún así, este precepto citado, el 92.2 RLUC nos sirve para poder constatar la innecesidad de justificar la formulación y compatibilidad con el plan general.

Como vemos, los planes especiales de desarrollo pueden contener la protección de bienes catalogados, es decir, contener un catálogo del patrimonio completo con sus fichas. Pero también incide mucho en la protección del patrimonio natural y paisajístico y de las masías la posibilidad de proteger el medio rural y natural, sin perjuicio de los planes especiales que regulen específicamente las masías en SNU y que son un instrumento más complementario que sustitutorio del catálogo del patrimonio para estos bienes en SNU.

Según GIFREU I FONT,

⁷⁷⁴ “art. 67.2. LUC 2005 (ya derogada) Pueden formularse planes especiales urbanísticos, estén o no previstos por el planeamiento urbanístico general, para desarrollar las determinaciones del planeamiento urbanístico general, planes especiales urbanísticos autónomos para completar estas determinaciones, así como planes especiales urbanísticos autónomos para implantar nuevos sistemas urbanísticos o para modificar los previstos por el planeamiento. Los planes especiales urbanísticos desarrollan, completan o complementan las determinaciones del planeamiento urbanístico general, en cualquier clase o categoría de suelo o, en su caso, en distintas clases y categorías de suelo simultáneamente, con el objeto de prever la implantación de sistemas urbanísticos generales y locales o de alcanzar alguna o varias de las finalidades a las que se refiere el apartado 1. Los planes especiales urbanísticos no pueden sustituir en ningún caso el plan de ordenación urbanística municipal en su función de ordenación integral del territorio, por lo que no pueden alterar la clasificación del suelo, pero sí que pueden modificar su calificación para conseguir el objetivo legal que justifica su aprobación. Los planes especiales urbanísticos deben ser siempre compatibles con el planeamiento urbanístico general. A tales efectos, se consideran compatibles con el planeamiento urbanístico general, y no se requiere su modificación previa, los siguientes planes especiales:

a) Los planes especiales urbanísticos que, sin alterar los usos principales establecidos por el planeamiento general, establecen restricciones de uso para ordenar la incidencia y los efectos urbanísticos ambientales y sobre el tejido urbano que las actividades producen sobre el territorio o para impedir la desaparición o la alteración de los bienes que integran el patrimonio cultural, de las zonas de un gran valor agrícola, forestal o ganadero, de zonas deltaicas o de espacios rurales o periurbanos o del paisaje.”

“son los planes especiales urbanísticos, concretamente los planes especiales de protección del patrimonio arquitectónico y los diferentes niveles de protección de los bienes, los que actúan principalmente como nexo de integración y coordinación entre la planificación urbanística y el contenido de los catálogos con la legislación cultural”, si bien “con el límite legal de no sustituir a los planes generales municipales como instrumentos de ordenación integral”.⁷⁷⁵

Así, respecto esta última afirmación, cabe citar la STSJC de 28 de junio de 2002⁷⁷⁶ (FJ 5º) nos advierte:

“Se ha dicho con reiteración que los planes especiales pueden tener por objeto la ordenación sectorial de un territorio con el único límite legal de sustituir con sus prescripciones a los planes generales municipales como instrumentos de la ordenación integral; sobre esta base el Plan Especial es un instrumento de carácter derivado y, solo excepcionalmente originario y no necesario, que tiene una función de contenido diverso dirigida al desarrollo del planeamiento directivo territorial para ordenar sectorialmente un territorio, realizando operaciones urbanísticas específicas o la ejecución material de las determinaciones del Plan General, así como el establecimiento de determinadas medidas de protección con independencia o no de que exista dicho planeamiento.”⁷⁷⁷

La jurisprudencia ha determinado de que a pesar de que algunas fichas de bienes del catálogo contenidas en un POUM se remitan a una posterior regulación de un plan especial para mayor detalle en la regulación de la protección e intervención del bien inmueble, no implica que todo deba ser regulado por el plan especial, pues si el POUM lo regula con suficiente detalle será innecesario remitirse a un plan especial y que el hecho de no regularlo posteriormente en un plan especial no implica incumplimiento del deber

⁷⁷⁵ GIFREU I FONT, Judith, “Régimen jurídico de la protección y fomento del Patrimonio Cultural en Cataluña: estado de la cuestión”, *op. cit.*, p. 299.

⁷⁷⁶ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Nº de Recurso: 1939/1998; Roj: STSJ CAT 8200/2002 - ECLI:ES:TJSCAT:2002:8200; ponente: Quiroga Vázquez, Manuel).

⁷⁷⁷ Continúa diciendo la sentencia: “En función de esa tipología el art. 30 del TR. de 1990 de la Generalidad de Cataluña y el art. 78 del Reglamento de Planeamiento permiten la elaboración y aprobación de Planes de Conservación y Valoración del Patrimonio Histórico-Artístico, que pertenecen, junto a los Planes Especiales de Reforma Interior, a las categorías básicas que regula con minuciosidad el Reglamento de Planeamiento de 1978.”

de preservación en el caso de un BCIN o BCIL de acuerdo con el artículo 25 LPCC. Así se expresa la STSJC de 18 de octubre de 2013⁷⁷⁸ (FJ 6º):

“Luego, si el planeamiento general, siguiendo con lo establecido en el artículo 57 del TRLU, contiene una ordenación integral del territorio, no se hará necesaria la aprobación de un plan especial.

En el extremo 1.1.2.b) del informe pericial forense se recoge indicación de que el POUM aprobado en el año 2003 determina una cota de 459,32 frente a la Puerta del Sol, una cota de 456,98 frente el número 20 de la calle Roser, una cota de 459,69 frente a la puerta de arrastre en la parte opuesta a las entradas desde la plaza y dos cotas de 455,33 y 455,17 en el centro de la plaza Torí, donde se plantea el nuevo equipamiento público, añadiendo que estos datos y la fijación por la MPOUM-3 de tres secciones de perfiles transversales con cotas de carácter indicativo para el nuevo equipamiento, no eran suficientes para establecer las alineaciones y rasantes de todo el perímetro de la edificación de la plaza de toros, justificándose con ello la nueva ordenación. En el extremo 1.1.2.d) se añade que la poca claridad del artículo 6.b) de la MPOUM-3, al indicar que *"la cara superior de la cubierta de l'edifici formarà la plaça pública davant de la plaça de braus, mantenint, en general, la seva cara superior a la cota de la plaça de brau"*, permite considerar que la MPOUM-17 resulta de la necesidad de concretar la ordenación de la edificación y de las necesidades del equipamiento en fase de construcción, resolviendo las indeterminaciones de la MPOUM-3, en referencia a la altura del volumen que se quería ordenar.

Siendo ello así, no se aprecia razón en la que poder sustentar la necesaria aprobación de un plan especial, cuando han sido las Modificaciones del POUM las que han asumido la función de fijar una ordenación más detallada.”

IV.2.2.2.3.- Otras figuras a tener en cuenta

⁷⁷⁸ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Sentencia núm. 751/201, Rec. 158/2011; Ponente: Rubira Moreno, Ana).

Como hemos visto, el catálogo se contendrá en el POUM o en su caso se desarrollará en un plan especial, pero difícilmente es justificable en otras clases de planes, excepto el Plan Director Urbanístico -como luego veremos.

A continuación, vamos a ver algunas figuras del planeamiento urbanístico que aunque sea tangencialmente pueden proteger el patrimonio cultural y natural, algunos incluso pueden contener catálogos o figuras parecidas:

1) Plan de Mejora Urbana (PMU)

Cabe decir, pero, que según GIFREU FONT⁷⁷⁹, los PMU pueden llegar a cumplir la función protectora del plan especial de protección al tener por objeto, según el artículo 70.1 TRLUC:

“1. Los planes de mejora urbana tienen por objeto:

- a) En suelo urbano no consolidado, de completar el tejido urbano o bien de cumplir operaciones de rehabilitación, de reforma interior, de remodelación urbana, de transformación de usos, de reurbanización, de ordenación del subsuelo o de saneamiento de poblaciones y otros de similares.
- b) En el suelo urbano consolidado, de completar o acabar la urbanización, en los términos señalados por la letra b del artículo 30, y regular la composición volumétrica y de fachadas.”

También SERRA MONTÉ⁷⁸⁰ cree que los PMU sí pueden hacer parcialmente la función, parcialmente, de “Plan especial de Protección del patrimonio” si se justifica debidamente.

Desde mi punto de vista, esta previsión no da derecho al PMU a hacer las funciones de un catálogo urbanístico, si bien pueden afectar tangencialmente al régimen de ciertos bienes catalogados, sobre todo por la afectación a la rehabilitación de inmuebles, la transformación de usos y al regular aspectos del subsuelo, pudiendo afectar a espacios protegidos con expectativa arqueológica del catálogo o los EPA.

⁷⁷⁹ GIFREU I FONT, Judith, “Régimen jurídico de la protección y fomento del Patrimonio Cultural en Cataluña: estado de la cuestión”, *op. cit.*, p. 299.

⁷⁸⁰ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, p. 28.

Así, la jurisprudencia ha rechazado la posibilidad de modificar previsiones de protección de un bien mediante un Plan de Mejora Urbana, tal y como se manifiesta el FJ 4º de la STSJC de 19 de diciembre de 2014⁷⁸¹:

“Según se dispone en el artículo 67.1.a) del citado TRLU, se pueden redactar planes especiales urbanísticos si son necesarios, en desarrollo de las determinaciones contenidas en el planeamiento urbanístico general, para la ordenación de recintos y conjuntos artísticos, pero entre los objetivos que se atribuyen a los planes de mejora urbana en el artículo 68 del mismo Texto legal, no se encuentra el de modificar el planeamiento urbanístico general o un plan especial en sus determinaciones sobre bienes protegido.

Luego, no cabe reconocer el PMU-06 aquí impugnado aptitud para modificar las determinaciones contenidas en la Modificación puntual del Plan general de ordenación en los ámbitos de la Ronda de Barceló y la isla de la fábrica Fàbregas de Caralt, aprobada definitivamente el 12 de mayo de 2006 por la *Comissió Territorial d' Urbanisme de Barcelona* o en el *Pla Especial de Patrimoni Arquitectònic de Mataró*, aprobado definitivamente el 11 de diciembre de 2002, que catalogan y protegen *Can Fàbregas i Caralt*.”

En todo caso, los PMU pueden jugar un papel relevante en la rehabilitación de inmuebles catalogados, sobre todo para rehabilitar cascos históricos degradados de ciudades, donde en suelo urbano el PMU servirá para ordenar las volumetrías y usos de los edificios a rehabilitar en suelo urbano, sin que en ningún caso el PMU pueda tocar los elementos protegidos, como nos mencionaba la sentencia del TSJC de 2014.

2) Plan Director Urbanístico (PDU)

Otra opción más factible es el de los Planes Directores Urbanísticos del artículo 56 TRLUC, una figura de planeamiento urbanístico general donde la Generalitat tiene el verdadero protagonismo en su ordenación. El citado precepto no cita explícitamente entre

⁷⁸¹ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Sentencia núm. 760/2014, Rec. 152/2013; ponente: Rodríguez Laplaza, Eduardo).

sus finalidades la protección del patrimonio cultural y natural, pero entre sus finalidades genéricas algunas se adecuan a ese propósito, como el determinar directrices para coordinar la ordenación urbanística supramunicipal, establecer determinaciones sobre el desarrollo urbanístico sostenible, establecer medidas de protección del suelo no urbanizable o delimitar y ordenar sectores de interés supramunicipal para ejecutar actuaciones de especial relevancia social.

Así, destacan en la práctica algunos PDU con ese propósito de proteger el patrimonio cultural, como el PDU de las colonias del Llobregat de 2007⁷⁸² o en menor medida el PDU del ACTUR de Santa Maria de Gallecs de 2005⁷⁸³.

3) Ordenanzas municipales de urbanización y edificación

A pesar de no ser un instrumento de planeamiento, las ordenanzas municipales de urbanización y edificación sí son instrumentos urbanísticos que pueden ayudar a regular ciertos aspectos de protección de bienes que no son objeto de las normas de los planes

⁷⁸² En cuya memoria queda claro que la función de establecer un precatálogo y un posterior catálogo de bienes a proteger es el de dar unas directrices homogéneas para proteger el patrimonio industrial, pues cada municipio ha protegido – no- ese patrimonio a su manera, faltando una coherencia en dicha protección que suplirá el PDU y al que los catálogos municipales deberán adaptarse (ver página 17 de la memoria del PDU). Además, en la normativa del PDU, el artículo 14 prevé que la misma normativa tenga un precatálogo y se desarrolle por el ente gestor, un catálogo del patrimonio general, cuyos elementos culturales y naturales luego deberán ser incorporados en los catálogos urbanísticos del patrimonio de cada municipio. Dicho catálogo del patrimonio general debe incluir una diagnosis del estado de conservación de todos los elementos, debe medir los valores patrimoniales más relevantes y establecer el tipo de protección más adecuado de cada elemento. Dicho catálogo del patrimonio general se debe elaborar en un año desde la entrada en vigor del PDU (Disp. Final 2ª) mientras que los catálogos urbanísticos municipales deben adaptarse al catálogo del patrimonio general en un plazo de 2 años desde la aprobación del catálogo general (Disp. Ad. 2ª.1).

Además, el artículo 17 prevé la redacción de un Plan especial para cada recinto histórico industrial con el fin de regular las intervenciones que afecten el exterior de los edificios del recinto industrial, donde se deben definir los edificios existentes y se garantizará la preservación de sus valores patrimoniales.

Incluso se conecta ese catálogo del patrimonio general con la protección de itinerarios (preservación de caminos históricas, rutas de interés turístico, vinculado a elementos patrimoniales asociados a proteger, como puertas, muros, mojones, etc) de acuerdo con el artículo 54 del PDU.

Finalmente, los artículos 64 y 65 de la normativa del PDU, se remiten a los planos de ordenación del PDU para identificar los edificios y espacios libres a preservar, estableciendo unas mínimas previsiones de protección de dichos inmuebles, si bien en ciertos aspectos sobre intervenciones se remite al catálogo del patrimonio general.

⁷⁸³ En cambio el PDU del ACTUR de Santa Maria de Gallecs de 2005, en su memoria descriptiva (páginas 13 y siguientes) se limita a relacionar los elementos naturales y culturales ya protegidos efectivamente por los distintos municipios donde coexiste este espacio de interés natural. Se prevé, eso sí, un plan especial urbanístico para la recuperación del paisaje (artículo 18 de la normativa del PDU). El informe medioambiental también hace una referencia a los espacios naturales protegidos y las zonas arqueológicas, pero sin una normativa vinculante al respecto.

generales (POUM) siempre que no los contradigan. En este sentido, podemos citar el artículo 71.2 TRLUC:

“Los ayuntamientos, de acuerdo con la legislación de régimen local, pueden aprobar ordenanzas de urbanización y de edificación para regular aspectos que no son objeto de las normas de los planes de ordenación urbanística municipal, sin contradecir ni alterar sus determinaciones.”

De hecho, los planes urbanísticos que contienen catálogos del patrimonio ya contienen una normativa reguladora dentro del mismo, si bien eso no obsta que se puedan aprobar ordenanzas independientes para tratar aspectos conexos.

4) Normas de planeamiento urbanístico

Se regulan en el artículo 62 TRLUC y suplen a los POUM en caso de suspensión o pérdida de vigencia de un POUM en un municipio, o bien pueden complementar a un POUM, lo que en este último caso le permite tener un carácter plurimunicipal y regular aspectos de interés supramunicipal (para aplicar un plan territorial o directrices de un PDU).

En este sentido cabe la posibilidad de que estas normas regulen aspectos sobre el catálogo urbanístico del patrimonio, pues son parte de un POUM, como se sabe.

En algunas comunidades autónomas como Galicia han ido incluso más allá y para los municipios sin POUM, han superado las normas subsidiarias y han creado una figura más innovadora y ambiciosa, el plan básico autonómico de Galicia, regulado en la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, que habilita a la Xunta de Galicia a elaborar y aprobar dicho plan, y precisamente entre su contenido estará la protección del patrimonio cultural y natural⁷⁸⁴.

⁷⁸⁴ Así, en palabras de SANTODOMINGO GONZÁLEZ: “Se trata de un documento innovador en el ámbito jurídico español, que trata de dotar de seguridad jurídica a la gestión del suelo en la Comunidad Autónoma, con la finalidad de que la falta de actuación normativa municipal no pueda ser óbice para que todos los municipios cuenten con su documento de ordenación general. A día de hoy, 215 ayuntamientos gallegos no tienen plan general o normas provisionales adecuadas a la normativa de aplicación. El Plan Básico Autonómico deberá recoger todos los ámbitos de afección que sobre el territorio establezca la normativa sectorial de aplicación con incidencia en el planeamiento. A tal efecto tendrá en consideración las afecciones que se deriven de la normativa sectorial en materia de (...) conservación de la naturaleza, del paisaje, del patrimonio y de todas aquellas que puedan tener incidencia sobre el territorio.

5) Otras consideraciones patrimoniales de los planes urbanísticos

Finalmente, y a pesar de no ser planes que contengan un catálogo urbanístico del patrimonio, hay que mencionar que cualquier plan derivado que apruebe definitivamente un ayuntamiento (los supuestos son los del artículo 81 TRLUC), debe pasar antes por el trámite del informe preceptivo de la Comisión Territorial de Urbanismo correspondiente, que precisamente entre las materias en el que dicho informe es precisamente vinculante hay el control a ciertos ámbitos de interés supramunicipal⁷⁸⁵ referido a “la adecuación a las políticas supramunicipales de (...) protección del patrimonio cultural, natural y científico” (art. 87.3.e TRLUC). No queda claro cuáles son esas políticas supramunicipales de protección del patrimonio, se entiende que deben derivar de la LPCC pero también podrían hacerlo de planes territoriales sectoriales en materia de cultura, que es donde la CTU sí puede intervenir para moderar la potestad urbanística discrecional de los ayuntamientos. Asimismo, también tiene un carácter vinculante del informe los aspectos referentes a la adecuación a la legalidad sectorial (art. 87.4.c TRLUC) por lo tanto, si uno de esos planes urbanísticos derivados a aprobar por el ayuntamiento incumplieran las previsiones de la LPCC, como podría ser no tener en cuenta las previsiones de protección de un BCIL y especialmente de un BCIN, cabría un informe vinculante de la CTU que obligara al ayuntamiento a rectificar.

IV.2.2.3.- Descatalogación

En ciertas ocasiones se procede a la descatalogación de un bien ya catalogado o se modifica su régimen de protección por otro menor. Nada se dice respecto del procedimiento de descatalogación en el TRLUC ni el RLUC, por lo que se deberá seguir el procedimiento de exclusión del bien previsto por la misma normativa del plan especial

Respecto de las afecciones derivadas de la normativa sectorial en materia de patrimonio cultural y natural, deberá identificar los elementos y ámbitos objeto de protección que se encuentren contenidos en catálogos e inventarios oficiales. Asimismo, identificará todos los bienes inmuebles del patrimonio cultural, tanto los inscritos en el Registro de Bienes de Interés Cultural de Galicia como en el Catálogo del Patrimonio Cultural de Galicia, y sus entornos de protección y zonas de amortiguamiento, en su caso.”

Ver SANTODOMINGO GONZÁLEZ, Álvaro Luis, “El plan básico autonómico de Galicia”, *Práctica Urbanística*, Nº 154, Sección Estudios, Septiembre-Octubre 2018, Wolters Kluwer, Madrid, 2018, pp. 1-3.

⁷⁸⁵ Recordemos que como dijimos en el apartado sobre competencias en urbanismo, en ordenación del territorio, la administración autonómica puede establecer una coordinación en base a motivos de interés supramunicipal que matizan la potestad discrecional de planificación urbanística de los municipios.

o plan general que contenga el catálogo, o si no se dice nada deberá hacerse la tramitación habitual para una modificación (que no revisión del plan).

SERRA MONTÉ hace una reflexión sobre las posibles causas de descatalogación que a su parecer la justifican, si bien hay que decir que nada se regula en la ley al respecto, y que por lo tanto será la misma normativa del plan urbanístico que contenga el catálogo donde deberán concretarse las causas concretas:

“La descatalogación de un bien inmueble tiene que estar muy bien justificada, acreditando la imposibilidad del mantenimiento de la protección existente.

Requiere la concurrencia de alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Ser necesario su escombros por previsiones de planeamiento de interés público, cuando no exista alternativa ponderada que permita su conservación.
- b) La acreditación de errores en la apreciación de los motivos que aconsejaron la inclusión.
- c) Haber perdido el interés que motivó su inclusión.
- d) Que sea necesario para la protección de otro bien de mayor interés.
- e) La reforma integral de un barrio.”⁷⁸⁶

A mi modo de entender, igual que ocurre con los BCIN y BCIL, no se admite la ruina como motivo de descatalogación, pues de una interpretación *a contrario* del artículo 198.3 TRLUC, que faculta el derribo de edificios declarados en ruina siempre que no estén “catalogados, no es objeto de un procedimiento de catalogación y que no está declarado como bien cultural” lo que protegería del derribo por declaración de ruina (y por lo tanto su descatalogación) no solo a los BCIN y BCIL sino también los Bienes de Protección Urbanística, así como los que estén en proceso de declaración como tales. En todo caso, la descatalogación de un BPU del catálogo exigirá el procedimiento de modificación del plan urbanístico que puede incoar el Ayuntamiento competente, pero que su facultad de aprobar definitivamente la modificación dependerá de la Generalitat

⁷⁸⁶ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, p. 17.

(a través de la Comisión Territorial de Urbanismo, o en algunos casos –para municipios mayores- del Conseller de Territori).

Hay que tener en cuenta, pero, que si los bienes tienen protección específica de la LPCC, como los BCIN, BCIL o EPA, se deberá estar primeramente al procedimiento específico de descatalogación, y luego debería hacerse efectiva la modificación del plan urbanístico que contiene el catálogo.

En el caso del BCIN, el procedimiento de descatalogación está muy limitado a supuestos tasados y siguiendo el mismo procedimiento que para la declaración, de acuerdo con el artículo 14 LPCC. En el caso del BCIL, no hay tantas limitaciones, si bien se exige informe favorable del Departament de Cultura y siguiendo también los trámites del artículo 17 LPCC (art. 17.4 LPCC) lo que exigirá un informe de un técnico de patrimonio que acredite la pérdida del interés cultural del BCIL (ya sea por su desaparición, deterioro u otro motivo justificado, si bien no se acepta el motivo de ruina para la descatalogación). Para el resto de bienes catalogados sin protección de la LPCC, se deberá estar a las motivaciones de modificación del planeamiento urbanístico, siguiendo el procedimiento correspondiente de modificación (que será el procedimiento habitual a seguir en caso de retirada de uno o varios elementos puntuales). Y aunque huelga decirlo, ni la descatalogación de un elemento ni la reducción del nivel de protección se puede llevar a cabo a través de la rectificación de errores materiales o aritméticos, tal y como nos recuerda el FJ 6º de la STSJ de las Canarias de 17 de marzo de 2006⁷⁸⁷ ⁷⁸⁸, o el FJ 3º de

⁷⁸⁷ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª (sentencia núm. 45/2006, rec. 165/2002; ponente Rodríguez Falcón, Inmaculada).

⁷⁸⁸ “Lo primero de lo que se debe dejar constancia es de que se elimina el apartado de Intervención de la ficha del Catálogo.

La Memoria del Instrumento de Planeamiento que nos ocupa dice así: " El Catálogo distinguirá de forma inequívoca la información, el grado de protección conveniente y el nivel de intervención adecuado que permita la conservación y recuperación del uso que da sentido a la tipología arquitectónica.."

Ley 4/1999 de 15 de marzo del Patrimonio Histórico de Canarias (EDL 1999/60888) dispone en su Artículo 47 que :

"El órgano competente denegará la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico general cuando la documentación de dichos instrumentos no incorpore el catálogo arquitectónico, así como la normativa de protección adecuada a los mismos"

El artículo 43 establece lo siguiente:

"Los Ayuntamientos de Canarias deberán aprobar y mantener actualizado un catálogo arquitectónico del municipio donde se recojan aquellos inmuebles y espacios singulares que por sus valores arquitectónicos,

la STS de 5 de julio de 2010⁷⁸⁹ ⁷⁹⁰, en base a que se ultrapasan los límites de dicha potestad que han sido concretados en la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

históricos o etnográficos merezcan su preservación, estableciéndose el grado de protección y los tipos de intervención permitidos en cada supuesto".

Es manifiesto que aunque el edificio continúe en el Catálogo, como afirma la parte demandada, al haber suprimido el apartado de Intervención, se ha contravenido la normativa de la Ley del Patrimonio y desde luego se ha actuado en contra de las directrices de la Memoria, para hacer viable el espacio que demanda la actividad comercial y, lo que es más significativo, dicha supresión ha tenido lugar mediante una inadecuada vía como es la corrección de error material del artículo 105 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (EDL 1992/17271) .

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha ido perfilando los límites y requisitos de este excepcional mecanismo de rectificación del contenido de los actos administrativos:

"El artículo 105.2 LRC-PAC (o con mayor precisión, su antecedente artículo 111 LPA de 1958), lo único que autoriza es la rectificación de aquellos errores que se producen en la transcripción o de simple cuenta, pero no de los que supongan una alteración sustancial del acto rectificado (STS 15 de marzo de 2005 EDJ 2005/30423) y" el error material o de hecho se caracteriza por ser ostensible, manifiesto, indiscutible y evidente por sí mismo, sin necesidad de mayores razonamientos, y por exteriorizarse "prima facie" por su sola contemplación, por lo que para poder aplicar el mecanismo procedimental de rectificación de errores materiales o de hecho, se exige que concurren, en esencia, las siguientes circunstancias:

- 1) Que se trate de simples equivocaciones elementales de nombres, fechas, operaciones aritméticas o transcripciones de documentos.
- 2) Que el error se aprecie teniendo en cuenta exclusivamente los datos del expediente administrativo en que se advierte.
- 3) Que el error sea patente y claro, sin necesidad de acudir a interpretaciones de normas jurídicas aplicables.
- 4) Que no se proceda de oficio a la revisión de actos firmes y consentidos.
- 5) Que no se produzca una alteración fundamental en el sentido del acto (pues no existe error material cuando su apreciación implique un juicio valorativo o exija una operación de calificación jurídica).
- 6) Que no padezca la subsistencia del acto administrativo, es decir, que no genere anulación o revocación del mismo, en cuanto creador de derechos subjetivos, produciéndose uno nuevo sobre bases diferentes y sin las debidas garantías para el afectado, pues el acto administrativo rectificador ha de mostrar idéntico contenido dispositivo, sustantivo y resolutorio que el acto rectificado, sin que pueda la Administración, so pretexto de su potestad rectificatoria de oficio, encubrir una auténtica revisión.
- 7) Que se aplique con un hondo criterio restrictivo"

Debemos concluir que no concurren los requisitos mencionados para la eliminación del Apartado de Intervención en la ficha del Catálogo como simple rectificación de un error material y que en realidad con dicho mecanismo se estaba llevando a cabo una auténtica modificación de aquella contraria a la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias."

⁷⁸⁹ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (Rec. 2343/2006; Ponente: Calvo Rojas, Eduardo).

⁷⁹⁰ "Es manifiesto que aunque el edificio continúe en el Catálogo, como afirma la parte demandada, al haber suprimido el apartado de Intervención, se ha contravenido la normativa de la Ley del Patrimonio y desde luego se ha actuado en contra de las directrices de la Memoria, para hacer viable el espacio que demanda la actividad comercial y, lo que es más significativo, dicha supresión ha tenido lugar mediante una inadecuada vía como es la corrección de error material del artículo 105 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha ido perfilando los límites y requisitos de este excepcional mecanismo de rectificación del contenido de los actos administrativos:

En este sentido, la administración urbanística goza de cierto margen de discrecionalidad para justificar esas modificaciones del catálogo urbanístico, con una presunción de no arbitrariedad ni desviación de poder. Podemos citar, por ejemplo, el FJ 7º de la STSJC de 19 de diciembre de 2014⁷⁹¹:

“El fraude de ley y vulneración de la teoría de los actos propios que comporta la nueva ordenación dada por el PMU 06, la parte actora pretende deducirlo del traslado de Can Fàbregas i Caralt en beneficio de una actuación urbanística que no respeta el interés general y que se hace con la intención de proteger interés particular dirigido a la construcción de un centro comercial, sin atender a la normativa de protección del patrimonio cultural.

La discrecionalidad de la Administración en la ordenación urbanística lleva insita el razonamiento justificativo de la misma, presuntamente excluyente de la arbitrariedad y desviación de poder, de no haberse acreditado la irracionalidad o incoherencia de sus determinaciones, que es lo que se denuncia en los dos últimos motivos de impugnación.

Siendo que el éxito alegatorio argumental frente al ejercicio de la potestad de planeamiento tiene que basarse en una clara actividad probatoria que deje bien acreditado que la Administración ha incurrido en error o al margen de la discrecionalidad, o con alejamiento de los intereses generales a que debe servir, o sin tener en cuenta la función social de la propiedad, o la estabilidad o la seguridad jurídica, o con desviación de poder o falta de motivación en la toma de sus decisiones (STS 18-3-1998), y visto que de ninguna de las pruebas practicadas se puede deducir esta situación, procede rechazar estos motivos de impugnación.”

"El artículo 105.2 LRC-PAC (o con mayor precisión, su antecedente artículo 111 LPA de 1958), lo único que autoriza es la rectificación de aquellos errores que se producen en la transcripción o de simple cuenta, pero no de los que supongan una alteración sustancial del acto rectificado (STS 15 de marzo de 2005) y "el error material o de hecho se caracteriza por ser ostensible, manifiesto, indiscutible y evidente por sí mismo, sin necesidad de mayores razonamientos, y por exteriorizarse "prima facie" por su sola contemplación... Debemos concluir que no concurren los requisitos mencionados para la eliminación del Apartado de Intervención en la ficha del Catálogo como simple rectificación de un error material y que en realidad con dicho mecanismo se estaba llevando a cabo una auténtica modificación de aquella contraria a la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias.”

⁷⁹¹ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Sentencia núm. 760/2014, Rec. 152/2013; ponente: Rodríguez Laplaza, Eduardo).

Cabe citar también la STSJC de 26 de enero de 2012⁷⁹², que respecto a un particular en desacuerdo con la catalogación de su inmueble en un plan especial del catálogo, aporta un dictamen pericial de parte alegando el escaso interés de su inmueble para ser catalogado (y lo compara con otros inmuebles de alrededor no catalogados). El TSJC desestima la demanda del particular al entender que el informe pericial no desvirtúa la presunción de legalidad y acierto del plan urbanístico (de lo que se infiere que debe haber un dictamen pericial muy preciso y convincente para lograr una descatalogación (o lograr que no se catalogue) por más que no sea BCIN o BCIL) tal y como nos expone el FJ 4º.2:

“Pero es que en el presente caso las consideraciones tan escuetas y lacónicas, sin perspectiva global de la plaza de que se forma parte, no cabe estimarlas como dotadas de la suficiente fuerza de convencimiento a los efectos pretendidos, ni en sentido de la exclusión pretendida en sí ni en relación con los demás supuestos que se plantean a favor o en contra ya que no se cuenta con elementos mínimamente seguros en que basamentar conclusiones inequívocas o convincentes.

Dicho en otras palabras, no ha resultado desvirtuada la presunción de legalidad y acierto de que goza la apreciación fijada en la figura de planeamiento impugnada en cuanto a que obedece a una tipología dedicatoria propia de una época determinada del municipio y su protección trata de mantener una coherencia ambiental en la plaza de que forma parte y máxime cuando tampoco se ha revelado la trascendencia de la ordenación establecida una vez se ha estimado el recurso que se formuló en vía administrativa.”

En un sentido parecido, la STSJC de 23 de diciembre de 2011⁷⁹³ (FJ 3º) confirma la catalogación mediante plan especial del catálogo del patrimonio urbanístico en referencia a un bien inmueble por su valor dentro del conjunto, cabe la protección de elementos del mismo que a pesar de no tener individualmente valores relevantes, pueden ser catalogados por constituir una unidad coherente, delimitable y con entidad propia:

⁷⁹² Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª (Sentencia 43/2012; Rec. 67/2009; ponente Manuel Táboas).

⁷⁹³ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Sentencia núm. 999/2011; Ponente: Francisco López Vázquez).

“Pero la eventual protección de tales elementos no termina con esa legislación específica, siendo posible también su protección y catalogación, como se ha visto, por la vía del planeamiento urbanístico, como en el caso ha ocurrido, siendo de destacar, respecto de la protección otorgada a la casa sita en la calle Francesc Estrabau, 44-46, de Calella de Palafrugell (siempre dentro del conjunto de Pont Pelegrí en el que se integra, cuya documentación de conjunto se contiene en la ficha C21), que en los municipios costeros constituye su fachada marítima una señal identitaria evidente y susceptible de protección, siquiera fuese en evitación de irracionales actuaciones edificatorias, considerando incluso el artículo 7.2.b) de la citada Ley del Patrimonio entre los bienes inmuebles susceptibles de protección los llamados conjuntos históricos, que se definen como agrupaciones de bienes inmuebles, continua o dispersa, que constituye una unidad coherente y delimitable, con entidad propia, "aunque cada uno individualmente considerado no tenga valores relevantes".”

IV.2.3.- Procedimiento de aprobación del catálogo

IV.2.3.1- Breve referencia a la aprobación del catálogo dentro del POUM

Como hemos visto, el POUM deberá contener un documento de catálogo del patrimonio (artículo 59.1.d TRLUC), si bien el artículo 75.2 RLUC nos da la posibilidad de hacer todo el catálogo en el POUM o bien limitarse a enumerar e identificar los bienes a proteger y remitirse a un plan especial urbanístico para completar la lista de bienes a proteger así como el régimen de protección de todos los bienes catalogados. Por lo tanto, siempre habrá un POUM con un catálogo o por lo menos un “precatálogo” y potestativamente un Plan especial del catálogo del patrimonio.

Es por esta razón que expondré los dos procedimientos de aprobación, las del POUM y las del plan especial del catálogo del patrimonio, si bien antes atenderé a elementos procedimentales comunes de los dos planes, como la suspensión de licencias y planeamiento derivado o la documentación que debe contener el catálogo, que es válido tanto para el POUM como para el plan especial.

Hay que decir, pero, que el POUM exige un subprocedimiento previo de evaluación de impacto ambiental, tal y como ordena el Anexo 1.2.a) -por remisión del artículo 5.1- de

la Ley 6/2009, de 28 de abril, de evaluación ambiental de planes y programas, si bien en cambio al plan especial del catálogo no se le exige dicho trámite, de lo que se deduce que el catálogo del patrimonio urbanístico no es un instrumento que propiamente tenga un impacto ambiental, lo que en cierto modo discrepa atendiendo el impacto de medidas sobre el paisaje y la biodiversidad que implica catalogar -o no catalogar- ciertos árboles monumentales, arboledas y otros espacios de interés natural a nivel urbanístico.

Así, el procedimiento de aprobación de un POUM es el del artículo 85 TRLUC (art. 77 TRLUC y 108 RLUC si es plurimunicipal) y de acuerdo con FERRERA IZQUIERDO⁷⁹⁴ el esquema de tramitación para aprobar o revisar el POUM de un único municipio es el siguiente:

- 1) Iniciativa pública de tramitación;
- 2) Formulación y elaboración municipal⁷⁹⁵;
- 3) Actos preparatorios (con suspensión potestativa de licencias y planeamiento derivado por 1 año a publicar en BOP);
- 4) Aprobación y publicación del Programa de participación ciudadana;
- 5) Información pública del avance del planeamiento;
- 6) Trámite ambiental (documento inicial estratégico + documento de alcance del estudio ambiental estratégico + estudio ambiental estratégico);
- 7) Aprobación inicial del Pleno por Mayoría Absoluta (con informe preceptivo de secretaría + informe técnico municipal);
- 8) Información pública de 1 mes -45 días para el estudio ambiental estratégico- a publicar en el BOP, tablón de anuncios, 2 periódicos y medios telemáticos + Informes de organismos afectados + Audiencia municipios limítrofes + efecto suspensión obligatoria licencias y planeamiento derivado por 1 año (o 2 si no hubo la potestativa) a publicar en BOP;
- 9) Incorporación memoria ambiental;
- 10) Aprobación provisional por el Pleno por Mayoría Absoluta (con informe preceptivo de secretaría + informe técnico municipal);

⁷⁹⁴ FERRERA IZQUIERDO, Juanma, *Apuntes del Curso de procedimientos establecidos en el TRLUC*, EAPC, Barcelona, 2017.

⁷⁹⁵ Art. 76.2 TRLUC.

- 11) Remisión a la CTU (municipios de hasta 100.000 hab) o Conseller Territori (en municipios de más de 100.000 hab) para su Aprobación definitiva⁷⁹⁶;
- 12) Publicación en el DOGC y el Registro de Planeamiento Urbanístico de Cataluña⁷⁹⁷.

En caso de tratarse de una mera modificación del POUM, no es preceptiva la aprobación y publicación del Programa de participación ciudadana, ni de la información pública del avance del planeamiento ni la audiencia a municipios limítrofes (a no ser que le afecte directamente la modificación propuesta).

Según GIFREU I FONT⁷⁹⁸, hay un vacío legal respecto los plazos de aprobación del POUM. En todo caso, la aprobación inicial y provisional se hará por mayoría absoluta del Pleno del Ayuntamiento, siendo una competencia indelegable.

Las SSTs de 28 de abril de 1986, 23 de mayo de 2002, 5 de junio de 2003 y 4 de mayo de 2004, Sala de lo Contencioso-Administrativo, se han pronunciado en el sentido de considerar el acuerdo de aprobación inicial del plan como un acto no automático y debido, pues el Pleno hace una toma de posición inicial respecto de una determinada realidad urbanística y su normativa, y que pueden bien aprobarlo o no aprobarlo por considerarse jurídicamente inadecuada la iniciativa, debiéndose subsanar en su caso si los defectos son subsanables para una nueva aprobación inicial.⁷⁹⁹

El efecto automático de la aprobación inicial será la suspensión de licencias y planeamiento derivado en lo que contradiga la nueva ordenación urbanística propuesta con la antigua, si bien se deberá acordar expresamente y publicarse, como luego se verá.

Por otro lado, tal y como nos remarca GIFREU I FONT⁸⁰⁰, cabe la posibilidad, según los artículos 85.9 TRLUC y 110.2 RLUC de tramitar simultáneamente una figura del planeamiento general y otra del derivado, si bien debe hacerse en expedientes separados y que la ejecutividad del acuerdo de aprobación del plan derivado queda supeditada a la

⁷⁹⁶ Art. 80 TRLUC.

⁷⁹⁷ Art. 103.3 y 107 TRLUC.

⁷⁹⁸ GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística a Catalunya*, op. cit, pp. 446-447.

⁷⁹⁹ GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística a Catalunya*, op. cit, pp. 447-448.

⁸⁰⁰ GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística a Catalunya*, op. cit, p. 437.

aprobación definitiva del planeamiento general que le sirve de base, acuerdo suspensión que debe constar en el acuerdo.

Esto posibilita que se tramite en paralelo el POUM y el Plan especial con el catálogo urbanístico si se desea.

Puede servir de esquema de la tramitación del POUM la “hoja de ruta” que ha elaborado el Departament de Territori de la Generalitat⁸⁰¹:

| FULL DE RUTA DEL PLA D'ORDENACIÓ URBANÍSTICA MUNICIPAL (POUM) | | | | | | |
|---|---|--|----------|-------------|--|--|
| FASE | DOCUMENTACIÓ | TRAMITACIÓ | Òrgan | Termini | Requisits | LEGISLACIÓ |
| ACTUACIONS PREPARATORIES | | | | | | |
| 1 Inici treballs | | Acord redacció del POUM | Ple | | L'òrgan competent serà el Ple, llevat que el reglament intern de la Corporació estableixi que les funcions són competència d'un altre òrgan. | TRLUC 76.2, 77, 82, 85, 91 i 95 RLUC 101,104, 105 i 116 Llei 21/2013 |
| | Bases cartogràfiques Sol·licitud d'informació | Contracte | | | | |
| 2 Encàrrec | Diagnosi prèvia | Aprovació diagnosi prèvia s/ Llei de contractes | varis | | | |
| | Contracte Bases | Convocatòria de concurs Adjudicació de l'encàrrec | | | Publicitat | LCSP |
| 3 Suspensió potestativa | Plànol de delimitació i abast | Acord de suspensió de llicències | Ple | 1 any | Publicació premsa + butlletí oficial + mitjans telemàtics (susp. màxim 1 any) | TRLUC 73-74 i RLUC 101 a 103 |
| 4 Programa participació ciutadana | | Acord d'aprovació | Ple | | Publicació premsa + butlletí oficial + mitjans telemàtics | TRLUC 8 i 59.3 i RLUC 22 a 24, i 105 |
| APROVACIÓ DE L'AVANÇ | | | | | | |
| 5 Redacció de l' Avança amb Document Inicial estratègic (DIE) | MEMÒRIA Memòria descr. i justificativa | | Redactor | | Objectius, criteris, descripció de l'ordenació, alternatives, ... > | RLUC 106.2 |
| | Document inicial estratègic | | | | | TRLUC 86bis1a i RLUC 115a |
| | PLÀNOLS Plànols informació i d'avanç d'ordenació | | | | | |
| 6 Exposició pública de l'Avança | Obertura d'un període per a fer suggeriments | Acord d'exposició pública | Ple | | Publicació premsa (2 diaris) + butlletí oficial + mitjans telemàtics | |
| 7 Informes DTES | Tramesa de l'Avança i del DIE | Sol·licitud del document d'abast i d'informe territorial i urbanístic (ITU) | Ajunt. | 2 mesos | L'ajuntament trameta a DTES. L'OTAA emet, en el termini de 2 mesos, el document d'abast (DA) i la CTU l'informe territorial i urbanístic (ITU) | RLUC 101, 102 i 106.1 |
| APROVACIÓ INICIAL | | | | | | |
| 8 Valoració dels suggeriments | | Acord de valoració dels suggeriments (*) | Ajunt. | | Valoració tècnica dels informes i suggeriments presentats durant el període d'informació pública | |
| 9 Redacció del document per AI (amb estudi ambiental estratègic, EAE) | MEMÒRIA Memòria descriptiva i justificativa | | Redactor | | | TRLUC 59.2; RLUC 69.1 i 2 |
| | Memòria social | | | | | TRLUC 34.3, 57.3, 59.1h, DT 6.2 RLUC 69.3, 4 i 5 |
| | Annex: estudi mobilitat generada | | | | Mobilitat sostenible | TRLUC 58.1h i 59.3c; RLUC 71 |
| | Annexos: Progr.participació ciutd.; convenis; estudi mobilitat generada i altres estudis | | | | S'ha de donar publicitat als convenis | TRLUC 59.3, 104, |
| | NORMES Normes Urbanístiques | | | | | TRLUC 59.1c; RLUC 74 |
| | PLÀNOLS Plànols informació i d'ordenació | | | | | TRLUC 59.1b; RLUC 72 i 73 |
| | DOC. AMBIENTAL Estudi ambiental estratègic (EAE) | | | 45 dies | Document d'abast (DA) | TRLUC 86.bis1b; RLUC 70 i 115 |
| | AGENDA I AEF Agenda i Avaluació econòmica i financera + inf. de sostenibilitat econòmica i/o PAUM | | | | | TRLUC 86.bis; RLUC 70 i 115 |
| | CATÀLEGS Catàleg de béns protegits | | | | | TRLUC 59.1d, 71.1; RLUC 75, 95 |
| | +DOC. COMPRESIU Resum de l'abast de lliures determinacions | | | | | TRLUC 50.2 i 58.9d + 47.3bis TRLUC 73. |
| 10 Aprovació Inicial | | Acord Aprovació Inicial (*) | Ple | | Inclou plànol de suspensió de llicències | TRLUC 85.1, 2 i 4-8; RLUC 64 a 76 |
| Suspensió obligatòria de llicències | | Acord de suspensió llicències (*) | Ple | 2 anys | Publicació premsa (2 diaris màxima divulgació) + DOGC + mitjans telemàtics < Temps màxim suspensió incloent potestativa (avanç) | LRL TRLUC 73.1 i 74; RLUC 103 |
| 11 Exposició pública | Document AI + EAE | Exposició pública | | 45 dies | Durant aquest període es formulen les al·legacions | TRLUC 8, 85.4, 103 fins a 107; RLUC 115c TRLUC 85.7 |
| 12 Sol·licitud d'informes | | Audiència Ajuntaments veïns Sol·licitud informes als organismes | Ajunt. | 1 a 3 mesos | Veure el document Informes a sol·licitar en la tramitació del Pla d'ordenació urbanística municipal | TRLUC 85.5 i 86bis1c |
| Consultes | | A adm. Públiques i persones interessades identificades al document d'abast (DA) | | 45 dies | | |
| Valoració dels informes i les al·legacions | | Acord 2a AI si s'escau Nova informació pública | | | Si hi ha canvis substancials | RLUC 112 |
| APROVACIÓ PROVISIONAL | | | | | | |
| 13 Valoració dels informes i les al·legacions | | Redacció de l'informe tècnic Acord d'aprovació de l'informe a les al·legacions i els informes preceptius (**) | Redactor | | Simultàniament es redacta la proposta de document resum | TRLUC 85.1 |
| 14 Sol·licitud inf DTES | Tramesa del document que es proposa AP + document resum | Sol·licitud a l'OTAA de la Declaració ambiental estratègica (DAE) i d'un | Ajunt. | 3 mesos | La Declaració ambiental estratègica (DAE) dona conformitat al procés d'Avaluació | TRLUC DT18 |

⁸⁰¹https://territori.gencat.cat/web/.content/home/06_territori_i_urbanisme/05_planejament_urbanistic/tramitacio_plans_ordenacio_urbanistica_municipal/full_de_ruta_i_relacio_informes/full_ruta_poum_9maig2015.pdf

| | segon informe territorial i urbanistic (ITU) de la CTU | | | ambiental estratègica. Una vegada es disposa del 2on ITU, es pot aprovar provisionalment. | |
|---|---|---|----------|--|--|
| 15 Redacció del document per AP (amb document resum) | MEMÒRIA Memòria descriptiva / justificativa / social Annexos: Progr. participació ciutadana; convenis; estudi mobilitat generada i altres NORMES Normes Urbanístiques PLÀNOLS Plànols informació i d'ordenació DOC. AMBIENTAL Estudi ambiental estratègic (EAE) + document resum AGENDA I AEF Agenda i Avaluació econòmica i financera + inf. de sostenibilitat econòmica / o PAUM CATÀLEGs Catàleg de protecció del patrimoni Catàleg de masies i cases rurals +DOC. COMPRENSIU Resum de l'abast de llurs determinacions | | Redactor | | TRLUC 86bis1d; RLUC 115d |
| 16 Aprov. provisional | Doc tècnic + Doc resum | Acord Aprovació provisional (**) | Ple | Amb informació respecte les variacions introduïdes en el document inicial No es pot fer l'AP si no hi ha Declaració ambiental estratègica (DAE) | TRLUC 85 Llei 21/2013 |
| APROVACIÓ DEFINITIVA | | | | | |
| 17 Tramesa a CTU | | | Ajunt. | Document tècnic (i en format digital) i administratiu. En municipis de més de 100.000 habitants aprova el conseller DTES; cal informe previ CTU | TRLUC 63, 79-80, 85, 86bis1e, 92; RLUC 113 |
| 18 Resolució definitiva | | A.- Aprovació definitiva i publicació B.- Aprovació supeditada a refós C.- Suspènre l'aprovació definitiva D.- Denegació | CTU | 4 mesos La manca dels informes preceptius suposa la suspensió del POUM | TRLUC 91.5 TRLUC 103 a 114 + 94 |
| Redacció del document Refós | MEMÒRIA Memòria descriptiva / justificativa / social/ i annexos NORMES Normes Urbanístiques PLÀNOLS Plànols informació i d'ordenació DOC. AMBIENTAL Estudi ambiental estratègic (EAE) + doc. Resum AGENDA I AEF Agenda i Avaluació econòmica i financera + inf. de sostenibilitat econòmica / o PAUM CATÀLEGs Catàleg de protecció del patrimoni Catàleg de masies i cases rurals DOC. COMPRENSIU Resum de l'abast de llurs determinacions | Refós | | Incorpora les determinacions de la CTU Documents tècnic i administratiu; i en format digital, veure "estandard de lliurament" al Web DTES. | |
| 19 Publicació AD | | | CTU | Publicació DOGC + RPUC | TRLUC 86bis1f i 103 |

(*) (**) simultaneïtat

SD - DGOTU - STM - DTES - versió 9 juny 2015

IV.2.3.2.- Breve referencia a la aprobación del catálogo dentro del Plan Especial

En caso de tratarse de la aprobación del Plan Especial de Protección del patrimonio, como plan especial urbanístico de desarrollo que es, se tramitará de acuerdo con el artículo 85 TRLUC y será esencialmente igual que un plan parcial, salvo que la aprobación definitiva será de la CTU, no se admite la iniciativa privada ni se notificará a los propietarios⁸⁰² (por ser plan de iniciativa pública) y otras pequeñas diferencias, siendo el esquema-resumen de FERRERA IZQUIERDO⁸⁰³ el siguiente:

- 1) Formulación por el Ayuntamiento⁸⁰⁴ + suspensión potestativa de licencias y planeamiento derivado por 1 año (a publicar en BOP);
- 2) Aprobación inicial + suspensión obligatoria por Alcalde (delegable en JGL) (con informe jurídico + informe técnico municipal);

⁸⁰² Al tratarse el plan de una norma reglamentaria no se notifica a los interesados (salvo excepciones en planes parciales de iniciativa privada que no son el caso), cosa que no ocurre con la tramitación de un BCIL o un BCIN que sí se notificará a los propietarios y otros interesados, por ser un procedimiento administrativo para aprobar un acto.

⁸⁰³ FERRERA IZQUIERDO, Juanma, *Apuntes del Curso de procedimientos establecidos en el TRLUC*, EAPC, Barcelona, 2017.

⁸⁰⁴ Art. 78.1 TRLUC.

- 3) Información pública de 1 a publicar en el BOP, tablón de anuncios, 1 periódico y medios telemáticos + Informes de organismos afectados + efecto suspensión obligatoria licencias y planeamiento derivado por 1 año (o 2 si no hubo la potestativa) a publicar en BOP;
- 4) Aprobación provisional por el Pleno por Mayoría simple (con informe jurídico + informe técnico municipal);
- 5) Remisión a la CTU para su Aprobación definitiva⁸⁰⁵;
- 6) Publicación en el DOGC y el Registro de Planeamiento Urbanístico de Cataluña⁸⁰⁶.

Por otro lado, antes de la aprobación inicial del plan urbanístico, debe existir un “trabajo de campo” para elaborar el documento del catálogo y que no se encuentra regulado en ninguna norma, pero que autores como RUIZ DE LA PEÑA RUIZ⁸⁰⁷ o SERRA MONTÉ⁸⁰⁸ han hecho propuestas de elaboración. En el caso de este último autor propone tres fases antes de la aprobación inicial del plan que contenga el catálogo:

- 1) Trabajos preparatorios: se propone un equipo multidisciplinar con expertos en el mundo de la arquitectura, arqueología, ambientólogos, juristas, etc⁸⁰⁹ y buscar la colaboración de entidades culturales del municipio, así como conviene disponer de un inventario previo como sitio de donde partir para hacer la catalogación (como puede serlo el *Mapa del Patrimoni de la Diputació de Barcelona*, el *Inventari del Patrimoni Arquitectònic o Arqueològic de Catalunya*, el Registro de BCIN del Departamento de Cultura, Registre de Planejament Urbanístic de Catalunya, archivos históricos, etc).
- 2) Inventario: es la base científica del futuro catálogo, fruto del trabajo de campo realizado por el equipo pluridisciplinar. Implica la recopilación de un listado con

⁸⁰⁵ Art. 80 TRLUC.

⁸⁰⁶ Art. 103.3 y 107 TRLUC.

⁸⁰⁷ RUIZ DE LA PEÑA RUIZ, Diego, “Diez años de catalogación urbanística en Asturias. Situación actual y perspectivas de futuro”, en *Los Catálogos Urbanísticos en el Principado de Asturias: una perspectiva pluridisciplinar*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2013, pp. 18-42.

⁸⁰⁸ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, pp. 24-26.

⁸⁰⁹ Debe recordarse que según la Disposición Adicional 13 TRLUC: “Las personas profesionales que intervienen en la preparación y la redacción de las figuras del planeamiento urbanístico, en calidad de funcionarios o funcionarias, de personal laboral o de personas profesionales liberales contratados a tal efecto, deben tener la titulación y las facultades adecuadas, de acuerdo con la legislación aplicable”.

fichas de bienes donde se detalle las características y estado de conservación de los bienes. Es un documento que podrá contener propuestas de usos o intervenciones respecto de cada ficha, conteniendo la documentación analizada para elaborar cada ficha.

3) Diagnósis: de la elaboración del inventario debe salir un análisis del mismo de acuerdo con los valores a proteger, la historia del municipio, del que saldrán los bienes a proteger en el catálogo. Se recomienda que en la Memoria del Inventario se incorpore la diagnósis.

Si la aprobación se hace a través de un Plan especial de protección, SERRA MONTÉ⁸¹⁰ ha elaborado una tabla resumen del procedimiento de aprobación del mismo:

⁸¹⁰ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, p. 57.

| | PEP | Tramitació | Òrgan | Terminis | Publicitat |
|-------------|---|--|--|---|--|
| PRELIMINARS | Inici del treballs | Acord redacció PEP Diagnosi prèvia / INVENTARI ? | Ple ajuntament | | |
| | Encàrrec | Convocatòria concurs Adjudicació redacció del PEP | Ajuntament | | |
| | Programa de participació ciutadana (potestatiu) | Acord de PPC | Ple ajuntament | | DOGC o butlletí oficial + suport digital (web) |
| | Suspensió (potestativa) de plans i llicències | Acord suspensió | Ple ajuntament | 1 any | DOGC o butlletí oficial + suport digital (web) |
| | Redacció document d'avanç (potestatiu) | Sol·licitud d'Informe urbanístic i territorial | Ajuntament tramet CTU informa l'Avanç | | |
| INICIAL | Redacció document per AI | Acord AI, aprovació inicial inclou suspensió (obligatoria) de plans i llicències ↓ 10 dies Exposició pública Sol·licitud d'informes Comunicació als municipis veïns (potestatiu) | Ple ajuntament (o organisme en qui delegui) | 3/4 mesos per adoptar AI 1 mes (*) | DOGC o butlletí + 1 diari de més divulgació + suport digital (web) |
| | | Valoració al·legacions i informes | Informe tècnic | | |
| | Redacció document per AP ** | Acord AP (**) d'aprovació provisional | Ple ajuntament | 2 mesos | |
| DEFINITIVA | | Tramès a CTU per a AD *** Acord o d'aprovació definitiva (AD) o de suspensió (S) | Ajuntament CTU **** | 3 mesos | Diari Oficial (DOGC) + suport digital (RPUC) |
| | Redacció document Refós ** | Acord d'aprovació del text refós Acord o de donar conformitat (post AD) d'aprovació definitiva (post S) | Ple ajuntament o el mateix organ que ha fer l'AP CTU o director | 2 mesos | Diari Oficial (DOGC) + suport digital (RPUC) |

* Termini 1 mes en general; 2 mesos per l'administració de l'Estat i quan la legislació sectorial així ho determini.

** El primer punt de l'acord és, d'assumir l'informe tècnic a les al·legacions.

** Pot requerir d'un text refós que incorpori noves determinacions. Si aquestes són substancials, caldrà una nova informació pública

*** Document tècnic i expedient administratiu (i en format digital editable)

**** El contingut de l'acord de la CTU pot fer necessària l'elaboració d'un text refós, que d'haurà de tramitar en els termes que la CTU determini.

NOTA: Si el PEP té incidència ambiental, seran necessaris, un Avanç amb l'ISA i la tramitació ambiental (DT18 Veure Web DTES > Activitat Urbanística > Suport

IV.2.3.3.- Aprobación provisional del plan

Una vez se ha aprobado inicialmente el plan y se ha puesto a información pública y solicitado los informes sectoriales de organismos estatales y autonómicos pertinentes, se debe hacer el estudio correspondiente para resolver motivadamente las alegaciones y

propuestas de enmienda de los informes sectoriales, en base a esto se hará la aprobación provisional del POUM por el Pleno municipal del Ayuntamiento afectado.

Cabe la posibilidad que fruto de alegaciones e informes se aprecie la necesidad de incrementar el número de inmuebles a catalogar urbanísticamente o a ser protegidos con un nivel de protección distinto, lo que puede llevar a preguntarse si se considera una modificación sustancial que implique un nuevo trámite de información pública. La respuesta a la pregunta la tenemos en la STS de 4 de diciembre de 1995⁸¹¹ (FJ 3º) que considera que en absoluto esto es una modificación sustancial puesto que no altera el modelo territorial del plan:

“Los edificios, objeto del nivel de protección aquí cuestionado -Chalet Testi-Flok y fábrica Testi-Flok-, fueron incluidos en la aprobación inicial del Catálogo de Edificios Protegibles en la rúbrica atinente a la llamada Protección integral, si bien como consecuencia de las alegaciones formuladas en la información pública del proyecto, quedaron, tras la aprobación provisional, integrados en el nivel de protección denominado Ambiental como nueva categoría introducida. La inclusión de dichos edificios en este tipo de protección, no puede ser considerada como modificación sustancial de tales Normas Urbanísticas, porque como ya tiene declarado esta Sala -sentencias de 15 y 16 de diciembre de 1.993 y 27 de febrero de 1.995- la expresión de modificación sustancial entraña un concepto jurídico indeterminado que hay que entender en el sentido de que los cambios introducidos ya en la aprobación provisional o en la definitiva, supongan una alteración del modelo de planeamiento elegido que lo hagan aparecer como distinto o diferente en tal grado que pueda estimarse como un nuevo planeamiento y por ello no ha lugar a nueva información pública cuando las modificaciones se refieran a aspectos concretos del Plan y no quede afectado el modelo territorial elegido o la modificación de un aspecto del mismo.

La introducción de la categoría de protección ambiental o estructural, no supone en absoluto, ningún cambio de criterio que suponga una alteración del sistema de protección elegido, al basarse tal nivel en idénticas finalidades e intereses

⁸¹¹ Sala de lo Contencioso, sec. 5ª (rec. 4740/1991; Pte.: Sanz Bayón, Juan Manuel).

urbanísticos estribando la única y mínima diferencia respecto del nivel de protección integral en una menor intensidad en los deberes de conservación y mantenimiento así como una mayor relevancia en las actuaciones permitidas, lo que revela la mera cualificación adjetiva o incidental del contenido de la nueva categoría de protección y su total ausencia de carácter sustancial.”⁸¹²

Es importante tener en cuenta que antes de la aprobación provisional se deben tener los informes preceptivos sectoriales, entre los que destaca el de cultura de la Generalitat en nuestro caso. Así, la STSJC de 19 de junio de 2018⁸¹³, que nos advierte de que el órgano competente para emitir el informe sobre Patrimonio Cultural de la Generalitat es la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural competente por territorio, no la Comisión Territorial de urbanismo, inclusive respecto de las zonas de protección por lo que anula solo las fichas impugnadas (y no todo el plan como pretendía también el recurrente):

“La aprobación del Plan Especial y Catalogo respecto del entorno de esos BCIN, aun cuando fuera para ajustarse a la delimitación del entorno en el acuerdo de declaración como BCIN, requería el informe favorable del Departamento de Cultural, correspondiendo la competencia a la Comisión Territorial del Patrimonio Cultural, por lo que debe estimarse el recurso en esta cuestión, aunque no para declarar la nulidad de todo el Plan Especial y Catálogo como pretende la actora, ya que la omisión del informe sólo afecta a los BCIN, sino exclusivamente por lo que hace a los expresados, y a cualquier otro catalogado, a fin de que, previa emisión de informe favorable por la Comisión Territorial correspondiente, el Pleno municipal apruebe de nuevo las fichas de los BCIN, y ulteriormente las apruebe la Comisión Territorial de Urbanismo de Cataluña.”

IV.2.3.4.-Aprobación definitiva del plan

⁸¹² Continúa diciendo la sentencia: “No es posible, pues, apreciar la infracción alegada de la norma procedimental del artículo 130 del Reglamento de Planeamiento, puesto que la ausencia del carácter esencial de la modificación introducida al ser aprobado provisionalmente el Catálogo, determinaba la no necesidad de la apertura de nuevo trámite de información pública.”

⁸¹³ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Sentencia núm. 567/2018, Rec. 214/2015; Ponente: Hernández Pascual, Isabel).

La aprobación definitiva de un POUM, así como de un Plan especial urbanístico de protección corresponde a la Generalitat a través de las Comisiones Territoriales de Urbanismo correspondientes, como regla general.

Hay que tener en cuenta que la aprobación definitiva cuando se hace por la Generalitat es debido al interés supramunicipal del plan, y tiene una función de control de la actividad del ente local. Ahora bien, dicho control debe ajustarse a los requisitos de ser un control puntual y específico, ser un control de legalidad, que no de oportunidad, y dicho control puede ser recurrido a la jurisdicción contencioso-administrativa (ver STS de 26 de junio de 2012, RJ 2012/7551).

El POUM o el Plan especial del catálogo si se aprueba definitivamente por la Generalitat, se publicará en el DOGC, si lo aprueba definitivamente el Ayuntamiento se publicará en el BOP y una referencia en el DOGC, según se entiende de la remisión que hace el artículo 106.1 TRLUC. En ambos casos, el artículo 107.1 TRLUC solo exige la publicación del acuerdo de aprobación definitiva, si bien el artículo 70.2 LBRL da a entender que si lo aprueba el Ayuntamiento, se publicarán también las normas de los planes urbanísticos.

SERRA MONTÉ⁸¹⁴ recomienda que una vez aprobado el catálogo urbanístico, se comunique al Departamento de Cultura de la Generalitat los nuevos bienes de protección urbanística por si entienden conveniente que los inscriban en el Inventario del Patrimonio Cultural de la Generalitat.

Una vez aprobado y publicado el plan urbanístico, este solo es recurrible por recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia correspondiente a la Comunidad Autónoma, de acuerdo con el artículo 8.1 y 10.1.b de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, siendo imposible el recurso por vía administrativa⁸¹⁵,

⁸¹⁴ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, p. 15.

⁸¹⁵ Así lo ha recordado numerosa jurisprudencia, como la STSJC de 23 de diciembre de 2011, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Sentencia num. 999/2011; Ponente: Francisco López Vázquez) que cita a la principal jurisprudencia del TS en su FJ 2o:

“En cuyo sentido constante jurisprudencia (SSTS. Sala Tercera, Sección 5ª, de 19-12-07 y 19-3-08) viene declarando que los planes de urbanismo son disposiciones de carácter general, contra las cuales, en méritos del artículo 107.3 de la Ley 30/1992 , no cabe recurso en vía administrativa. Este es un precepto estatal básico que no puede ser contradicho por la legislación autonómica, ni siquiera en materias que, como el urbanismo, son de la exclusiva competencia de ésta, pues en ellas la comunidad autónoma puede normar aspectos procedimentales y de régimen jurídico, pero no infringir normas básicas del Estado.”

aunque sea por temas formales, pues debe recordarse que se impugna una norma de rango reglamentario al fin y al cabo.

Como indica GIFREU I FONT, el catálogo como tal

“no es susceptible de recurso en no tener el carácter de disposición general o de acto administrativo. En cambio, la decisión de incluir o excluir un bien determinado de este documento, que se debe basar en criterios periciales, sí que constituye un acto administrativo recurrible”⁸¹⁶

Si bien el plan urbanístico en el que se incluye sí es, en todo caso, susceptible de recurso contencioso-administrativo, como hemos dicho.

IV.2.3.5.-Modificación del catálogo

Como el catálogo es parte integrante de un plan urbanístico, debemos empezar diciendo que todo plan urbanístico debidamente aprobado y publicado entra en vigor y como norma reglamentaria que es tiene una vigencia indefinida, si bien puede ser modificado.

Para modificar un catálogo se debe seguir el mismo procedimiento que para su aprobación, así como la misma figura del planeamiento, ya que de lo contrario se incurriría en nulidad de pleno derecho. Así lo entiende el FJ 4º de la STSJ de las Canarias de 15 de enero de 2014⁸¹⁷:

“Pues bien, con lo relatado en los antecedentes y lo expuesto literalmente en la sentencia que acabamos de transcribir, resulta evidente la estimación del recurso. El procedimiento de elaboración del Catálogo litigioso, necesariamente debió tramitarse por el mismo procedimiento que su aprobación, es decir, formando parte del Plan General, no como un instrumento autónomo, lo que implicaba que su elaboración requería la tramitación de un expediente de modificación o revisión puntual del citado Plan General vigente. Y es evidente que se tramitó como instrumento independiente.”

⁸¹⁶ GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística a Catalunya, op. cit.*, p. 361.

⁸¹⁷ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª (sentencia núm. 13/2014, rec. 221/2008; ponente: Paez Martínez-Virel, Cristina).

Es preciso decir que el Tribunal Supremo ha reconocido el carácter reglamentario de los planes urbanísticos, y no solo en su parte normativa, sino de todos sus documentos (STS de 15 de julio de 2014⁸¹⁸), lo que según RIVERO YSERN⁸¹⁹ implica:

- El sometimiento del plan a un procedimiento de elaboración y aprobación bajo las reglas de publicidad y participación;
- El sometimiento de la revisión de un plan al mismo procedimiento para su elaboración;
- El sometimiento a la publicidad de las normas, con lo que se debe publicar en el boletín oficial correspondiente autonómico. Si no se publican no entran en vigor y son ineficaces los planes (STS de 19 de octubre de 2011, RJ 2012/1291);
- En caso de vicio de invalidez la consecuencia es la nulidad de pleno derecho del artículo 62.2 LPAC, por lo que no cabe la técnica de la convalidación (STS de 1 de marzo de 2013⁸²⁰) y la nulidad de un plan urbanístico implica asimismo la nulidad de los planes urbanísticos jerárquicamente subordinados al quedar desprovistos de sustento normativo (STS de 28 de septiembre de 2012⁸²¹). Dicha jurisprudencia ha sido criticada por la doctrina, como ALEGRE ÁVILA⁸²², especialmente cuando se declara la nulidad por defectos formales (como la nulidad de la revisión del PGOU de Santander por la STS de 8 de noviembre de 2016 debido a la mera falta de motivación del crecimiento previsto) en los que el autor aboga por la mera retroacción del procedimiento al momento de la aprobación para subsanar el defecto formal sin necesidad de anular la vigencia del plan.

Solo queda decir que la modificación del catálogo será la forma normal de descatalogar un bien de protección urbanística que no tenga otra protección por la LPCC.

⁸¹⁸ Sala de lo Contencioso-Administrativo (RJ 2014/4059).

⁸¹⁹ RIVERO YSERN, José Luís, *op. cit.*, pp. 84-87.

⁸²⁰ Sala de lo Contencioso-Administrativo (RJ 2013/3197).

⁸²¹ Sala de lo Contencioso-Administrativo (RJ 2012/9519).

⁸²² ALEGRE ÁVILA, José María, “De planes urbanísticos y de anulaciones judiciales” *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, núm. 144, 2017, p. 67.

IV.2.3.6.- Suspensión de licencias y planeamiento derivado

En palabras de GIFREU I FONT sobre la suspensión potestativa y la preceptiva,

“Los artículos 73 y 74 del TRLU/2010 establecen que el órgano competente para la aprobación inicial de la figura del planeamiento urbanístico (el pleno del ayuntamiento para el POUM (...)) pueda acordar, con objeto de estudiar la formulación o la reforma, la suspensión de las tramitaciones de planes urbanísticos derivados concretos y de proyectos de gestión urbanística y de urbanización así como el otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos, de edificación, reforma, rehabilitación o demolición de construcciones, de instalaciones o ampliación de actividades o usos concretos y de otras autorizaciones municipales conexas que vengán establecidas por la legislación sectorial.

Al lado de esta suspensión potestativa, se prevé otra suspensión preceptiva o automática que se activa más adelante, con el acuerdo de aprobación inicial del plan objeto de tramitación administrativa. Las dos medidas cautelares se suceden en el tiempo para garantizar que mientras se elabora, tramita y aprueba el nuevo instrumento de planeamiento, no se consolidan situaciones urbanísticas contrarias a sus determinaciones y también para evitar contradicciones eventuales en el período de transición entre figuras del planeamiento. La suspensión potestativa no se puede acordar aleatoriamente sino que se debe motivar en la conveniencia de estudiar un nuevo planeamiento o reforma del que se encuentra en vigor, de manera que la apreciación de un propósito distinto al que ha inspirado la norma comporta su anulación por posible desviación de poder.

La suspensión potestativa tiene una duración que no puede ser superior a un año contado desde la publicación del acuerdo; su prórroga más allá de este plazo es nulo de pleno derecho (STS de 25 de junio de 1991). (...)

El principio de seguridad jurídica explica que el acuerdo de suspensión deba precisar el alcance de las licencias y tramitaciones y concretar los ámbitos afectados, con la incorporación de un plano de delimitación de los ámbitos sujetos a suspensión de licencias y de tramitación de procedimientos, en que éstos queden identificados gráficamente (...). El acuerdo debe ser publicado en el boletín oficial

de la provincia y notificado a las personas interesadas que hayan presentado solicitudes con anterioridad a su adopción (arts. 102 apartados primero y segundo, y 104.1 RLU).”⁸²³

Respecto a la cuestión de la suspensión de licencias, según la STSJC de 15 de febrero de 2007 dispone que

“Constituye ello una medida cautelar cuya finalidad es la de asegurar la efectividad de un ordenamiento futuro, es decir, de una ordenación urbanística que todavía no está en vigor, impidiendo que cuando ésta no ha llegado a aprobarse definitivamente puedan producirse aprovechamientos del suelo que, aun conformes con la ordenación vigente, vayan a dificultar la realización efectiva del futuro plan. Y esta suspensión del otorgamientos de licencias opera, como ha señalado con reiteración la jurisprudencia, erigiendo un obstáculo, temporal y espacialmente limitado, a la aplicación de la ordenación vigente, de suerte que ya no será posible, en principio, la obtención de licencias en el suelo afectado, ni la legalización de las obras ilícitamente ejecutadas, pues habrán de interrumpirse los procedimientos de otorgamiento de aquéllas”.

La suspensión de licencias no deja de ser una excepción a la regla general del otorgamiento reglado de licencias debido a razones de interés público, motivo por el que debe interpretarse restrictivamente la posibilidad legal de suspender licencias, debiendo conjugarse el interés público con el interés de los particulares a obtener licencia, así podemos citar la STS de 1 de julio de 1996, Sala de lo Contencioso-Administrativo, o también la STS de 28 de abril de 1997⁸²⁴, a propósito de la suspensión acordada por el Ayuntamiento de San Javier (Murcia) en 1987 para la tramitación de sus Normas Subsidiarias, sentencia que nos estableció lo siguiente en el FJ 3º:

"Se trata en definitiva de una medida cautelar que persigue el impedir la realización de obras que puedan resultar contrarias o incompatibles con el nuevo planeamiento proyectado. Con ello se intenta lograr la efectiva satisfacción de los intereses generales que siempre ha de servir la Administración Pública -art. 103.1 CE- y

⁸²³ GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística a Catalunya*, op. cit, pp. 437-439.

⁸²⁴ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. 3918).

específicamente en su actividad de ordenación urbanística del territorio, intereses cuyo logro se vería frustrado, si se autorizaran durante el período de formación y trámite de los Planes urbanísticos, obras y actividades contrarias o incompatibles con el ya inminente nuevo planeamiento.

Pero no es menos cierto que esa medida cautelar de suspensión supone una muy importante limitación en el ejercicio de las facultades dominicales, al privarse a los propietarios de suelo edificable de su legítimo derecho a materializar tal facultad conforme al planeamiento vigente, por lo que las citadas normas deben interpretarse restrictivamente.

De ahí que (...) aconseje una prudente limitación del contenido de tal medida suspensoria, tanto en el ámbito temporal ya expresado como en el de los requisitos exigidos para su virtualidad (...)."

La STS de 22 de noviembre de 2001, Sala de lo Contencioso-Administrativo considera que la suspensión de licencias no es un acto de trámite, pues afecta a derechos e intereses de los propietarios, quien por ello mismo lo pueden impugnar.

De acuerdo con la STSJC de 12 de enero de 2010, Sala de lo Contencioso-Administrativo, no existe la posibilidad de acordar suspensiones sin encaje normativo, pues solo procede o bien en ámbitos en que las nuevas determinaciones comporten una modificación del régimen jurídico urbanístico o bien aún siendo compatible con el nuevo régimen inicialmente aprobado exista un perjuicio o riesgo para la nueva ordenación que se deba razonar, sin haber otros supuestos o la simple invocación discrecional y genérica de la conveniencia de alcanzar objetivos urbanísticos de una nueva ordenación.⁸²⁵

La suspensión de licencias en virtud del artículo 73 TRLUC solo generaría en su caso, para las licencias ya solicitadas y no otorgadas, una indemnización solo por el coste de la redacción del proyecto y las posibles tasas ya pagadas.

Es preciso decir que es por un período de 1 año la suspensión obligatoria de licencias y de instrumentos tramitación de planeamiento derivado desde la aprobación inicial en lo que la nueva modificación suponga una alteración del régimen urbanístico anterior (en el que se puede acumular otro año si no se utilizó en su momento para la suspensión

⁸²⁵ Vid. GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística a Catalunya*, Associació Catalana de Municipis, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2012, pp. 440-441.

potestativa, según el art. 74.1 TRLUC). Su prórroga más allá de un año es nula de pleno derecho según la STS de 25 de junio de 1991, Sala de lo Contencioso-Administrativo.

Un tema importante es el de la imposibilidad, una vez agotados los efectos de la suspensión, de volver a suspender licencias y planeamiento para el mismo ámbito y para idéntica finalidad durante 3 años (art.74.2 TRLUC).

Cabe entender que no hay idéntica finalidad entre destinitos tipos de planeamiento, como nos indica DIEGO RECA⁸²⁶:

“Ha de entenderse que no se da «idéntica finalidad» (y por tanto, es viable la suspensión antes de transcurrir los cinco años desde la primera) entre los diversos instrumentos de planeamiento cuyos conceptos legales destacan sus distintos y específicos objetos que justifican su regulación como grados sucesivos de aquél (STS de 16 de junio de 1982). Por tanto, no concurre idéntica finalidad en la elaboración de planes generales, planes parciales, planes especiales, estudios de detalle y normas subsidiarias de planeamiento, siendo posible en estos casos la suspensión dentro de los cinco años que marca la ley.”

Cabría plantearse, pues, si se suspendió licencias y planeamiento para tramitar un POUM, sin que se catalogara finalmente un bien en el “precatálogo” del POUM, luego al redactar un plan especial del catálogo del patrimonio, cabe poder volver a suspender licencias.

En este caso debemos tener en cuenta que de acuerdo con la jurisprudencia actual, no basta con que el plan tenga un nombre distinto para entender si hay una “distinta naturaleza” (STS de 19 de mayo de 1997, Sala de lo Contencioso-Administrativo, referente al art. 122 RPU de 1978, cuya sentencia recalca que la inobservancia de este requisito es motivo de anulación del acuerdo de suspensión).

Cabe mencionar la STS de 21 de octubre de 1997⁸²⁷, en cuyo FJ 4º se afirma, en base a la Ley de Suelo de 1976 que la incorporación de un bien inmueble en el catálogo y el correspondiente registro público es un requisito previo para luego aprobar el plan especial de protección:

⁸²⁶ DIEGO RECA, Luis Miguel, *La suspensión del otorgamiento de las licencias urbanísticas*, tesis doctoral, Madrid, 2017, pp. 320-321.

⁸²⁷ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. 1017/1992; ponente: Esteban Alamo, Pedro).

“hemos dicho en múltiples ocasiones, (Sentencia de 23 de enero de 1.989, 24 de octubre de 1.990, 26 de octubre y 30 de noviembre de 1.992, 18 de julio de 1.993 etc.) que la Ley del Suelo de 1.976 dedica los artículos 18 a 25, 73 y 182, no sólo a la conservación y valoración del patrimonio histórico y artístico de la Nación y bellezas naturales, sino también a la conservación y protección de determinados edificios, o lugares o perspectivas del territorio nacional, monumentos, jardines, parques naturales o paisajes; decisiones que requieren su inclusión en Registros Públicos o Catalogados cuya naturaleza y finalidad desarrollan los artículos 86 y 87 del Reglamento de Planeamiento; y tales medidas se estructurarán y desarrollarán a través de los Planes Especiales pertinentes según los artículos 78 y siguientes del citado Reglamento.”

Tenemos que precisar, pero, que dicha sentencia se refiere a la Ley de Suelo de 1976, que configuraba el catálogo como un instrumento previo al plan especial, si bien el TRLUC en Cataluña prevé el catálogo como un instrumento incorporado dentro del POUM o en su caso un plan especial. La referencia al registro público, no se ha previsto en todas las leyes autonómicas, pero encontramos referencias a registros de protección urbanísticos parecidos en la Ley de Urbanismo Valenciana 16/2005.

Por otro lado, el FJ 4º de la STSJC de 19 de junio de 2015⁸²⁸, así como en el mismo sentido el FJ 2º B de la sentencia de la misma sala y sección del 3 de febrero de 2012 que nos indican que si una licencia de demolición se obtiene por silencio administrativo positivo, ésta prevalece sobre un acuerdo posterior de suspensión de licencias que afecte sobre el bien en cuestión que se pretenda proteger en un futuro catálogo del patrimonio:

“El acuerdo de suspensión de la tramitación y otorgamiento de licencias de 20.2.2008 carece de eficacia retroactiva, por lo que no puede afectar al silencio administrativo positivo producido con anterioridad por el transcurso del plazo de dos meses desde el 28.10.2007. Además es irrelevante la llamada a un futuro Plan

⁸²⁸ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Sentencia núm. 443/2015, Rec. 500/2011; Ponente: Rodríguez Laplaza, Eduardo).

Especial de protección del patrimonio arquitectónico y arqueológico, carente de virtualidad normativa.”⁸²⁹

Es importante también decir que la suspensión de licencias participa de la naturaleza reglamentaria del plan con el que se tramita, lo que implica la posibilidad de la impugnación indirecta de la suspensión vía recursos contra el acto de denegación de licencias (STS de 31 de enero de 2000⁸³⁰; en un sentido similar, STSJC de 20 de noviembre de 2008). Precisamente por esa naturaleza reglamentaria, la impugnación directa de una suspensión de licencias se conoce por el tribunal superior de justicia (STSJC de 12 de enero de 2000, Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Asimismo no se considera un mero acto de trámite, sino que afecta a derechos de los interesados por lo que ellos pueden impugnarla (STS de 22 de noviembre de 2001, Sala de lo Contencioso-Administrativo). También, en ese caso de la STSJC de 12 de enero de 2010, Sala de lo Contencioso-Administrativo, que la suspensión obligatoria de licencias con la aprobación inicial del plan solo procede para los ámbitos en los que las nuevas determinaciones del plan en aprobación modifiquen el régimen jurídico urbanístico, o bien cuando el nuevo régimen previsto sea compatible con el vigente pero exista un perjuicio o riesgo para la nueva ordenación que se deberá motivar (no cabiendo hacer referencias genéricas a la conveniencia de conseguir objetivos urbanísticos nuevos).

⁸²⁹ Fragmento completo: “El Ayuntamiento opone al silencio administrativo positivo: a) El convenio urbanístico de 18.1.2001, convenio que -dice- tenía la finalidad de prever una edificabilidad y unos usos que garantizaran la conservación de la Masía, para lo que el Ayuntamiento se comprometía a tramitar y aprobar "de forma inmediata" las modificaciones puntuales necesarias del planeamiento urbanístico; y, b) la suspensión de la tramitación y otorgamiento, entre otras, de licencias de demolición en un ámbito que incluía la Masía de Cal Perotet, para la elaboración del catálogo y Plan Especial de protección del patrimonio arquitectónico y arqueológico de Calafell, en virtud de acuerdo municipal de 20.2.2008. Ninguno de estos motivos puede obstar a la obtención de la licencia de demolición de autos por silencio administrativo positivo:

El convenio urbanístico citado, por cuanto no tiene naturaleza de norma y, por ello, carece de relevancia en sede de otorgamiento de licencias, otorgamiento que es reglado, esto es, que la licencia de demolición tiene que otorgarse si la demolición es conforme con las determinaciones de la ordenación urbanística. Al respecto, es doctrina jurisprudencial que "toda licencia [en el caso, de demolición] debe ser concedida mientras no se demuestre que la petición incurre en alguna infracción del ordenamiento jurídico", y "es la Administración la que, confrontando la solicitud y el proyecto con la normativa urbanística aplicable, debe resaltar las posibles ilegalidades de la petición y obrar en consecuencia" (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, Sección 5ª, de 7.4.1999).

El acuerdo de suspensión de la tramitación y otorgamiento de licencias de 20.2.2008 carece de eficacia retroactiva, por lo que no puede afectar al silencio administrativo positivo producido con anterioridad por el transcurso del plazo de dos meses desde el 28.10.2007. Además es irrelevante la llamada a un futuro Plan Especial de protección del patrimonio arquitectónico y arqueológico, carente de virtualidad normativa.

En suma, la licencia de demolición de autos debe entenderse concedida por silencio administrativo positivo, al no constar óbice urbanístico alguno por el que la demolición deviniese incompatible con el ordenamiento urbanístico (artículo 5.2 del Decreto Legislativo 1/2005 , del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo).”

⁸³⁰ Sala de lo contencioso, RJ 2000/582.

IV.2.3.2.- Documentación del catálogo

IV.2.3.2.1.- Documentación del catálogo en el POUM

Como hemos visto, uno de los objetivos del POUM es detectar y proteger los valores (ver, por ejemplo, art 58.2.g TRLUC), y esto, se debe materializar en su documentación, especialmente en su documentación justificativa y normativa. El artículo 59.1 TRLUC establece la documentación que debe tener un POUM, entre los cuales destacaría la memoria descriptiva y justificativa del plan, los planos de información y de ordenación, las normas urbanísticas y el catálogo de bienes a proteger como documentación de más incidencia en la protección del patrimonio.

La normativa del RLUC establece una serie de documentación referida directamente con la protección del patrimonio cultural. Así, según el artículo 69.2.7º RLUC, la memoria del POUM debe contener el

“Señalamiento de los valores medioambientales, paisajísticos, culturales, agrarios o de cualquier otro tipo existentes en el ámbito del plan”.

Y según el artículo 72.1 RLUC,

“Los planos de información del plan de ordenación urbanística municipal tienen que contener la información gráfica sobre las características naturales, ambientales, culturales, (...) que sean relevantes para la ordenación urbanística.”

El artículo 73.2.4º RLUC (sobre “Planos de ordenación”) concreta que entre los planes de ordenación deberá existir el de catalogación:

“

73.1 Los planos de ordenación del plan de ordenación urbanística municipal expresan gráficamente las determinaciones de este plan y tienen que ser elaborados sobre cartografía digital.

73.2 Los planos de ordenación del plan de ordenación urbanística municipal tienen que ser, como mínimo, los siguientes:

4º. Plano de catalogación, en el cual se señalen los elementos incluidos en el catálogo.”

Finalmente, según el artículo 75.1 RLUC,

“El catálogo de bienes protegidos del plan de ordenación urbanística municipal determina los bienes inmuebles, singulares o de conjunto, que son objeto de protección por razón de sus valores arquitectónicos, arqueológicos, geológicos o, en general, culturales, de acuerdo con lo que establece el artículo 95 de este Reglamento.”

Sin olvidar que en suelo urbano no sujeto a plan derivado, el POUM debe regular, en su caso, las condiciones estética o tipológicas de las edificaciones (art. 68.2.e RLUC), lo que puede ayudar a la normativa del catálogo sobre las intervenciones permitidas en bienes protegidos, especialmente en la regulación de los conjuntos urbanos.

Por lo tanto y en base a estos y otros preceptos, de acuerdo con SERRA MONTÉ⁸³¹, en todo caso un POUM debe contener la siguiente documentación relacionada con esa protección:

“- A la memoria informativa, la descripción de los valores detectados, como mínimo en forma de listado, enumerándolos e identificando si tienen o no alguna protección actualmente.

- A la memoria justificativa, se explican y justifican los criterios para su incorporación en el nuevo catálogo de bienes protegidos (fichas), así como los objetivos globales de intervención.

⁸³¹ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, pp. 38-39.

- A la normativa, en una sección específica relativa a los bienes protegidos, se concreta su regulación así como los mecanismos previstos para las actuaciones que se tienen que llevar a cabo.

La singularidad en cuanto al entorno en el tratamiento de un bien protegido, puede requerir de una calificación urbanística específica para la finca (conservación). El articulado tiene que hacer referencia a los aspectos normativos comunes para el conjunto de bienes protegidos y/o a al que no puede reflejar la ficha del catálogo.

- El documento de catálogo de bienes protegidos, incorpora el índice de bienes (convenientemente numerados) con nomenclatura concordante de forma que sean localizables tanto en los planos como en la ficha individualizada (...).

-A los planos de información con los ámbitos y elementos objeto de protección, de acuerdo con la legislación territorial y sectorial, así como otros valores preexistentes detectados (arte. 72.1d RLUC), identificados sobre la cartografía digital, a escala 1:5000 por el suelo no urbanizable y escala 1:2000 por el suelo urbano del plan. La simbología tiene que permitir identificar tipología y el origen de la protección existente (declaración de BCIN o BCIL, inventario previo,...) así como el límite físico del bien protegido (todo, el edificio más antiguo, la fachada, el jardín,...) y el entorno de protección declarado. Este plano complementa la memoria informativa.

-A los planos de ordenación, elaborados sobre cartografía digital que expresen gráficamente las protecciones propuestas. Estos planos complementan la memoria justificativa, la normativa y el catálogo de bienes del plan.

La singularidad en cuanto al entorno puede requerir de la asignación de una calificación urbanística específica para la finca catalogada (clave 11, conservación, o bien clave M2, conservación según la nomenclatura del MUC).

-Los planos de ordenación del POUM que tienen que reflejar los bienes protegidos son:

- Plano de catalogación (art. 73.2.^a,4 RLUC), que además de la identificación de cada conjunto o elemento , incorpora si se tercia el entorno de protección,

complementando las fichas del catálogo. En caso de contradicción prevalece la referencia gráfica a cualquier otra.

- Plano del sectores de planeamiento derivado (art. 73.2.ª.3 RLUC) delimitando el ámbito en el supuesto de prever un PEP o polígonos de actuación urbanística.

- Plano de ordenación en suelo no urbanizable (art. 73.2b RLUC) la Identificación de los bienes protegidos en suelo no urbanizable: Elementos catalogados enumerados (escala 1:5000).

- Planos de ordenación en suelo urbano; contienen la Información de los bienes protegidos en suelo urbano y urbanizable a escala 1:1000, detallando: código identificador, la tipología de bien (arquitectónico, arqueológico, ..); el límite físico del bien protegido (todo, el edificio más antiguo, la fachada, el jardín, el yacimiento, etc.), La categoría de protección (BCIN, BCIL, BPU); y si procede el entorno de protección.

También si procede en el estudio económico financiero, informe de sostenibilidad económica⁸³² determinando o justificando los impactos sobre las finanzas públicas de las actuaciones propuestas.”

La memoria descriptiva y justificativa del POUM, con los estudios complementarios que sean precisos, es un documento esencial del plan. Así, de acuerdo con GIFREU I FONT:

“La potestad planificadora debe de subordinarse a la satisfacción del bien común, de aquí la importancia de motivar la ordenación proyectada de acuerdo con criterios de racionalidad. La memoria constituye la motivación de las determinaciones del plan y exterioriza las razones que justifican el modelo

⁸³² Si bien HERNÁNDEZ JIMÉNEZ estima innecesario este documento en un catalogo. Ver HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Hilario, “El informe de sostenibilidad económica en los instrumentos de planeamiento”, *La Ley, Actualidad Administrativa*, núm. 9, Sección Urbanismo, Septiembre 2016, p. 10.

territorial elegido⁸³³. Se trata de un documento necesario para evitar la arbitrariedad del planificador y, por lo tanto, tiene carácter vinculante.”^{834 835}

Debido a la importancia y finalidad de la memoria, resulta natural pensar que la memoria tiene un papel fundamental para justificar los criterios de catalogación del catálogo urbanístico que debe contener el POUM, sobre todo teniendo en cuenta que si consideramos la catalogación urbanística como una potestad de planeamiento discrecional, este debe ser debidamente motivada.

IV.2.3.2.2.- Documentación en el Plan Especial de Protección

Dependiendo de que el catálogo esté inserido en un Plan general o un Plan especial, la documentación a contener será distinta. En el caso de tratarse de un Plan especial exclusivo para el catálogo del patrimonio, el artículo 69.1 TRLUC (sobre “Determinaciones y documentación de los planes especiales urbanísticos”) nos dice lo siguiente:

“1. Los planes especiales urbanísticos contienen las determinaciones que exigen el planeamiento territorial o urbanístico correspondiente o, a falta de éste, las propias de su naturaleza y su finalidad, debidamente justificadas y desarrolladas en los estudios, los planos, las normas y los catálogos que procedan.”

El artículo 93.2 RLUC regula las finalidades y contenido de un Plan especial de protección del patrimonio, mientras que el artículo 95 RLUC regula el catálogo de protección, que luego examinaremos con más detalle. Mientras que el artículo 94.1 del RLUC (sobre “Documentación de los planes especiales urbanísticos”) concreta un poquito la documentación mínima a contener por un plan especial, en este sentido:

⁸³³ Se trata de una doctrina jurisprudencial plenamente consolidada según la STS de 16 de junio de 1977, Sala de lo Contencioso-Administrativo.

⁸³⁴ GIFREU I FONT, Judith, “*L’activitat urbanística dels ens locals*”, *op. cit.*, pp. 1225-1226.

⁸³⁵ Ver en este sentido la STS de 20 de noviembre de 2012, Sala de lo Contencioso Administrativo.

“94.1 Los planes especiales urbanísticos están integrados por la documentación escrita y gráfica adecuada a su naturaleza y finalidad. En cualquier caso, tendrán que contener una memoria descriptiva y justificativa de la necesidad o conveniencia del plan y de la ordenación que éste prevé y los planos de información y de ordenación que correspondan.”

Por lo tanto, en el caso del plan especial no hay una documentación fija y cerrada más allá de una memoria y los planos de información y ordenación. En el caso de un catálogo, normalmente será el mismo POUM el que determinará la necesidad de elaborar el catálogo en un plan especial y podría fijar la documentación a contener, pero en el caso de no hacerlo, será la documentación y determinaciones propuestas como *numerus apertus* por el mismo TRLUC y en todo caso las dos obligatorias por el RLUC: las determinaciones propias de la naturaleza y finalidad de un catálogo del patrimonio (como luego veremos en el próximo apartado “Contenido del catálogo”) y la documentación serán los estudios/memoria, planos, normas y catálogos que procedan. En un Plan especial del catálogo del patrimonio estimo necesarios todos ellos. Vamos a verlo:

a) Estudio/memoria:

Entiendo que se refiere a un documento parecido a la memoria que se exige en el POUM, si bien con un carácter más limitado. En todo caso lo ligaría con la memoria descriptiva y justificativa de la necesidad o conveniencia del plan y su ordenación urbanística previsto en el artículo 94.2 RLUC. Debería tener un contenido informativo, justificativo y descriptivo de la realidad presente y los objetivos a conseguir. No parece necesario, en principio, un estudio económico-financiero, debido a la naturaleza del plan, ni tampoco una memoria justificativa sobre la perspectiva de género, a pesar de que alguna jurisprudencia reciente anula ciertos planes por no tenerlo, pues a efectos prácticos es poco necesaria dicha memoria de género en un catálogo del patrimonio, siendo suficiente en el estudio justificar mínimamente la innecesidad de la memoria de género.

Por otro lado, tampoco creo que sea preciso el estudio de movilidad del artículo 94.2 RLUC, pues explícitamente determina el precepto que solo será necesario cuando lo exija la legislación sobre movilidad, cosa que no hace por razones obvias.

El estudio o memoria del plan especial es el documento que justifica y motiva el plan, cumpliendo el deber de motivación, a pesar de ser una disposición normativa. De acuerdo

con PARDO ÁLVAREZ⁸³⁶, deben motivarse las razones por las que se elige un concreto modelo territorial. Ya los artículos 17.3 y 23.2 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1976 exigían la memoria en la elaboración de planes especiales. Así, la jurisprudencia, como las SSTs, Sala de lo Contencioso-Administrativo de 9 de julio de 1991⁸³⁷, de 13 de febrero de 1992⁸³⁸, de 1 y 21 de septiembre de 1993⁸³⁹ o la de 23 de abril de 1998⁸⁴⁰ consideran que la memoria es ante todo la motivación del plan, es decir, la exteriorización de las razones que justifican el modelo territorial elegido y las determinaciones del planeamiento, por lo que constituye un documento insoslayable, por lo que su ausencia o insuficiencia de motivación pueden llevar a la anulación del plan.

SERRA MONTÉ⁸⁴¹ propone qué contenido debería tener esa memoria, diferenciando la memoria informativa, la justificativa y los anexos⁸⁴².

De acuerdo con BROSETA PALANCA⁸⁴³, referente a la memoria justificativa con los criterios de catalogación, matiza la autora que

⁸³⁶ PARDO ÁLVAREZ, María, *La potestat de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*, Marcial Pons, Madrid, 2005, p.311.

⁸³⁷ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. 5737).

⁸³⁸ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. 2828).

⁸³⁹ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. 6616 y 6623).

⁸⁴⁰ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. 3102).

⁸⁴¹ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, pp. 39-40.

⁸⁴² “1. MEMORIA INFORMATIVA E HISTÓRICA

-Introducción: iniciativa, objeto, situación y alcance; justificación de la conveniencia y oportunidad; contenido documental del plan, formulación y tramitación.

-Marco legal y urbanístico: legislación de referencia, planeamiento vigente y antecedentes.

-Análisis y diagnosis de la situación actual: características del lugar; descripción del estado actual; patrimonio cultural y el medio socioeconómico.

-Memoria histórica: estudio histórico con origen y evolución histórica del lugar; evolución histórica, urbana y constructiva en relación con los edificios y elementos de interés; estudio de las tipologías edificatorias si procede; y localización del patrimonio y otros valores de interés.

2. MEMORIA JUSTIFICATIVA (o Memoria de la ordenación propuesta)

-Objetivos, criterios

-Descripción de la ordenación a nivel de conjunto, y ámbito de trabajo

-Descripción y justificación de la propuesta: criterios de valoración y ordenación de los elementos del catálogo; medidas de protección y niveles; tratamiento de los elementos singulares y/o regulaciones específicas; justificación de la adecuación a las determinaciones sectoriales.

-Ejecución de PEP

-Cuadros de superficies

3. ANEXOS A LA MEMORIA

Los necesarios imprescindibles, como por ejemplo: programa de participación ciudadana y tramitación; carta de colores; estudio paisajístico (si procede); proyectos ejecutados o en curso (y/u otros documentos justificativos); bibliografía; síntesis de PEP si procede cumplimiento del artículo 8 TRLUC.”

⁸⁴³ BROSETA PALANCA, María Teresa, *La catalogación del patrimonio arquitectónico de Valencia*, en Cuadernos de investigación urbanística, N.º. 99, 2015, p. 7-90

“los criterios de catalogación deben ser universales y guiados por los valores culturales de los bienes, el autor de cada catálogo no puede ser inspirado por sus propios criterios, y por tanto no debería exigirse una memoria justificativa de los criterios de catalogación como documento integrante del catálogo”.

b) Planos:

Se trata de la documentación gráfica que debe definir, “sobre la base cartográfica idónea y con la precisión y escala adecuadas para su correcta comprensión, la información urbanística y territorial y las determinaciones de ordenación que contengan”⁸⁴⁴. Hay que distinguir los planos informativos (que reflejan la realidad presente) de los planos de ordenación (que reflejan la voluntad del planificador).

SERRA MONTÉ⁸⁴⁵ propone qué contenido debería tener esa documentación gráfica, diferenciando los planos de información y los de ordenación⁸⁴⁶.

c) Normas urbanísticas:

⁸⁴⁴ RIVERO YSERN, José Luís, *Manual básico de Derecho Urbanístico*, editorial Tecnos, Madrid, 2018, p. 82-83.

⁸⁴⁵ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, p. 40.

⁸⁴⁶ “1. PLANOS DE INFORMACIÓN:

Planos elaborados sobre cartografía digital que contienen la información gráfica sobre el ámbito y elementos objeto de protección de acuerdo con la legislación sectorial aplicable (LPCC) o el planeamiento urbanístico previo.

-Marco territorial: situación y emplazamiento

-Ortofotomapa / imágenes del lugar

-Topografía (escala mínima 1:2000)

-Estructura de la propiedad (escala mínima 1:2000)

-Preexistencias: usos del suelo y del subsuelo, con indicación de edificaciones, infraestructuras, vegetación y valores existentes (escala mínima 1:2000)

-Afectaciones: sistemas generales, entes sectoriales, subsuelo, riesgos, etc. (escala mínima 1:2000)

-Planeamiento vigente

2. PLANOS DE ORDENACIÓN:

Planos elaborados sobre cartografía digital y en una escala mínima de 1:1000 que expresen gráficamente las protecciones propuestas.

-Zonificación /catalogación

-Ordenación

-Gestión”

De acuerdo con RIVERO YSERN⁸⁴⁷ “deben contener las determinaciones de ordenación y de previsión de programación y de gestión, con el grado de desarrollo propio de los objetivos y finalidades del instrumento de planeamiento. Son las ordenanzas urbanísticas” y tienen un carácter vinculante y de aplicación directa.

d) Catálogo:

Es la parte fundamental en sí misma del plan, pues el catálogo clasifica e inventaría los bienes a proteger, con una ficha descriptiva y normativa para cada bien individual o de conjunto. Se regula en el artículo 95 RLUC.

No se regula concretamente cómo deben ser estas fichas, pero BROSETA PALANCA⁸⁴⁸ hace una propuesta sobre el contenido de una ficha de catalogación:

- Nivel de protección
- Datos identificativos del inmueble
- Descripción de sus características,
- Estado de conservación y prescripciones para mejorarlo,
- Uso actual y propuesto especificando su destino público o privado
- Plano (situación y descriptivos del inmueble)
- Fotografías.

Para SERRA MONTÉ⁸⁴⁹, el catálogo debe de estar formado esencialmente por un listado completo de los bienes a proteger y por “Fichas individualizadas para cada bien a proteger que, según el art. 95.2 RLUC, tienen que contener la información física y jurídica necesaria de cada bien, y establecer el nivel de protección al cual está sujeto y el tipo de intervenciones o actuaciones posibles, de acuerdo con las determinaciones establecidas por el plan urbanístico del cual formen parte”. A su vez, el mismo autor⁸⁵⁰ hace también una propuesta de estructuración y contenido de las fichas del catálogo:

⁸⁴⁷ RIVERO YSERN, José Luís, *op. cit.*, p. 82.

⁸⁴⁸ BROSETA PALANCA, María Teresa, *La catalogación del patrimonio arquitectónico de Valencia*, en Cuadernos de investigación urbanística, N.º. 99, 2015, pp. 7-90

⁸⁴⁹ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, pp. 40-41.

⁸⁵⁰ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, pp. 40-43.

“DATOS BASICOS Y DESCRIPCIÓN DEL BIEN

- Nombre/s y número identificador del conjunto o elemento a proteger (ficha número)

Localización: lugar, dirección/se postal/s (todas las posibles direcciones postales de la finca), coordenadas UTM (x,y), e identificación en el plano normativo, con el número de plano y el grafismo que identifica el bien.

- Datos catastrales: polígono, parcela, superficie, titularidad (pública o privada, con o sin concreción), número de plantas, y fecha de la última transmisión patrimonial (año)

Información gráfica

- Localización en el plano topográfico y en el ortofotomapa a escala 1/5.000 del ICC (encuadre que permita visualizar el conjunto edificado y su entorno), con escala gráfica y la orientación. En este plano habrá que ser muy cuidadoso con el grafismo, se tiene que identificar claramente el bien o las partes del bien que se catalogan así como el entorno de protección, puesto que este aspecto puede dar lugar a muchas confusiones que pueden llegar a no proteger correctamente el elemento o su contexto.

- Planeamiento urbanístico

- Fotografías (tanto del contexto paisajístico como del conjunto construido y detalles)

- Croquis de planta, levantados, etc

- Otras imágenes del bien, fotografías históricas, etc.

Datos Urbanísticos:

- Régimen urbanístico existente: clase de suelo (suelo urbano consolidado, SUC; urbano no consolidado, SNC; urbanizable delimitado, SUR; urbanizable no delimitado, SND; y no urbanizable, SNU); calificación y planeamiento urbanístico existente

- Clasificación del suelo del nuevo plan: clase de suelo (suelo urbano consolidado, SUC; urbano no consolidado, SNC; urbanizable delimitado, SUR; urbanizable no delimitado, SND; y no urbanizable, SNU)

- Calificación urbanística del nuevo plan: código identificador según los usos predominantes y según el tejido o estructura urbana que generan.

- Descripción del conjunto o elemento: estilo, época, cronología, autoría (maestro de obras); descripción del bien/ tipología, sistema constructivo, materiales, servicios, etc.

- Uso: actual, original y otros anteriores

- Estado de conservación: patologías evidentes del bien y su entorno inmediato así como del entorno de protección. Tiene que quedar claro si es o no deficiente.

- Contexto análisis del entorno inmediato y del entorno próximo, pavimentación; pendientes; accesibilidad; servicios; etc.

- Situación de riesgo: inundabilidad, geológico, tecnológico, incendio, pendientes, otras.

- Otros aspectos vinculantes.

CATALOGACIÓN Y ACTUACIONES ADMITIDAS SOBRE EL BIEN

Catalogación propuesta:

- Tipología de bien a proteger y clasificación: arquitectónico (conjunto, elementos, etc.), arqueológico, natural, cultural;
- Categoría asignada (BCIN, BCIL, BPU)
- Nivel de protección (total, parcial, ambiental, documental, etc.)
- Otras protecciones asociadas: hay la posibilidad que en un mismo conjunto o elemento radiquen diferentes tipologías de bienes (por ejemplo un bien arquitectónico puede contener un árbol monumental, restos arqueológicos, etc.). En este caso cada valor tendrá una ficha por separado (si se tercia), pero en cualquier caso, cada ficha hará referencia a las otras protecciones que se superponen en aquel lugar.
- Razones que aconsejan la incorporación en el catálogo: hay que explicar los valores objetivos que han llevado el bien a ser catalogado: tipología, autoría, razones históricas, etc., para los valores culturales; y la relevancia y particularidades ecológicas y biológicas, interés didáctico o científico, etc., para el patrimonio natural.
- Ámbitos de protección y aspectos: descripción de los elementos que son objeto de la protección, exteriores, interiores, entorno, etc. Hay que precisar el nivel del protección de los diferentes elementos.
- En torno a protección: descripción de las características del entorno necesario para la conservación de los valores ambientales, visuales y paisajísticos del bien.
- Regulación de las intervenciones: (tipo de intervenciones posibles, grado de intervención)
- Usos: permitidos, y prohibidos

- Intervenciones sobre el bien y sobre el entorno de protección. Elementos a preservar y elementos a adecuar (materiales, alturas, colores, etc). Hay que explicar los efectos urbanísticos que se derivarán de las intervenciones propuestas.

Gestión prevista para llevar a cabo los aspectos regulados

INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA

- Descripción complementaria necesaria para entender como se ha configurado el bien

- Información histórica

- Referencias bibliográficas, documentación y fuentes orales

- Actuaciones llevadas a cabo a la finca hasta el momento

- Protección existente, anterior o previa que puede condicionar la nueva protección: Categoría (BCIN, BCIL, BPU); procedencia de la catalogación; n.º inventario del DC ; n.º registro o catálogo del DC; fecha , etc

- Observaciones

- Fecha de la ficha, interesa disponer de esta información teniendo en cuenta la larga vigencia de los planes urbanísticos, que ha estado desde el momento en que se rellenó la ficha, la aprobación definitiva y la intervención sobre el bien, o si su estado de este ha variado.

- El redactor de la ficha, la persona responsable del contenido de la ficha, campo informativo interno, no se imprimirá a la ficha.”⁸⁵¹

A continuación expongo algunos ejemplos de fichas del catálogo urbanístico siguiendo los criterios de contenido y estructura de SERRA MONTÉ:



⁸⁵¹ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, pp. 40-43.

- Ficha de bien arquitectónico:

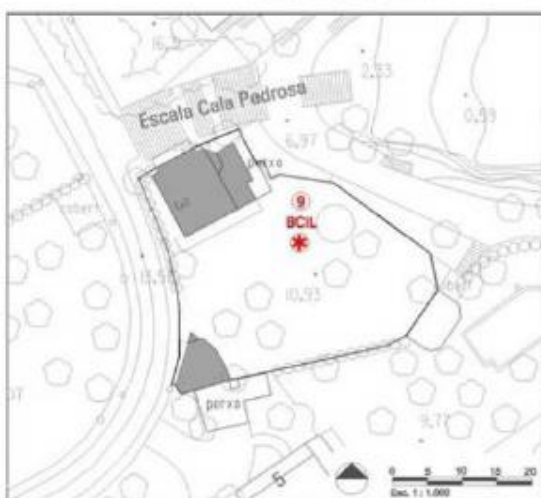
XALET RAFAEL MASÓ VALENTÍ **01**

Altres denominacions: Xalet IX

LOCALITZACIÓ

| | | | |
|------------------------|--|--------------------------------|---|
| <i>Indret / barri</i> | S'Agaró Vell - Castell-Platja d'Aro - Baix Empordà | <i>Codi INE</i> | 17048 |
| <i>Adreça/es</i> | Carrer Verge de Montserrat, s/n | | |
| <i>Coordenades UTM</i> | x = 504859,50 ; y = 4626790,50 | <i>Identificació al plànol</i> | O.2 |
| | | <i>Grafisme categoria</i> |  |
| | | <i>Delimitació bé</i> |  |
| | | <i>Entorn protecció</i> | |

| DADES CADASTRALS | <i>Número</i> | <i>Superfície</i> | <i>Sostre</i> | <i>N. plantes</i> | <i>Titularitat</i> |
|-------------------------|----------------|-------------------|---------------|-------------------|--------------------|
| | 4867901EG0246H | 1.015 m2 | 261 m2 | PB | Privada |



Plànol de localització



Imatge des de camí de Ronda

DADES URBANÍSTIQUES

| | |
|----------------------|--|
| <i>Pla vigent</i> | POUM |
| <i>Classificació</i> | SUC (urbà consolidat) |
| <i>Qualificació</i> | 3. Conjunt Residencial S'Agaró; 3a. S'Agaró Vell |
| <i>Exp. RPUC</i> | Núm. Exp. RPUC |
| <i>Relació ntiva</i> | relació dels articles de la normativa aplicables al bé |

CATALOGACIÓ

| | |
|----------------------|--------------------------------------|
| <i>Tipus de bé</i> | Patrimoni arquitectònic |
| <i>Classificació</i> | Edificis |
| <i>Categoria</i> | BCIL |
| <i>Nº reg/cat.</i> | Núm. inscripció DCiMC |
| <i>Nivell prot.</i> | Integral |
| <i>Altres prot.</i> | Altres béns o proteccions associats. |

DESCRIPCIÓ DEL BÉ

| | |
|---------------------------|--|
| <i>Estil i Època</i> | Noucentisme; Època contemporània. Segle XX |
| <i>Cronologia</i> | 1930-1935 |
| <i>Autoria</i> | Rafael Masó i Valentí |
| <i>Parcel·la</i> | Tipologia de parcel·la |
| <i>Context</i> | Anàlisi de l'entorn immediat i de l'entorn proper, pavimentació; pendents; accessibilitat. |
| <i>Elements</i> | Descripció del bé/ tipologia, volumetria, sistema constructiu, materials, serveis, etc. |
| <i>Ús actual</i> | Ús actual |
| <i>Ús original/altres</i> | Ús en el seu origen i d'altres que s'hagin donat en la vida del bé |
| <i>Estat conservació</i> | Bo; Comentaris sobre l'estat de conservació i patologies evidents del bé i el seu entorn |

XALET RAFAEL MASÓ VALENTÍ

01

Situació de risc Tipus de risc: geològic, pendent, d'incendi, tecnològic, etc.; Descripció del(s) risc(os)

ÀMBITS DE PROTECCIÓ I OBJECTE

Raons catalogació Cal explicar els valors objectius que han portat a la catalogació del bé: tipologia, autoria, raons històriques, etc.

Elements Descripció dels elements que són objecte de protecció, exteriors, interiors, entorn, etc. Cal precisar el nivell de protecció dels diferents elements.

Entorn de protecció Descripció de les característiques de l'entorn necessari delimitat per a la conservació dels valors ambientals, visuals i paisatgístics del bé.

REGULACIÓ DE LES INTERVENCIIONS

Tipus d'intervenció Manteniment o conservació, restauració o millora, rehabilitació, consolidació, etc.

Regulació No es permet la modificació; Aspectes a regular del bé, actuacions necessàries, proposades, permeses i prohibides, si escau.

Façanes/Coberta Especificacions per a les façanes i cobertes.

Entorn/Jardí Especificacions per l'entorn i el jardí.

Estructura/interior Especificacions per l'estructura i l'interior

Entorn de protecció Cal explicar els aspectes a regular a l'entorn de protecció del bé, materials, colors, adaptacions, etc, de l'entorn delimitat

Gestió Camp destinat a informar sobre la gestió de les intervencions proposades així com els efectes urbanístiques que es derivaran d'aquestes (per exemple un nou PEU, reparcel·lació, etc).

Altres intervencions Altre informació pel que fa a les intervencions no contemplada als apartats anteriors.

Usos permesos Usos permesos

Usos prohibits Si escau, detallar els usos no permesos

INFORMACIÓ COMPLEMENTÀRIA

Informació històrica Recull d'informació històrica que ajudi a entendre els fets i les èpoques que han afectat i configurat el bé.

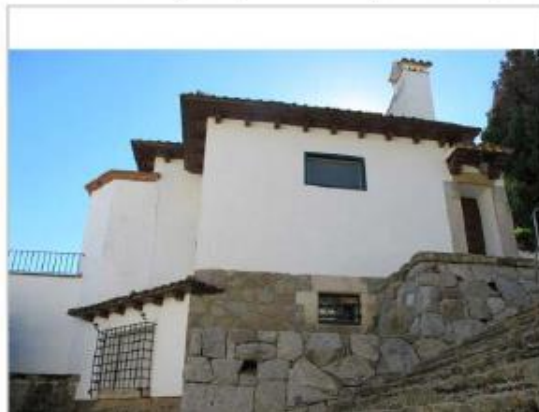
Bibliografia Relació de la informació oral i dels documents (gràfics i escrits) dels quals se n'han extret les dades o que s'han consultat per redactar la fitxa.

Actuacions finca Descripcions de les actuacions a destacar que s'han portat a terme, projectes que s'han aprovat, etc.

Observacions Altres

Pla anterior Planejament urbanístic anterior indicant la classe de sòl (sòl urbà consolidat, SUC, urbà no

Protecció existent Procedència de la catalogació; nº inventari del DCiMC; nº registre o catàleg del DCiMC; dat



Ficha de bien de conjunto:

NUCLI DEL MALLOL

02.CA

LOCALITZACIÓ

| | | | |
|------------------------|--|-------------------------|------------------------|
| <i>Indret / barri</i> | Nucli del Mallol - Vall d'en Bas | <i>Codi INE</i> | 17207 |
| <i>Adreça/es</i> | Diverses | | |
| <i>Coordenades UTM</i> | x 452163,7 ; y 1245888,1 x 452163,7 ; y 1245888,1 | <i>Plànol</i> | O.3.d |
| | | <i>Grafisme cat.</i> | * (símbol vermell) |
| | | <i>Delimitació bé</i> | — (línia vermella) |
| | | <i>Entorn protecció</i> | ••••• (punts vermells) |

DADES CADASTRALS

Diverses



Plànol de localització
 Font: ICC



Fotografia de context (2007)

DADES URBANÍSTIQUES

| | |
|----------------------|---|
| <i>Pla vigent</i> | Pla d'Ordenació Urbanística Municipal |
| <i>Classificació</i> | SUC (Sòl urbà consolidat) |
| <i>Qualificació</i> | E. EQUIPAMENTS; E4. Cultural - social - religiós |
| <i>Exp. RPUC</i> | Núm. Exp. RPUC |
| <i>Relació ntiva</i> | Articles de la normativa de pla aplicables al bé. |

CATALOGACIÓ

| | |
|----------------------|---|
| <i>Tipus de bé</i> | Patrimoni arquitectònic |
| <i>Classificació</i> | Edificis |
| <i>Categoria</i> | BCIL |
| <i>Nº reg/cat.</i> | - |
| <i>Nivell prot.</i> | Integral |
| <i>Altres prot.</i> | El nucli del Mallol està declarat BCIN. |

DESCRIPCIÓ DEL BÉ

| | |
|-----------------------------------|---|
| <i>Context</i> | Anàlisi de l'entorn immediat i de l'entorn proper, pavimentació; pendents; accessibilitat. |
| <i>Conjunt / elements</i> | Descripció del conjunt a protegir, descripció del bens que l'integren, tipologia, materials, serveis, etc. |
| <i>Ús actual</i> | Ús en l'actualitat |
| <i>Ús original/altres</i> | Ús en el seu origen i d'altres que s'hagin donat en la vida del bé |
| <i>Estat conservació</i> | B0; Comentaris sobre l'estat de conservació i patologies evidents del bé i el seu entorn immediat. |
| <i>Entorn de protecció</i> | Especificar quins elements conformen l'entorn de protecció, així com les seves característiques i estat de conservació. |
| <i>Situació de risc</i> | Tipus de risc: geològic, pendent, d'incendi, tecnològic, etc.; Descripció del(s) risc(os) |
| <i>Altres aspectes vinculants</i> | Altres informació que es consideri d'interès, que podria ser vinculant, no contemplada als ap |

ÀMBITS DE PROTECCIÓ I OBJECTE

| | |
|--------------------------|---|
| <i>Raons catalogació</i> | Cal explicar els valors objectius que han portat a la catalogació del bé: tipologia, autoria, raons històriques, etc. |
|--------------------------|---|

NUCLI DEL MALLOL

02.

Conjunt / elements Descripció dels elements que son objecte de protecció, exteriors, interiors, entorn, etc precisar el nivell de protecció dels diferents elements.

Entorn protecció Descripció de les característiques de l'entorn necessari delimitat per a la conservació valors ambientals, visuals i paisatgístics del bé.

REGULACIÓ DE LES INTERVENCIIONS

Ntva. específica conjunt / elements Aspectes a regular del conjunt, actuacions necessàries, proposades, permeses i prohibides, si escau.

Usos permesos Usos permesos

Usos prohibits Si escau, detallar els usos no permesos

Efectes sobre entorn de protecció Cal explicar els aspectes a regular a l'entorn de protecció del bé, materials, colors, adaptacions, etc, de l'entorn delimitat

Gestió Camp destinat a informar sobre la gestió de les intervencions proposades així com els efectes urbanístics que es derivaran d'aquestes (per exemple un nou PEU, reparcel·lació, etc).

Altres intervencions Altre informació pel que fa a les intervencions no contemplada als apartats anteriors.



Planejament vigent
 Font: PGUM



Imatge del bé



Altres imatges



Altres imatges

ELEMENTS CATALOGATS DEL CONJUNT

| CODI ELEMENT | NOM | TIPOLOGIA |
|--------------|---------------------|-------------------------|
| 02 | CAN TASA | Patrimoni arquitectònic |
| 03 | CAL FUSTER | Patrimoni arquitectònic |
| 04 | CAN TON | Patrimoni arquitectònic |
| 05 | CAL TANO | Patrimoni arquitectònic |
| 06 | CAL NOTARI VELL | Patrimoni arquitectònic |
| 07 | CASA DEL VEGUER | Patrimoni arquitectònic |
| 08 | CASA DEL FRARE VELL | Patrimoni arquitectònic |

Ficha de bien arqueológico o paleontológico:

MENHIR DE CALA PEDROSA

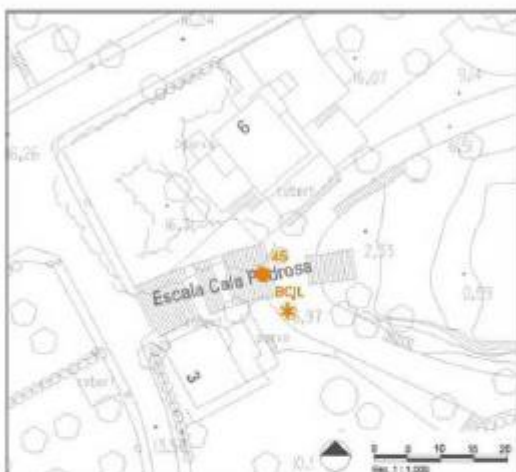
03

LOCALITZACIÓ

| | | | |
|------------------------|--|--------------------------------|-------|
| <i>Indret</i> | S'Agaró Vell - Castell-Platja d'Aro - Baix Empordà | <i>Codi INE</i> | 17048 |
| <i>Adreça/es</i> | Escala Cala Pedrosa, s/n | | |
| <i>Coordenades UTM</i> | x = 504865,04 ; y = 4626806,64 | <i>Identificació al plànol</i> | O.2 |
| | | <i>Gratisme categoria</i> | * |
| | | <i>Delimitació bé</i> | — |
| | | <i>Entorn protecció</i> | ••••• |

DADES CADASTRALS

| Número | Superfície | Sostre | N. plantes | Titularitat |
|--------|------------|--------|------------|-------------|
|--------|------------|--------|------------|-------------|



Plànol de localització



imatge del bé

DADES URBANÍSTIQUES

| | |
|-----------------------|--|
| <i>Pla vigent</i> | POUM |
| <i>Classificació</i> | SUC (urbà consolidat) |
| <i>Qualificació</i> | X. VIARI |
| <i>Exp. RPUC</i> | Núm. Exp. RPUC |
| <i>Relació ntiva.</i> | relació dels articles de la normativa aplicables al bé |

CATALOGACIÓ

| | |
|----------------------|--------------------------------------|
| <i>Tipus de bé</i> | Patrimoni arqueològic-paleontològic |
| <i>Classificació</i> | Menhir |
| <i>Categoria</i> | BCIL |
| <i>Nº reg/cat.</i> | I012440 |
| <i>Nivell prot.</i> | Integral |
| <i>Altres prot.</i> | Altres béns o proteccions associats. |

DESCRIPCIÓ DEL BÉ

| | |
|----------------------------|---|
| <i>Tipus</i> | Lloc d'enterrament. Complement menhir |
| <i>Context</i> | Anàlisi de l'entorn immediat i de l'entorn proper, pavimentació; pendents; accessibilitat. |
| <i>Elements</i> | Descripció del bé. |
| <i>Ús actual</i> | Ús actual |
| <i>Ús original/altres</i> | Ús en el seu origen i d'altres que s'hagin donat en la vida del bé |
| <i>Estat conservació</i> | Bo; Comentaris sobre l'estat de conservació i patologies evidents del bé i el seu entorn immediat. |
| <i>Entorn de protecció</i> | Especificar quins elements conformen l'entorn de protecció, així com les seves característiques i estat de conservació. |
| <i>Situació de risc</i> | Tipus de risc: geològic, pendent, d'incendi, tecnològic, etc.; Descripció del(s) risc(os) |

ÀMBITS DE PROTECCIÓ I OBJECTE

| | |
|----------------------------|---|
| <i>Raons catalogació</i> | Cal explicar els valors objectius que han portat a la catalogació del bé. |
| <i>Elements / Conjunts</i> | Descripció dels elements que son objecte de protecció. Cal precisar el nivell de protecció dels diferents elements. |
| <i>Entorn protecció</i> | Descripció de les característiques de l'entorn necessari delimitat per a la conservació dels valors ambientals, visuals i paisatgístics del bé. |

MENHIR DE CALA PEDROSA

03

REGULACIÓ DE LES INTERVENCIIONS

| | |
|-----------------------------|--|
| <i>Tipus d'intervenció</i> | Tipus d'intervenció |
| <i>Reg. intervencions</i> | Aspectes a regular del bé, actuacions necessàries, proposades, permeses i prohibides, si escau. |
| <i>Usos permesos</i> | Usos permesos |
| <i>Usos prohibits</i> | Si escau, detallar els usos no permesos |
| <i>Entorn de protecció</i> | Cal explicar els aspectes a regular a l'entorn de protecció del bé. |
| <i>Gestió</i> | Camp destinat a informar sobre la gestió de les intervencions proposades així com els efectes urbanístics que es derivaran d'aquestes (per exemple un nou PEU, reparcel·lació, etc). |
| <i>Altres intervencions</i> | Altre informació pel que fa a les intervencions no contemplada als apartats anteriors. |

INFORMACIÓ COMPLEMENTÀRIA

| | |
|-----------------------------|---|
| <i>Informació històrica</i> | Recull d'informació històrica que ajudi a entendre els fets i les èpoques que han afectat i configurat el bé. |
| <i>Bibliografia</i> | Relació de la informació oral i dels documents (gràfics i escrits) dels quals se n'han extret les dades o que s'han consultat per redactar la fitxa. |
| <i>Actuacions finca</i> | Descripcions de les actuacions a destacar que s'han portat a terme, projectes que s'han aprovat, etc. |
| <i>Observacions</i> | Altres |
| <i>Pla anterior</i> | Planejament urbanístic anterior indicant la classe de sòl (sòl urbà consolidat, SUC; urbà no consolidat, SNC; urbanitzable delimitat, SUD; urbanitzable no delimitat, SND; i no urbanitzable, SNU); així com la qualificació. |
| <i>Protecció existent</i> | Procedència de la catalogació; nº inventari del DCiMC; nº registre o catàleg del DCiMC; data; altres proteccions existents. |



Ortofoto



Cala Pedrosa

Ficha de bien sociocultural y etnológica:

Observatori de la Mola de Sant Pau (Batalla de l'Ebre)

04

LOCALITZACIÓ

| | | | |
|------------------------|-----------------------------|--------------------------------|-------|
| <i>Indret</i> | La Figuera de Falset | <i>Codi INE</i> | 43058 |
| <i>Adreça/es</i> | Carretera de la Figuera | | |
| <i>Coordenades UTM</i> | x = 308061 ; y = 4565104 | <i>Identificació al plànol</i> | O.2 |
| | | <i>Grafisme categoria</i> | * |
| | | <i>Delimitació bé</i> | — |
| | | <i>Entorn protecció</i> | |

| DADES CADASTRALS | Número | Superfície | Sastre | N. plantes | Titularitat |
|------------------|----------------|------------|--------|------------|-------------|
| | 000900100CF06E | | | | |



Plànol de localització



Fotografia de context

DADES URBANÍSTIQUES

| | |
|----------------------|----------------------------------|
| <i>Pla vigent</i> | Normes de planejament urbanístic |
| <i>Classificació</i> | SNU (Sòl no urbanitzable) |
| <i>Qualificació</i> | 25a. ESPAIS NATURALS PROTEGITS |
| <i>Exp. RPUC</i> | 2010 / 042322 / C |
| <i>Relació ntiva</i> | relació normativa del pla |

CATALOGACIÓ

| | |
|----------------------|--------------------------------------|
| <i>Tipus de bé</i> | Patrimoni sociocultural-etnològic |
| <i>Classificació</i> | Zona d'interès etnològic |
| <i>Categoria</i> | BPU |
| <i>Nº reg/cat.</i> | Núm. DCiMC |
| <i>Nivell prot.</i> | Integral |
| <i>Altres prot.</i> | Altres béns o proteccions associats. |

DESCRIPCIÓ DEL BÉ

| | |
|---------------------------|---|
| <i>Context</i> | Anàlisi de l'entorn immediat i de l'entorn proper, pavimentació; pendents; accessibilitat. |
| <i>Elements</i> | Descripció del bé. |
| <i>Ús actual</i> | Ús actual |
| <i>Ús original/altres</i> | Ús en el seu origen i d'altres que s'hagin donat en la vida del bé |
| <i>Estat conservació</i> | B0; Comentaris sobre l'estat de conservació i patologies evidents del bé i el seu entorn immediat. |
| <i>Entorn protecció</i> | Especificar quins elements conformen l'entorn de protecció, així com les seves característiques i estat de conservació. |
| <i>Situació de risc</i> | Tipus de risc: geològic, pendent, d'incendi, tecnològic, etc.; Descripció del(s) risc(os) |

ÀMBITS DE PROTECCIÓ I OBJECTE

| | |
|--------------------------|---|
| <i>Raons catalogació</i> | Cal explicar els valors objectius que han portat a la catalogació del bé. |
| <i>Elements</i> | Descripció dels elements que son objecte de protecció. Cal precisar el nivell de protecció dels diferents elements. |
| <i>Entorn protecció</i> | Descripció de les característiques de l'entorn necessari delimitat per a la conservació dels valors ambientals, visuals i paisatgístics del bé. |

Observatori de la Mola de Sant Pau (Batalla de l'Ebre)

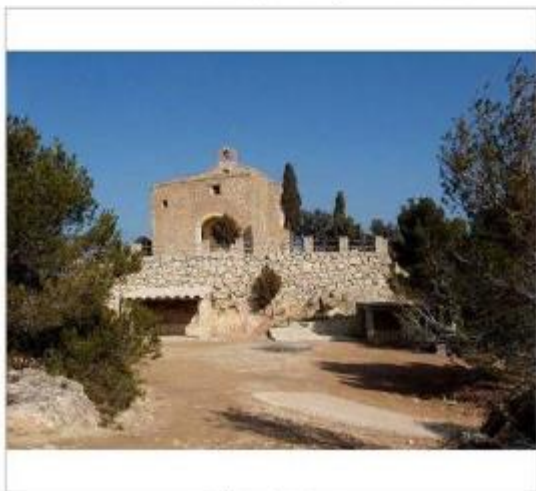
04

REGULACIÓ DE LES INTERVENCIIONS

| | |
|-----------------------------|--|
| <i>Reg. intervencions</i> | Aspectes a regular del bé, actuacions necessàries, proposades, permeses i prohibides, si escau. |
| <i>Usos permesos</i> | Usos permesos |
| <i>Usos prohibits</i> | Si escau, detallar els usos no permesos |
| <i>Entorn de protecció</i> | Cal explicar els aspectes a regular a l'entorn de protecció del bé. |
| <i>Gestió</i> | Camp destinat a informar sobre la gestió de les intervencions proposades així com els efectes urbanístiques que es derivaran d'aquestes (per exemple un nou PEU, reparcel.lació, etc). |
| <i>Altres intervencions</i> | Altre informació pel que fa a les intervencions no contemplada als apartats anteriors. |

INFORMACIÓ COMPLEMENTÀRIA

| | |
|-----------------------------|---|
| <i>Informació històrica</i> | Recull d'informació històrica que ajudi a entendre els fets i les èpoques que han afectat i configurat el bé. |
| <i>Bibliografia</i> | Relació de la informació oral i dels documents (gràfics i escrits) dels quals se n'han extret les dades o que s'han consultat per redactar la fitxa. |
| <i>Actuacions finca</i> | Descripcions de les actuacions a destacar que s'han portat a terme, projectes que s'han aprovat, etc. |
| <i>Observacions</i> | Altres |
| <i>Pla anterior</i> | Planejament urbanístic anterior indicant la classe de sòl (sòl urbà consolidat, SUC; urbà no consolidat, SNC; urbanitzable delimitat, SUD; urbanitzable no delimitat, SND; i no urbanitzable, SNU); així com la qualificació. |
| <i>Protecció anterior</i> | Procedència de la catalogació; nº inventari del DCIMC; nº registre o catàleg del DCIMC; data; altres proteccions existents. |



Altres imatges



Ortofoto

Ficha de bien natural:

ROQUES GRANÍTIQUES A S'AGARÓ

04

LOCALITZACIÓ

Indret S'Agaró Vell - Castell-Platja d'Aro - Baix Empordà *Codi INE* 17048

Adreça/es

Coordenades UTM x = 504984,0 ; *Identificació al plànol* O.2 *Delimitació bé*
 y = 4626767,0 *Grafisme categoria* Entorn protecció

DADES CADASTRALS *Número* *Superfície* *Sostre* *N. plantes* *Titularitat*



Plànol de localització



imatge del bé

DADES URBANÍSTIQUES

Pla vigent POUM
Classificació SNU (no urbanitzable)
Qualificació M. Marítim
Exp. RPUC núm expedient RPUC
Relació ntiva. relació normativa del pla

CATALOGACIÓ

Tipus de bé Patrimoni natural
Classificació Geòtop
Categoria BPU
Nº reg/cat.
Nivell prot. Integral
Altres prot. Altres béns associats a aquest
 espècificant la seva tipologia. Si tenen
 fitxa al catàleg cal indicar el codi.

DESCRIPCIÓ DEL BÉ

Context Anàlisi de l'entorn immediat i de l'entorn proper, pavimentació; pendents; accessibilitat.
Elements Descripció del bé.
Ús actual Ús actual
Ús original / altres Ús en el seu origen i d'altres que s'hagin donat en la vida del bé
Estat conservació Bo; Comentarís sobre l'estat de conservació i patologies evidents del bé i el seu entorn immediat.
Entorn protecció Especificar quins elements conformen l'entorn de protecció, així com les seves característiques i estat de conservació.
Situació de risc Tipus de risc: geològic, pendent, d'incendi, tecnològic, etc.; Descripció del(s) risc(os)
Entorn protecció Altre informació que es consideri d'interès, que podria ser vinculant, no contemplada als apartats anteriors.

ÀMBITS DE PROTECCIÓ I OBJECTE

Raons catalogació Cal explicar els valors objectius que han portat a la catalogació del bé.
Elements Descripció dels elements que son objecte de protecció. Cal precisar el nivell de protecció dels diferents elements.

ROQUES GRANÍTIQUES A S'AGARÓ

04

Entorn protecció Descripció de les característiques de l'entorn necessari delimitat per a la conservació dels valors ambientals, visuals i paisatgístics del bé.

REGULACIÓ DE LES INTERVENCIIONS

Reg. intervencions Aspectes a regular del bé, actuacions necessàries, proposades, permeses i prohibides, si escau.

Usos permesos Usos permesos

Usos prohibits Si escau, detallar els usos no permesos

Entorn de protecció Cal explicar els aspectes a regular a l'entorn de protecció del bé.

Gestió Camp destinat a informar sobre la gestió de les intervencions proposades així com els efectes urbanístics que es derivaran d'aquestes (per exemple un nou PEU, reparcel·lació, etc).

Altres intervencions Altre informació pel que fa a les intervencions no contemplada als apartats anteriors.

INFORMACIÓ COMPLEMENTÀRIA

Informació històrica Recull d'informació històrica que ajudi a entendre els fets i les èpoques que han afectat i configurat el bé.

Bibliografia Relació de la informació oral i dels documents (gràfics i escrits) dels quals se n'han extret les dades o que s'han consultat per redactar la fitxa.

Actuacions finca Descripcions de les actuacions a destacar que s'han portat a terme, projectes que s'han aprovat, etc.

Observacions Altres

Pla anterior Planejament urbanístic anterior indicant la classe de sòl (sòl urbà consolidat, SUC; urbà no consolidat, SNC; urbanitzable delimitat, SUD; urbanitzable no delimitat, SND; i no urbanitzable, SNU); així com la qualificació.

Protecció existent Procedència de la catalogació; nº inventari del DCiMC; nº registre o catàleg del DCiMC; data; altres proteccions existents.



Ortofoto



Imatge del bé

Ficha ambiental y paisajística:

MIRADOR DEL CIM VERD

06

Altres denominacions Camí de la Serra de Pinós

LOCALITZACIÓ

| | | | |
|------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|--|
| <i>Indret</i> | Pinós | <i>Codi INE</i> | 25167 |
| <i>Adreça/es</i> | Camí de la Serra de Pinós, s/n | | |
| <i>Coordenades UTM</i> | x = 376720,60 ; y = 4631098,01 | <i>Identificació al plànol</i> | O.2.K,L,H |
| | | <i>Grafisme categoria</i> | <i>Delimitació bé</i> ***** <i>Entorn protecció</i> |

| DADES CADASTRALS | Número | Superfície | Sostre | N. plantes | Titularitat |
|------------------|--------|------------|--------|------------|-------------|
|------------------|--------|------------|--------|------------|-------------|



Plànol de localització



Fotografia context

DADES URBANÍSTIQUES

| | |
|----------------------|---|
| <i>Pla vigent</i> | Pla d'Ordenació Urbanística municipal |
| <i>Classificació</i> | SNU (no urbanitzable) |
| <i>Qualificació</i> | 24. PAISATGÍSTIC I ECOLÒGIC DE VALOR; 24b. De preservació |
| <i>Exp. RPUC</i> | núm exp. RPUC |
| <i>Relació ntiva</i> | art. 143 Normativa POUM |

CATALOGACIÓ

| | |
|----------------------|--------------------------------------|
| <i>Tipus de bé</i> | Patrimoni ambiental-paisatgístic |
| <i>Classificació</i> | Recorreguts |
| <i>Categoria</i> | BPU |
| <i>Nº reg/cat.</i> | |
| <i>Nivell prot.</i> | Integral |
| <i>Altres prot.</i> | altres béns o proteccions associats. |

DESCRIPCIÓ DEL BÉ

| | |
|-----------------------------|---|
| <i>Context</i> | Anàlisi de l'entorn immediat i de l'entorn proper, pavimentació, pendents, accessibilitat. |
| <i>Elements</i> | Descripció del bé. |
| <i>Ús actual</i> | Ús actual |
| <i>Ús original / altres</i> | Ús en el seu origen i d'altres que s'hagin donat en la vida del bé |
| <i>Estat conservació</i> | Molt bo / bo / dolent, Estat del recorregut: fem, senyalització, elements naturals, etc. |
| <i>Entorn protecció</i> | Especificar quins elements conformen l'entorn de protecció, així com les seves característiques i estat de conservació. |
| <i>Situació de risc</i> | Tipus de risc: geològic, pendent, d'incendi, tecnològic, etc.; Comentaris i observacions pel |
| <i>Situació de risc</i> | Altres informació que es consideri d'interès, que podria ser vinculant, no contemplada als ap |

ÀMBITS DE PROTECCIÓ I OBJECTE

| | |
|--------------------------|---|
| <i>Raons catalogació</i> | Explicar els valors objectius que han incidit en la catalogació del recorregut: rellevància del paisatge, particularitats ecològiques i biològiques, interès didàctic o científic, etc. |
| <i>Elements</i> | Descripció i característiques dels elements que son objecte de protecció; conservació dels |

MIRADOR DEL CIM VERD

06

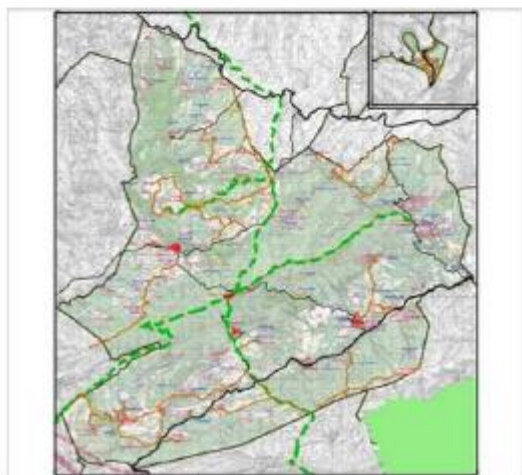
Entorn protecció valors ambientals, visuals, etc. Cal precisar el nivell de protecció dels diferents elements.
 Descripció de les característiques de l'entorn necessari delimitat per a la conservació de valors ambientals, visuals i paisatgístics del bé.

REGULACIÓ DE LES INTERVENCIIONS

Reg. intervencions Aspectes a regular del bé, actuacions necessàries, proposades, permeses i prohibides, i escau.
Usos permesos Usos permesos
Usos prohibits Si escau, detallar els usos no permesos
Entorn de protecció Cal explicar els aspectes a regular a l'entorn de protecció del bé.
Gestió Camp destinat a informar sobre la gestió de les intervencions proposades així com els efectes urbanístics que es derivaran d'aquestes (per exemple un nou PEU, reparcel·lació, etc).
Altres intervencions Altre informació pel que fa a les intervencions no contemplada als apartats anteriors.

INFORMACIÓ COMPLEMENTÀRIA

Informació històrica Recull d'informació històrica que ajudi a entendre els fets i les èpoques que han afectat i configurat el bé.
Bibliografia Relació de la informació oral i dels documents (gràfics i escrits) dels quals se n'han extret les dades o que s'han consultat per redactar la fitxa.
Actuacions finca Descripcions de les actuacions a destacar que s'han portat a terme, projectes que s'han aprovat, etc.
Observacions Altres
Pla anterior Planejament urbanístic anterior indicant la classe de sòl (sòl urbà consolidat, SUC; urbà no consolidat, SNC; urbanitzable delimitat, SUD; urbanitzable no delimitat, SND; i no urbanitzable, SNU), així com la qualificació.
Protecció anterior
Unitat paisatge Catàleg de Paisatge de les Comarques Centrals - Unitat Rubió-Castellallat-Pinós



Planejament vigent



Ortofoto

IV.2.4.- Contenido del catálogo

ARRANZ MARINA estableció a modo didáctico y sin ánimo de exhaustividad toda una serie de contenido que podían contener los catálogos de los planes especiales en base a distintas leyes autonómicas, refiriéndose al siguiente contenido aproximativo:

“1.º. La prohibición de modificar las rasantes y alineaciones tradicionales en los Conjuntos Históricos, declarados con base a la Ley del Patrimonio Histórico, salvo que lo prevea el Plan Especial para conservar el carácter del conjunto. (art. 34 del Decreto Leg. 1/2000 de Canarias)

2.º. Regulación de la obligatoriedad o exención de garajes en edificios que pudieran alterar la calidad histórica del conjunto. (art. 34 del Decreto Leg. 1/2000 de Canarias)

3.º. Identificación de los elementos de interés cuya preservación se pretenda. (art. 93.2 del D. 306/2006 de Cataluña; en similares términos el artículo 180 del D. 67/2006 de la C. Valenciana y el art. 81 del D. 7/2007 de Extremadura)

4.º. Medidas de conservación, estéticas y de funcionalidad de acuerdo con las prescripciones de la normativa sectorial de aplicación. art. 93.2 del D. 306/2006 de Cataluña; en similares términos el artículo 180 del D. 67/2006 de la C. Valenciana y el art. 81 del D. 7/2007 de Extremadura)

5.º. Regulación de la composición y el detalle de construcciones o jardines. art. 93.2 del D. 306/2006 de Cataluña; en similares términos el artículo 180 del D. 67/2006 de la C. Valenciana y el art. 81 del D. 7/2007 de Extremadura)

6.º. Ordenación y preservación de la estructura parcelaria histórica, salvo en casos puntuales debidamente justificados. (art. 82 del D. 248/2004 de Castilla la Mancha, también el art. 117 del D. 52/2002 de Aragón establece otras similares)

7.º. Previsiones sobre tratamiento y plantación de especies vegetales características de los inmuebles de conjuntos o jardines a conservar.

8.º. Justificación e identificación de los elementos, ámbitos y valores objeto de protección.

9.º. Definición y regulación de las categorías diferenciadas de protección.

10.º. Establecimiento de medidas de protección adecuadas, como la regulación de los usos admisibles o incompatibles, de las actuaciones y de las obras permitidas o prohibidas, sobre los elementos o ámbitos protegidos, de los parámetros edificatorios de obligado cumplimiento, entre otros.

11.º. Regulación y programación de la ejecución de actuaciones de recuperación, rehabilitación o mejora de los elementos, ámbitos o valores objeto de protección.

12.º. Establecimiento de los sistemas de actuación o gestión; ya sea de forma integrada o aislada, con delimitación de ámbitos, si no se contuvieran en el planeamiento general.”⁸⁵²

A lo que hay que añadir las prescripciones específicas que el plan especial debe prever para los bienes que gozan de una protección extra de la legislación sectorial del patrimonio cultural.

Es importante que el catálogo no contenga solamente los bienes a proteger según criterio de los políticos, los técnicos municipales o los redactores del catálogo, es importante que haya una normativa sectorial que determine un contenido mínimo de este catálogo, y así lo han establecido distintas legislaciones autonómicas, como es el caso de Madrid o Asturias, pero entre los que no está Cataluña.

También debería tener unas fichas lo suficientemente completas como para identificar adecuadamente el bien, sus límites, y su régimen de intervención y limitación. También debería ser lo suficientemente claro e inteligible para la ciudadanía, pues no se puede olvidar que sus destinatarios principales son los propietarios de los bienes catalogados, que deben poder entender bien las limitaciones sobre sus propiedades.

⁸⁵² ARRANZ MARINA, Teófilo, “Planes especiales urbanísticos de protección del patrimonio histórico o cultural (4.ª parte)”, *La Ley, Práctica Urbanística*, N° 88, Sección Instituciones comparadas, , Diciembre 2009.

Los artículos 93 y 95 RLUC nos dan algunas pistas sobre el contenido de estos catálogos y de los planes especiales urbanísticos que los contienen:

“Artículo 93 Determinaciones de los planes especiales urbanísticos

93.1 Los planes especiales urbanísticos contienen las determinaciones que exigen el planeamiento territorial y urbanístico correspondiente o, a falta de éstos, las propias de su naturaleza y finalidad.

93.2 A los planes especiales urbanísticos de protección de valores ambientales, paisajísticos, del patrimonio arquitectónico o cultural o de otros valores les corresponden, entre otras, las siguientes determinaciones:

- a) La justificación e identificación de los elementos, ámbitos y valores objeto de protección.⁸⁵³
- b) La definición y regulación de categorías diferenciadas de protección.
- c) El establecimiento de las medidas de protección adecuadas, como por ejemplo la regulación de los usos admisibles⁸⁵⁴ o incompatibles, de las actuaciones y obras

⁸⁵³ Este contenido justificativo debe estar incorporado en la memoria del plan urbanístico, a estos efectos consultar referencias al inventario y diagnosis del mismo en el apartado del procedimiento de aprobación del plan urbanístico del catálogo.

⁸⁵⁴ La flexibilización de usos admisibles en bienes catalogados es una de las bazas que la administración puede jugar para dar una faceta favorable para el propietario, pues puede incrementar el valor del inmueble. Así se expresa SÁNCHEZ GOYANES:

“Al menos, una parte de los problemas a que se hace referencia en el punto anterior pueden resolverse con un acertado manejo de esta técnica.

En el suelo urbano, por ejemplo –pero no exclusivamente-, una vía para persuadir al propietario del elemento catalogado de que a él también le puede resultar beneficioso, o, como mínimo, no perjudicial, el hecho de la correlativa "afectación", es la de la flexibilización de los usos de que tal elemento va a ser susceptible, con lo cual su potencialidad económica puede acrecentarse, incluso a pesar de las circunstancias del virtual estado de "congelación" urbanística a que queda sujeto. Y esa flexibilización de usos, a su vez, puede, y generalmente, debe comportar una flexibilización también en relación con el propio régimen restrictivo de utilización e intervención en el elemento protegido –rebajar el grado de protección conferido y, con ello, las rigideces que lo afectan, a veces es más útil y eficaz para el objetivo perseguido que el mantenimiento a ultranza de dicho régimen maximalista-. Un ejemplo: el propietario de un edificio, catalogado, de viviendas en una de las plazas más emblemáticas del corazón de Madrid, llega a un acuerdo con una compañía hotelera para establecer ahí un centro de la máxima categoría; pero es imprescindible para ello crear en el subsuelo del inmueble un aparcamiento subterráneo, inherente a los servicios que los usuarios de un establecimiento hotelero de la máxima categoría esperan recibir en él; la normativa a la sazón vigente lo impedía, sin especial razonabilidad, pues desde el punto de vista técnico ese aparcamiento interior puede crearse sin poner en riesgo la seguridad del edificio ni sus valores, y lo mismo sucede en otros elementos catalogados con el mismo grado cuyo régimen jurídico incluye idéntica norma impeditiva.

permitidas y prohibidas sobre los elementos o ámbitos protegidos, de los parámetros edificatorios de obligado cumplimiento, o de otros.

d) La regulación y programación de la ejecución de actuaciones de recuperación, rehabilitación o mejora de los elementos, ámbitos o valores objeto de protección. (...).”

Artículo 95 Catálogos de bienes protegidos

95.1 Los catálogos de bienes protegidos forman parte de la documentación de los planes urbanísticos que establecen medidas de protección de bienes inmuebles, singulares o de conjunto, por razón de sus valores culturales, paisajísticos o ambientales.

95.2 Los catálogos de bienes protegidos identifican los bienes objeto de protección, contienen la información física y jurídica necesaria en relación a estos bienes y establecen el grado de protección al que están sujetos y los tipos de intervenciones o actuaciones posibles, de acuerdo con las determinaciones establecidas por el plan urbanístico del que formen parte. Los bienes culturales protegidos de acuerdo con la legislación sectorial se tienen que incluir en estos catálogos y el grado de protección previsto y la regulación de las actuaciones permitidas sobre estos bienes debe ser conforme con la protección derivada de esta legislación.”

De este precepto vemos distintas características del contenido de un catálogo:

- 1- Que el catálogo forma parte de un plan urbanístico: por lo que se aplicarán las reglas de tramitación del mismo (ya sea un POUM o un plan especial).
- 2- Que el catálogo puede proteger bienes inmuebles: por lo tanto se descarta utilizar una norma urbanística como es un plan, para proteger bienes muebles e inmateriales (que ya tienen su propia regulación específica de patrimonio cultural, básicamente en la Ley

El Ayuntamiento de Madrid flexibilizó esa norma y con ello optimizó un amplio elenco de elementos del patrimonio cultural en manos privadas.”

Ver SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, “El urbanismo, al servicio del patrimonio común(1)”, Práctica Urbanística, Nº 119, Sección Estudios, Noviembre-Diciembre 2012, pp. 34-35.

9/1993 para los bienes muebles, mientras que los inmateriales no gozan de una adecuada protección a nivel catalán excepto temas festivos).

3- Que el catálogo puede proteger bienes inmuebles individuales o de conjuntos: es decir, que las fichas del catálogo pueden ser sobre edificios u otros inmuebles concretos, o establecer una protección (normalmente más genérica) sobre un conjunto, ya sea por ejemplo, de casas de una calle que mantienen su ambiente o estética tradicional, o también vale para proteger arboledas.

4- Que los bienes a catalogar lo pueden ser por sus valores culturales, paisajísticos o ambientales: es una característica interesante, puesto que de algún modo va más allá del interés puramente cultural (que sería el que protege la Ley 9/1993) y lo amplía al interés paisajístico y ambiental, dándole al catálogo la capacidad de proteger bienes culturales y ambientales (árboles monumentales, arboledas, caminos y otros espacios de interés natural).

5- Los bienes inmuebles protegidos de acuerdo con la Ley 9/1993 así como otra legislación sectorial de protección deben ser incluidos en el catálogo, eso implica que todos los BCIN y BCIL, así como los EPA del municipio deben incorporarse obligatoriamente en el catálogo (en este sentido, ver el art. 95.2 RLUC). Concretamente SERRA MONTÉ⁸⁵⁵ lo define así:

“El Catálogo de bienes protegidos contiene:

Todos los BCIN, BCIL, EPA y BPU del municipio, declarados sectorialmente, de acuerdo con el LPCC.

Bienes puntuales del patrimonio natural o ambiental- paisajístico que requieren de una protección urbanística. No necesariamente se tienen que recoger todos los bienes ya regulados y protegidos por su misma legislación sectorial.

⁸⁵⁵ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, p. 8.

Todos aquellos bienes que se propongan por razón de su valor, justificando la inclusión con criterios técnicos y científicos.

En cuanto a la titularidad, los bienes catalogados pueden ser tanto públicos como privados; en todo caso el patrimonio arqueológico declarado es siempre de dominio público y, por lo tanto, se integra al patrimonio de la Generalitat, con independencia de la titularidad del suelo.”

6- Que los catálogos se organizan principalmente en una serie de fichas por cada bien a proteger, y que para ser un verdadero catálogo completo (y no un mero precatálogo) deberá contener información para identificarlos:

a) Información física, como puede ser la descripción del mismo bien, así como el contexto histórico del mismo. SERRA MONTÉ⁸⁵⁶ nos hace una propuesta indicativa del contenido descriptivo de cada ficha para cada bien, que se basaría en determinar las características y contexto del bien, su época y estilo, la tipología edificatoria, el estado de conservación del bien y los usos del bien⁸⁵⁷. Además, estos

⁸⁵⁶ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, p. 20.

⁸⁵⁷ “Características y contexto

La descripción del bien se entiende como el proceso de análisis y estudio del conjunto o elemento de valor detectado, de sus características históricas, tipológicas, sociales o naturales que le confieren unos valores que hay que regular para proteger-los.

El análisis tiene que ser lo más exhaustivo posible, para poder llegar a hacer una valoración objetiva del bien y establecer la categoría y el nivel de protección.

Épocas y Estilos

El patrimonio cultural catalán, además de su valor artístico, es un testigo vivo del pasado, y por tanto, va ligado a la historia y a sus acontecimientos. Sobre una gran parte de los elementos a proteger a lo largo del tiempo se han ido produciendo intervenciones que se han materializado creando una mezcla de estilos que nos hablan de este proceso vivo de adaptación en cada momento histórico. (...)

Tipologías edificatorias y estado de conservación

Las tipologías edificatorias configuran el modelo de ciudad que en cada momento se ha ido adaptando a las diferentes necesidades y formas de vivir.

Se por eso que su identificación nos puede explicar muchas cosas del lugar, de la historia y de las maneras tradicionales de vida.

Es importante conocer el estado de conservación del bien para poder regular las intervenciones necesarias. Como mínimo hay que describir si su estado es: restaurado, bono, regular, mal sido o ruinas.

En el caso de bienes arquitectónicos hay que clarificar el estado de edificación más allá de las fachadas; por ejemplo aportar datos de las características y estado de la estructura.

Usos

Todas las acciones del hombre, ya sea sobre el medio urbano o rural, tienen como finalidad la adaptación a una serie de necesidades. Son estas necesidades, y su cambio en el tiempo, las que van configurando y caracterizando los diferentes lugares y elementos (tanto culturales como naturales).”

bienes deben de estar representados gráficamente en un plano que formará parte del plan urbanístico del catálogo, permitiendo la localización cartográfica del bien protegido (SERRA MONTÉ⁸⁵⁸ propone un código gráfico que distingue según el patrimonio sea arquitectónico, arqueológico/paleontológico, natural, paisajístico o etnológico, con símbolos concretos en cada grupo según la clase de protección, área de protección, etc.

b) Información jurídica, como puede ser su propietario (o por lo menos si es de propiedad pública o privada), dirección del bien inmueble, número de referencia catastral, etc.

c) Regulación de actuaciones permitidas: esto puede regularse de forma genérica para cada grado de protección en la normativa del catálogo, si bien algunas fichas puede ser que contengan especificaciones de actuaciones permitidas o no permitidas (por ejemplo, ordenar que en caso de obras en fachada se mantenga o redescubra un portal de piedra). El régimen de actuaciones permitidas también puede regular el régimen de usos permitidos, para evitar usos que puedan desvirtuar o afectar al interés arquitectónico o cultural que motivó la catalogación⁸⁵⁹. Para los

Por lo tanto, tener conocimientos de los usos para los que se construyó, así como saber cómo se ha ido adaptando o modificando el bien para acoger-ne otros, nos puede ayudar a comprender la evolución y el porqué de las diferentes características, por así poder determinar los valores de manera más objetiva.

Durante el proceso de vigencia del planeamiento se pueden descubrir valores diferentes, a partir de nuevos conocimientos, que pueden enriquecer o dar un giro a los valores, a la descripción o a las intervenciones reguladas.

Estos nuevos datos informativos se tienen que incorporar para enriquecer las fichas. Si esta nueva información determinara otros valores no regulados a la ficha habría que hacer una modificación del catálogo y del planeamiento al que acompaña.”

⁸⁵⁸ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, p. 23.

⁸⁵⁹ En este sentido cabe citar STS de 5 de julio de 2010, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (Rec. 2343/2006; Ponente: Calvo Rojas, Eduardo) donde en sus FJ 3º y 11º se determina que no todo vale para cambiar de uso, ni siquiera para promover la restauración del inmueble, pues se exige una motivación especial:

“SEPTIMO.- Para justificar que se accedía al cambio de uso el informe a las Alegaciones se refirió a la idoneidad de la edificación y a que Tafira es una de las zonas más deficitarias en cuanto a equipamientos comerciales amén del revulsivo que supondría una actividad comercial en orden a la restauración de aquella.”

“Ni resulta admisible al propio tiempo abstraer la referida idoneidad del edificio del resto de las circunstancias apuntadas porque ninguna explicación puede encontrar el ciudadano a que un uso no permitido pase a serlo permaneciendo la misma Ordenanza, solo porque coyunturalmente un equipo técnico estime que dicha edificación en lugar de para actividades sociales es mas apropiada para supermercado.

Finalmente la afirmación de que la actividad comercial actúe previsiblemente como "revulsivo para la rehabilitación y restauración" parece sustentarse en que la última responsabilidad del deterioro del edificio por incumplimiento de los deberes de seguridad, salubridad y ornato la tiene el propietario y no es así.”

“En fin, precisamente porque se trata de un edificio incluido en el Catálogo, es exigible una especial motivación de cualquier determinación que pueda incidir en la efectividad de la conservación y protección

BCIL y Bienes de Protección Urbanística, las actuaciones permitidas se regulan en el catálogo, si bien vendrán reguladas por la LPCC en caso de los BCIN (ver art. 35 LPCC) y deberán ser autorizadas por la Comisión Territorial del Patrimonio Cultural correspondiente, dependiente del Departamento de Cultura de la Generalitat, además de la licencia urbanística municipal. SERRA MONTÉ⁸⁶⁰ hace una propuesta de intervenciones permitidas de los bienes catalogados que debería regular la normativa del plan urbanístico del catálogo, si bien hay que recordar que hay un margen regulatorio en los BPU (mientras que para los BCIN, BCIL y EPA, en todo caso deberán respetarse la regulación mínima de la LPCC):

“Las intervenciones sobre los bienes arquitectónicos pueden ser:

Mantenimiento o conservación: intervenciones que tienen como objetivo el mantenimiento en correctas condiciones de salubridad y ornado, sin alterar su estructura y distribución, ni ocultar o modificar valores constructivos o morfológicos (ver art. 29 RLUC).

Restauración: conjunto de intervenciones que tienen como objetivo prolongar la existencia de un bien, mejorando sus condiciones físicas, restituyendo un bien catalogado o alguna de sus partes a sus condiciones o estado original, comprendiendo las obras de consolidación o demolición parcial, justificadas por la restauración y hacer a la vez una lectura histórica de las varias etapas del elemento.

Rehabilitación o mejora: conjunto de intervenciones físicas que tienen como objetivo la adecuación, mejora o actualización de las condiciones de habitabilidad o uso, con el mantenimiento de las características morfológicas. Incluye conceptos de modernización, adaptación, acondicionamiento, reutilización y reestructuración morfológica (ver art. 29 RLUC).

Consolidación: obras destinadas a reparar los espacios o edificaciones que se encuentren en estado deficiente, a fin de garantizar su resistencia física y restablecer su estabilidad estructural, conservando esencialmente su configuración original.

del inmueble catalogado; y parece evidente que un cambio de uso como el aquí controvertido puede tener alguna incidencia en esos aspectos. Por ello, consideramos acertada la conclusión a que llega la Sala de instancia de que no son suficientes ni asumibles las razones dadas por la Administración para justificar el cambio de uso acordado.”

⁸⁶⁰ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, pp. 21-22.

Remodelación: conjunto de modificaciones o reparaciones a introducir en un edificio, relacionadas o derivadas de la actividad que se desarrolla y compatibles con la protección del mencionado edificio.

Reconstrucción: son aquellas intervenciones físicas, que tienen como objetivo la reposición total o parcial de un elemento concreto o de un edificio preexistente en el mismo lugar, reproduciendo sus características morfológicas mediante la reproducción del bien original.

Desplazamiento: permite relocalizar elementos que, por su interés, hay que conservar, preferentemente cerca de su localización actual. Se permite el desplazamiento del bien cuando esté afectado por motivos de interés general.

Solo se permite el desplazamiento del bien, cuando esté debidamente justificada la imposibilidad de su mantenimiento en la localización actual. Cualquier desplazamiento tiene que estar motivado por razones de interés general.

Derribo: supone la desaparición, total o parcial del bien. Solo es aplicable a BPU, por motivos de interés público. No se admite la declaración de ruina de un bien como motivo por el escombros.

Para la correcta protección, mejora de las condiciones o adaptación a un nuevo uso, puede ser necesario llevar a cabo intervenciones concretas en algunos de los elementos o componentes de este bien. Estas intervenciones pueden ser las que se detallan a continuación:

- **Ampliación:** tienen como objeto incrementar el volumen construido.
- **Inclusión:** intervenciones físicas que tienen como objeto la disposición de nuevos elementos que mejoren criterios de habitabilidad y accesibilidad, así como la adecuación a las respectivas normativas actuales, incluyendo las de seguridad.
- **Sustitución:** tienen como objeto el derribo de una edificación existente o de una parte y, en el suelo que ocupaba, construir una de nueva (preferentemente una reconstrucción integral del bien). Previamente se reunirá la documentación exhaustiva del elemento en que se actúa.
- **Eliminación:** intervenciones físicas que tienen como objeto la supresión de elementos añadidos impropios y/o añadidos, como cuerpos, volúmenes, antenas, depósitos de fibrocemento, etc.

Intervenciones sobre los bienes arqueológicos y paleontológicos

Las intervenciones sobre los bienes arqueológicos y paleontológicos, de acuerdo con el Decreto 78/2002, de 5 de marzo, pueden ser:

Excavaciones: son las remociones en la superficie, en el subsuelo o en medios subacuáticos que se hacen con el fin de descubrir e investigar sistemáticamente toda clase de restos arqueológicos o paleontológicas. También son excavaciones los sondeos que tienen como finalidad la comprobación de la existencia o la delimitación de vestigios arqueológicos o paleontológicos en un punto determinado.

Prospecciones: son las exploraciones superficiales, del subsuelo o en medios subacuáticos, sin remoción de terrenos y con recogida de materiales arqueológicos o paleontológicos o sin, dirigidas a la localización y el estudio o el examen de datos para detectar vestigios arqueológicos o paleontológicos, se apliquen o no medios técnicos especializados.

Controles: son las tareas de vigilancia y, en determinados casos, de coordinación de obras o trabajos que suban afectar restos arqueológicos o paleontológicas, incluidas las limpiezas de yacimientos.

Muestreos: son las extracciones de muestras que pueden incluir remoción de terreno o recogida de materiales.

Documentación gráfica y plástica: Son intervenciones dirigidas a la obtención de información gráfica de yacimientos arqueológicos o paleontológicos. Estos trabajos pueden hacer-se a través de calcos para los estudios directos de arte rupestre y mural, a través de levantamientos perimétricos o mediante la realización de réplicas u otras técnicas.

Consolidación, restauración y adecuación: son las intervenciones que tienen como objeto la conservación y el mantenimiento o la adecuación para la visita pública de los yacimientos arqueológicos y paleontológicos.

Intervenciones sobre los bienes socioculturales, etnológicos, naturales, paisajísticos y ambientales.

Las intervenciones sobre los bienes socioculturales - etnológicos, naturales y ambientales - paisajísticos, pueden ser de:

Conservación: intervención que tiene como objetivo la protección, a través de la gestión del uso de los recursos naturales, como son el suelo, el paisaje, etc., así como el mantenimiento, la rehabilitación, el restablecimiento y el incremento, si se tercia , de las poblaciones.

Mejora: conjunto de intervenciones físicas que tienen como objetivo la adecuación o mejora del ejemplar o de las condiciones del hábitat con el mantenimiento de las características morfológicas.”

También hay que mencionar que el catálogo debería regular los usos compatibles, incompatibles y prohibidos para cada bien, respecto tanto del subsuelo, suelo y vuelo, con la finalidad de que el uso dado a cada bien no altere los valores a proteger. La limitación de usos debe de estar vinculada a las características del bien y a sus funciones, y el posible riesgo natural al que está sometido un bien puede ser causa justificada de limitaciones en su uso. En el caso de los BCIN, los cambios de uso deben estar autorizados por la Comisión del patrimonio cultural.⁸⁶¹

Igual que como ocurre con la LPCC que autoriza crear zonas de entorno de protección sobre los BCIN, de acuerdo con SERRA MONTÉ también sobre los BCIL e incluso los meros Bienes de Protección Urbanística del catálogo pueden contener por el POUM o plan especial de protección un entorno de protección, siempre teniendo en cuenta de no alterar los aprovechamientos edificatorios de la zona afectada, ya que sino la vinculación singular podría ser indemnizable. Según el mismo autor:

“Para la protección adecuada del bien se establece la opción de delimitar el entorno necesario, constituido por el espacio, sea edificado o no, que le apoya ambiental, la alteración del cual podría afectar y desmerecer los valores del bien. Se tienen que definir y delimitar de acuerdo con criterios visuales, ambientales, paisajísticos y/o urbanísticos. El entorno puede incluir el subsuelo.

La finalidad de los entornos de protección tiene una doble dirección: función de preservación si las edificaciones o el paisaje del entorno dan un apoyo ambiental armónico al bien; y función preventiva cuando las edificaciones del entorno no aportan un especial apoyo ambiental al bien, como mecanismo de control de las

⁸⁶¹ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, p. 31.

futuras intervenciones que puedan hacer-se en las zonas que están más próximas a este, para evitar que estas puedan afectar negativamente a sus valores o a la observación.”⁸⁶²

Asimismo, el autor propone algunas reglas orientativas para determinar los entornos de protección⁸⁶³ así como una propuesta de lo que los catálogos deberían garantizar referente a los entornos de protección⁸⁶⁴.

A mi entender, incluso cabría que el planeamiento determinara la posibilidad, en la normativa del catálogo, de establecer como *causa expropiandi* el incumplimiento del

⁸⁶² SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, pp. 29-30.

⁸⁶³ “Para definir el área delimitada como entorno hay que conocer en profundidad el lugar donde se inscribe el bien. Se tienen que tener en cuenta varios conceptos:

- Valoración paisajística: relación del bien inmueble con el paisaje, con las edificaciones adyacentes, red viaria, espacios libres, topografía y elementos perturbadores.
- Análisis de la ordenación territorial y urbanística: estudiar y valorar la zona actual, la histórica, las previsiones conocidas de desarrollo futuro, la vialidad y las parcelaciones así como la calificación urbanística.
- Documentación histórica gráfica y documental: que permita conocer y valorar la relación del bien inmueble con el territorio a través del tiempo y conocer la evolución del paisaje o de las edificaciones del entorno.
- Análisis de los ámbitos existentes y las incidencias que pueden tener las nuevas actuaciones previstas por el planeamiento.-
- Análisis arquitectónico: que permita conocer y estudiar las preexistencias de tipologías, materiales, fachadas, color, texturas, proporciones de vacíos y aperturas, etc.
- Análisis de la red viaria y las infraestructuras de transporte actuales y previstas, y de las incidencias que tienen en el paisaje su trazado, materiales y texturas de ejecución y elementos de señalización así como las zonas de peatones y las áreas de aparcamientos actuales y futuras.
- La visualización del bien inmueble desde los espacios accesibles.
- Valoración de los componentes sentimentales para la población como son los visuales, itinerarios y ambientes habituales así como los espacios de especial relevancia o interés
- Estado de conservación y usos de las edificaciones y de los espacios públicos y privados del entorno.

La definición cuidadosa del entorno tiene que estar acompañada de los correspondientes criterios de protección y/o intervención, adaptados a la particularidad de cada área, los cuales se reflejarán en la ficha del bien o en la normativa del plan, si tienen carácter más general.

En el momento de delimitar y regular los entornos se tiene que tener en cuenta que el grado de restricciones dependerá del nivel de protección del bien, así como el efecto que puede tener sobre el aprovechamiento de las fincas, catalogadas o no, que forman parte del ámbito.

En el entorno de protección se tiene que regular especialmente si se permiten construcciones de nueva planta y/o ampliaciones de las existentes. Así como en general: las obras de conservación y restauración en los elementos a preservar; rehabilitación y remodelación de elementos a adecuar; y la supresión de los elementos impropios.”

⁸⁶⁴ “En el Catálogo de bienes protegidos hace falta que en cuanto a su entorno se garantice:

- Mantener los rasgos distintivos espaciales o edificatorias, en cuanto a estructura, volumetría, escala, material y color.
- Consolidar los elementos de pavimentación, iluminación, señalización y mobiliario urbano que puedan tener valor histórico.
- Mantener o recuperar las características paisajísticas y las trazas existentes de los caminos, atajos, pasos, ríos, regueras, fuentes, pozos, jardines, parques y vegetación.
- Mantener o recuperar las trazas existentes de plazas y calles.”

deber de conservación del bien catalogado, a semejanza también delo previsto en la LPCC para los BCIN, si bien en este caso fundamentado en el artículo 110.1.e.cuarto TRLUC, que prevé la posibilidad de la expropiación forzosa urbanística por incumplimiento de la función social de la propiedad⁸⁶⁵, entre otros, cuando los propietarios no hagan las obras “determinadas por los planes, las normas o los proyectos de carácter histórico, arqueológico o artístico”, pues si se incumple el deber de conservación exigido en el catálogo urbanístico y se hace un requerimiento de obras de conservación que a su vez se incumple, se estaría efectivamente incumpliendo un plan de carácter histórico, arqueológico o artístico⁸⁶⁶.

IV.2.4.1.- Grado de protección

los técnicos redactores del catálogo deberán proponer un nivel de protección para cada bien, si bien la legislación catalana no determina un número ni tasado ni abierto de grados de protección, si bien la Diputación de Barcelona propone los siguientes (de mayor a menor protección): protección integral, bienes a recuperar, mantenimiento de la tipología, mantenimiento de la esencia, mantenimiento del envolvente, mantenimiento parcial del envolvente y área a documentar.

⁸⁶⁵ Según EZQUERRA HUERVA, para que se pueda expropiar, el incumplimiento de la función social debe ser a título de dolo o culpa grave imputable al propietario. Se requiere que la declaración se haga fruto de un expediente contradictorio: la administración debe constatar y declarar que hay incumplimiento doloso o culposo grave de uno de los supuestos del art. 110.1.e TRLUC. Se debe permitir que parte afectada aporte pruebas, pueda examinar expediente, formular alegaciones, etc.

Una vez la resolución que declara el incumplimiento de la obligación de la propiedad alcanza firmeza en vía administrativa (es decir, no se recorre en plazo o es recurrida por el interesado pero el recurso de reposición es desestimado mediante resolución expresa -puesto que el silencio negativo es una mera ficción administrativa para recurrir en vía contenciosa, no un acto administrativo-), esa firmeza implica declarar la necesidad de ocupación de la finca, que es el acto administrativo en el que se concreta los bienes a expropiar (es el primer paso o trámite de un procedimiento expropiatorio: se hace una lista de bienes a expropiar con su descripción en el que los interesados pueden alegar, que una vez resueltas, la administración hace el acuerdo de necesidad de ocupación, que puede ser impugnada). Así aquí, ese trámite de la LEF se entiende tácito en la resolución del incumplimiento del deber social de la propiedad. Ver EZQUERRA HUERVA, Antonio, *Apuntes de la expropiación en el ámbito urbanístico*, Posgrado de derecho urbanístico, Universitat Rovira i Virgili, Tarragona, 2023, p. 7.

⁸⁶⁶ Así se ha previsto, por ejemplo, en el POUM del municipio de Argentona, tanto para BCIN, BCIL como BPU, si bien entiendo que de forma errónea se refiere al interés social, cuando debería referirse ala “utilidad pública” y no remitirse a la LPCC nada más que para los BCIN, pues para BCIL y BPU debería remitirse al TRLUC: “*Són causa d'interès social, a efectes d'expropiació, l'incompliment dels deures de conservació, preservació, manteniment i protecció establerts per aquest Catàleg, d'acord amb la llei 9/1993 del patrimoni Cultural Català, i la situació de perill o ruïna imminent d'un immoble catalogat.*”

También el Departamento de Territorio y el de Cultura de la Generalitat han hecho su propuesta de criterios de protección urbanística de los bienes catalogados en su documento *Directrius de contingut per als catàlegs de béns protegits i plans especials de protecció*⁸⁶⁷, que debido a que cada municipio debe elaborar su propio plan urbanístico con el catálogo de bienes a proteger, se hace esta propuesta de criterios comunes para elaborar unos catálogos lo más homogéneos posibles en Cataluña.

Respecto de los distintos niveles de protección, SERRA MONTÉ⁸⁶⁸ hace unos interesantes apuntes o propuestas, si bien al no regular nada la ley urbanística al respecto, se le debe dar un carácter orientativo a su propuesta de niveles de protección y a su contenido concreto:

“Nivel de protección 1: INTEGRAL

Nivel de protección total, aplicable a aquellos bienes que se tienen que mantener íntegramente, con especial respecto de sus características específicas, y de los elementos o partes que los componen. Solo se permitirán actuaciones de restauración y consolidación que no malogren, perjudiquen o desvirtúen el bien. A veces se tendrá que intervenir para garantizar el mantenimiento del bien.

Todos los BCIN, así como todos los yacimientos arqueológicos y paleontológicos, sean BCIN o no, así como los EPA, tienen un nivel de protección integral, de acuerdo con aquello establecido por la ley 9/93.

También se puede establecer un nivel de protección integral a BCIL o BPU que, atendiendo a sus valores arquitectónicos, escultóricos o históricos, forman un todo indivisible.

La atribución de la protección integral a un bien, independientemente de su categoría, tiene efectos fiscales y supone la exención del IBI de acuerdo con aquello que determina la ley.

Nivel de protección 2: CONSERVACIÓN

⁸⁶⁷ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, pp. 15-19.

⁸⁶⁸ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, p. 18-19.

Nivel de protección para los elementos o conjuntos libres de modificaciones sustanciales que los desfiguren, los cuales hay que preservar y revalorar globalmente.

En términos generales son permitidas las actuaciones encaminadas a su conservación y posta en valor y a la recuperación de aquellos aspectos que se hayan visto alterados.

La atribución de una protección con nivel de conservación puede suponer restricciones de uso.

En el caso del patrimonio arquitectónico, este nivel de protección afecta aquellos edificios o elementos de singular valor, BCIL o BPU, bien porque conservan su fisionomía original, bien porque, conservando-la en los aspectos básicos, han perdido la coherencia unitaria genuina a causa de intervenciones sobre la construcción original, de un proceso de degradación o de un cambio de uso.

En estos edificios y elementos, las actuaciones permitidas serán las de restauración de sus valores primitivos mediante proyectos unitarios de reforma y/o restauración.

El grado de protección, en el caso de los edificios, afectará la composición y elementos constitutivos de fachadas principales y secundarias visibles desde la calle, volúmenes generales –es decir, límites exteriores de los edificios, cubiertas, y aquellos espacios interiores que, en cada caso particular, tengan un valor espacial y artístico, como por ejemplo vestíbulos, escalas, salas nobles, torres, etc..

Este nivel de protección implica también la conservación in situ de los elementos de interés que, se encuentran en los edificios, como pueden ser arcos, dinteles, elementos escultóricos, pavimentos, cristaleras, elementos cerámicos, piezas de oficio, pinturas murales exteriores o interiores, etc.

Nivel de protección 3: PARCIAL

Nivel de protección para los bienes donde interesa preservar y revalorizar algún de sus elementos. Son permitidas obras siempre y cuando no se pierdan los valores de los elementos que originaron la protección. Esta protección es aplicable a BCIL y BPU, los valores de los cuales residen principalmente en su estructura tipológica, exteriormente reflejada en la fachada, y en la disposición de los elementos comunes (vestíbulos y cajas de escala), que serían las partes protegidas; el resto del edificio podrá ser afectado por actuaciones de rehabilitación, siempre que mantengan o revaloren los mencionados elementos comunes.

En el caso del patrimonio arqueológico y paleontológico el nivel de protección parcial se puede aplicar a los yacimientos, ya sean BCIL o BPU, y a las AEA (espacios urbanos, rurales o naturales que son susceptibles de contener en el subsuelo elementos o yacimientos de interés arqueológico). Para las AEA el nivel de protección parcial se trata de una protección transitoria, puesto que una vez descubiertas se tendrá que valorar si requiere protección, así como el nivel de esta. Cualquier intervención en estas AEA, incluyendo el subsuelo de elementos inmuebles, tiene que ir precedida de exploraciones y de los pertinentes informes arqueológicos que justifiquen la oportunidad de la obra proyectada. A los yacimientos arqueológicos las intervenciones tienen por finalidad descubrir, documentar o investigar restos.

Nivel de protección 4: PROTECCIÓN AMBIENTAL

Nivel de protección para bienes y/o conjuntos, el valor de los cuales reside principalmente en la configuración paisaje urbano, rural, natural o paisajístico de notable valor ambiental.

En cuanto a los bienes arquitectónicos, este nivel protege los bienes o conjuntos BCIL y BPU, los valores de los cuales se encuentran fundamentalmente en las fachadas, para formar parte de un contexto de edificaciones de una misma tipología que define un determinado ambiente o paisaje urbano o rural.

En este caso, independientemente de la obra a realizar, incluso la sustitución total o parcial de la edificación, hará falta una adecuación ambiental, mantener los rasgos tipológicos de las fachadas, líneas de coronamiento, así como parcelación en el nuevo proyecto.

En cuanto a los Bienes naturales y ambientales-paisajístico, este nivel protege áreas, entornos y elementos puntuales, que tengan valor ecológico y medioambiental (ej.: bosques, miradores, riscos, abrigos, jardines históricos, fuentes naturales, árboles monumentales).

Nivel de protección 5: DOCUMENTAL

Nivel de protección que permite las intervenciones de conservación, restauración, reforma o rehabilitación, ampliación y, incluso, demolición, condicionadas a dejar constancia documental (planimetría y fotográfica) para garantizar la permanencia de su memoria histórica.

Este nivel de protección solo es aplicable a aquellos BPU, donde por motivos de interés público, no sea posible su conservación.”

Demasiadas veces, la protección meramente documental se ha utilizado no debido al escaso –pero existente- interés patrimonial del bien, sino para evitar el Ayuntamiento y Generalitat posibles responsabilidades patrimoniales por proteger inmuebles cuya protección implicaría una vinculación singular urbanística respecto a los de su entorno por los derechos de edificación que su protección limitaría.

Referente al nivel de protección integral, según la STSJ de Madrid de 6 de junio de 2003⁸⁶⁹ queda reservada para los edificios catalogados de gran calidad que presentan importantes valores arquitectónicos o ambientales. Por lo que respecta a la protección volumétrica, la STSJ de Madrid de 28 de mayo de 2002⁸⁷⁰ estipula que

“con el sometimiento de un elemento a dicho nivel de protección -o, lógicamente, al superior, más restrictivo, si cabe-, además de imponerse a sus propietarios la obligación de conservar su volumetría y sus elementos arquitectónicos más destacados, se sujeta el edificio a un restrictivo régimen respecto de la posible ruina y demolición y a unas rígidas condiciones especiales de usos y de obras, detalladamente reguladas en los artículos 4.3.5 a 4.3.14 del Plan General. Para el Tribunal Superior, por cierto, "esta congelación de la volumetría" impuesta por esta vía "supone una verdadera restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo al impedir a sus propietarios disfrutar del aprovechamiento urbanístico previsto para la zona con carácter general, mientras que el resto de los edificios de ésta permanecen en el tráfico urbanístico con todo su aprovechamiento intacto, del cual sus propietarios disfrutaban sin límite, lo que constituye, en definitiva, una verdadera vinculación singular, que debe ser convenientemente indemnizada".”⁸⁷¹

⁸⁶⁹ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Recurso Contencioso-Administrativo número 1332/1997).

⁸⁷⁰ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Recurso Contencioso-Administrativo número 1307/1997).

⁸⁷¹ SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, “Las catalogaciones urbanísticas como ejercicio de la competencia municipal de protección del patrimonio cultural”, en GARCÍA RUBIO, Fernando (coord.), *Régimen jurídico de los centros históricos*, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 129.

Y referente al nivel de protección parcial, la STSJ de Madrid de 30 de diciembre de 2002⁸⁷² se pronuncia en el sentido de que:

“en éste la protección del edificio no se extiende a su totalidad, sino sólo a determinados valores, bien sean aquellos elementos que caracterizan el edificio y sirven de referencia para comprender su época, estilo y función -grado de protección parcial-, bien los valores de su fachada por su integración en el ambiente de la ciudad, como elementos que contribuyen a la comprensión global del paisaje urbano, pero sin precisar necesariamente "el mantenimiento físico" de aquélla - grado de protección ambiental-,”⁸⁷³

El mismo TSJC, en su sentencia de 29 de junio de 2004 (FJ 4º)⁸⁷⁴, ha declarado una cierta discrecionalidad administrativa en establecer el nivel de protección respecto de un bien catalogado urbanísticamente:

“Subsidiariamente se solicita la sustitución del nivel de protección C por el D. Se consideran de este último nivel, conforme al art. 8. 3 del Plan Especial , los bienes que por sus características pueden ser trasladados sin problemas para su conservación o que gozan de un interés cultural en el sector de emplazamiento que, pese a no haber sido considerado en los otros tres niveles anteriores, es preciso conservar documentalmente para su recuerdo; y en el art. 10. 2 se desarrolla de la siguiente forma: "Constituyen los edificios y elementos de los edificios urbanísticamente considerados como nivel D : a) elementos de interés que se encuentran en un edificio respecto del cual no se impide su desaparición pero se exige la conservación documental; b) elementos de interés que por sus características pueden ser objeto de relocalización o desplazamiento de su emplazamiento actual". Pues bien, evidentemente, no nos encontramos ante el supuesto b), ya que precisamente se protege la finca por su ubicación concreta en el barrio, y respecto del a), el Ayuntamiento de Barcelona ha querido algo más que

⁸⁷² Sala de lo Contencioso-Administrativo (Recurso Contencioso-Administrativo número 1293/1997).

⁸⁷³ SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, “Las catalogaciones urbanísticas como ejercicio de la competencia municipal de protección del patrimonio cultural”, en GARCÍA RUBIO, Fernando (coord.), *Régimen jurídico de los centros históricos*, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 129.

⁸⁷⁴ Sala de lo contencioso, sección tercera (Nº de Recurso: 615/2000; Roj: STSJ CAT 8116/2004 - ECLI:ES:TSJCAT:2004:81; ponente: Martín Coscolla, María Pilar).

la mera constatación documental para conservar la memoria histórica de la tipología urbanística de la zona; ha querido que se mantenga el conjunto de edificio y jardín que nos ocupa con el mismo volumen y tipología actuales, sistema de protección que bien parece consigue que se mantenga vivo y se conozca el estilo de una época anterior mejor que la mera conservación documental, finalmente ceñida a un público muy minoritario. Criterio de la Administración actuante que no se revela como irracional ni absurdo y que por tanto no resulta arbitrario, entrando dentro de los límites de la discrecionalidad, sin que en consecuencia pueda ser sustituido por el particular de la parte actora o el de este Tribunal.”

También aboga por la potestad discrecional en materia de protección urbanística el Tribunal Supremo, atendiendo a que estamos ante una potestad de planeamiento, si bien como toda potestad discrecional, tiene sus límites, pero a su vez esos límites (como lo son las sentencias precedentes que afectan a la cuestión de la catalogación o no de inmuebles) no puede petrificar el planeamiento urbanístico. Así, la STS de 20 de marzo de 2014⁸⁷⁵ (FJ 5º) nos concreta lo siguiente:

“Por muy discrecionales que sean los términos en que nuestro ordenamiento jurídico venga a atribuir la potestad de planeamiento urbanístico a las Administraciones Públicas, se trata en todo caso de una potestad que, como todas las demás potestades administrativas, no está exenta de límites.

Tales límites aparecen indudablemente reforzados cuando median resoluciones judiciales que asimismo exigen ser respetadas y cumplidas. Pero tampoco, por la existencia de tales límites, la potestad de planeamiento urbanístico queda cancelada con vistas a satisfacer las exigencias requeridas en cada momento por los intereses públicos; ni desaparecen las potestades de planeamiento de la Administración, si su ejercicio se encamina realmente a los objetivos que la justifican, porque el planeamiento urbanístico tampoco puede entenderse que pueda quedar petrificado a partir de tales resoluciones.

⁸⁷⁵ Sala de lo contencioso, sección quinta (Rec. 4333/2011; ponente: Suay Rincón, José Juan).

Ahora bien, ello no impide que deba extremarse el cuidado y el rigor en la fiscalización que los órganos jurisdiccionales estamos llamados a ejercer cuando la verdadera finalidad a que responde el ejercicio del "ius variandi" puede comprometer la efectividad de nuestras propias resoluciones -y con ella los derechos a la tutela judicial efectiva que asisten a las partes que haya obtenido una decisión favorable en el curso del proceso-, justamente, para verificar que ello no es así, y que las potestades administrativas efectivamente se dirigen a la satisfacción de los intereses públicos puestos bajo la tutela de la Administración en cada caso.”

Por lo tanto, es posible modificar el planeamiento que ya ha sido afectado por el efecto de cosa juzgada de una sentencia judicial precedente, pero se debe hacer con suma cautela y actuando en todo momento al fin de interés público que se busca en el ejercicio de la potestad de planeamiento. Así, será difícil poder argumentar que se modifica el planeamiento con la finalidad de eludir la ejecución de una sentencia firme cuando la modificación del planeamiento, con el fin de cataloga el inmueble, ya se formuló antes de recaer sentencia, aunque se aprobara a posteriori a esa, de acuerdo con el FJ 5º de la misma sentencia:

“A) Proyectando estas consideraciones sobre el supuesto sometido a nuestro enjuiciamiento, resulta relevante desde luego el hecho ya destacado de que la formulación del Catálogo del Patrimonio Histórico, promovido en sustitución del inventario incorporado a las Normas Subsidiarias vigentes en el municipio de Sa Pobra, viniera a prepararse y a iniciar su tramitación administrativa, ya con anterioridad al dictado de la sentencia cuya inejecución se denuncia en el recurso.

Siendo ello así, difícilmente puede responder dicho Catalogo a una deliberada voluntad de eludir el cumplimiento de una resolución judicial, que en realidad todavía no ha tenido lugar. La sentencia impugnada así lo viene a dejar sentado.

Para ella, resulta determinante ("muy determinante", es la expresión que concretamente emplea), en efecto, que el impulso a la formación del catálogo se iniciara con anterioridad a que se dictara la sentencia en que se apoya el recurso para fundamentar sus conclusiones.”

Por otro lado la STSJCIV de 3 de marzo de 2017⁸⁷⁶ (FJ 3º), confirma la posibilidad del Departament de Cultura de la Generalitat Valenciana de no proteger elementos puntuales de un inmueble si se acredita que no existe relevancia cultural en partes del mismo en un Bien Inmueble de Relevancia Local:

“De conformidad con lo dispuesto en el párrafo segundo de la disposición adicional quinta de la Ley 4/1998, de 11 de junio, de la Generalitat, del Patrimonio Cultural Valenciano (EDL 1998/44385), la consellería competente en materia de cultura, mediante resolución singular o a través del informe a que se refiere el artículo 47.3 de la ley, podrá exceptuar de su reconocimiento como bienes inmuebles de relevancia local a aquellos elementos que, analizados singularmente, no acrediten valores culturales suficientes para su inscripción en el Inventario General de Patrimonio Cultural Valenciano”.

En el supuesto de autos, como hemos visto de la propia ficha, el Monasterio de fonts salutis, se fundó en 1927, pero su construcción procede de unos años antes, concretamente en 1925 aparece ya construida una nave.

En consecuencia, esos elementos constructivos que subsisten, en especial lo referente al " Edificio monacal exempt (1), separat de l'exterior per una tonca d'obra, amb jardins interiors" por ministerio de la ley, tienen la consideración de BRL, por tratarse de un edificio religioso anterior a 1940.

Es verdad que la Consellería de Cultura, puede exceptuar de esa calificación o reconocimiento, ciertos elementos que, pese a tratarse de edificios religiosos anteriores a 1940, ello no obstante, no tengan relevancia cultural. Pero el decreto 62/2011, exige un informe expreso de la consellería de Cultura, que singularmente, exceptúe de ese régimen a ese bien en concreto. Ciertamente que la Conselleria de cultura ha informado positivamente el Catalogo, pero no existe informe expreso, singular y particular de la Consellería de Cultura que decline singularmente expresamente para estos elementos religiosos de 1927, el carácter de Bien de Relevancia Local. Los documentos que la Corporación Local acompaña a la contestación como nº 6º

⁸⁷⁶ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (rec. 11/2015; Pte.: Altarriba Cano, Carlos).

y 7º, acreditan la existencia de un informe positivo de cultura sobre los Bienes de Relevancia Local que se consideran, pero no contiene un informe expreso, (como dice la Ley), que exceptué de este régimen, a aquellos que no considera, pese a tener elementos anteriores a 1927.”

Por lo tanto, hay distintas formas no concretadas legalmente de afrontar esta protección jurídica del bien inmueble, hay catálogos como el del POUM del municipio de Argenton⁸⁷⁷ que clasifica los grados de protección en protección integral, volumétrica, de composición, ambiental, elementos aislados y hasta protección meramente documental (que no evita el derribo del inmueble si se documenta previamente, figura teóricamente pensada para los bienes de menor interés, pero demasiadas veces usada para evitar tener que indemnizar al propietario de un bien por vinculación singular con derechos edificatorios superiores sobre el inmueble). En los bienes arqueológicos hay distintas modalidades de protección, como las zonas de expectativa arqueológica, y las zonas de yacimiento arqueológico (las ya descubiertas).

Cada municipio que elabore su catálogo del patrimonio deberá incluir en el mismo todos los bienes declarados ya por su interés cultural o natural, es decir: los BCIN los Espacios de Protección Arqueológica, los BCIL, los bienes anteriormente catalogados urbanísticamente por el municipio, los árboles monumentales, los espacios naturales de protección especial o los espacios incluidos en el PEIN. Todos estos bienes protegidos por la legislación sectorial disfrutan de la protección específica que le otorga su legislación de referencia así como el correspondiente acuerdo administrativo de protección. Además, el catálogo urbanístico podrá incluir todos los nuevos bienes inmuebles culturales o naturales que considere de interés proteger (de hecho este es el principal propósito del catálogo urbanístico, ir más allá de los bienes protegidos por la legislación sectorial).

Los bienes ya protegidos por la legislación sectorial del patrimonio cultural o natural al ser incluidos al catálogo urbanístico seguirán el procedimiento propio de aprobación del plan urbanístico, sin trámite especial. En ningún caso entiendo que el catálogo del patrimonio será el sitio para descatalogar el bien con protección sectorial si no se procede también a los trámites correspondientes de la legislación sectorial (así, por ejemplo, no

⁸⁷⁷ <https://argenton.cat/ARXIUS/Serveis/urbanisme/plageneral/Normativa.pdf>

cabe simplemente modificar un plan especial del patrimonio para descatalogar un BCIL si no se da trámite de informe a la comisión territorial del Departamento de Cultura de la Generalitat; tampoco cabría por supuesto proceder a la descatalogación de un BCIN, pues aquí de forma previa debería ser la Generalitat la que descatalogara el elemento antes de proceder a la descatalogación dentro del plan urbanístico municipal).

Para incluir nuevos elementos es muy recomendable partir de inventarios del patrimonio preexistentes (como el mapa del Patrimonio de la Diputación de Barcelona, el inventario del patrimonio cultural de la Generalitat, etc) pues implican un trabajo de campo ya hecho y son un claro elemento indiciario del interés cultural o natural de los bienes.

Mientras que respecto la naturaleza de bienes a proteger en el catálogo tampoco el TRLUC establece un número tasado ni abierto de categorías, la Diputación de Barcelona propone las siguientes: conjunto histórico, edificios y construcciones, elemento arquitectónico, jardín histórico, yacimiento arqueológico o paleontológico, lugar histórico y zona de interés etnológico o zona de interés natural y paisajístico.

Es importante tener en cuenta que los elementos a proteger deberán ser los necesarios para conseguir la protección deseada, evitando catalogar más allá de lo previsto. Así, la STSJC de 29 de junio de 2004⁸⁷⁸(FJ 3º), nos da un ejemplo de catalogación correcta en cuanto a la tipología (volumetría) pero excesiva en ciertos elementos del inmueble por no estar justificado con la finalidad pretendida en la catalogación:

“Pero que sean justificables los motivos de protección de la finca no implica que lo sea en todos sus elementos, sino sólo en aquellos relacionados con la causa de protección.”⁸⁷⁹

⁸⁷⁸ Sala de lo contencioso, sección tercera (nº 508/2004, rec. 615/2000; ponente: Martín Coscolla, Pilar).

⁸⁷⁹ Continúa diciendo la sentencia: “Así, de la mera lectura de la ficha 64 se desprenden los excesos en que ha incurrido, (quizás debidos a que sea transcripción de un modelo estereotipado) ya que resulta ajustada la obligación de mantener la volumetría original y la tipología, pero no los "elementos comunes de interés" que no puede acertarse a saber cuales serían cuando lo protegido es la configuración del edificio unifamiliar con jardín; así mismo, en cuanto a la restauración de las fachadas, las prescripciones deben limitarse a su mantenimiento y limpieza, pues las restantes contenidas en la ficha, a saber, "eliminación de elementos superpuestos no originales, recuperación de los huecos arquitectónicos originales, recuperación de todos los elementos originales (superficies de piedra, revestimientos, losas de los balcones, barandillas, elementos ornamentales, carpintería de todas las aberturas y persianas de librillo)", resultan incongruentes habida cuenta de que la fachada original data de 1905, pues la actual es de 1949, recogándose las diferencias entre ambas en el plano del proyecto de obras de 1949 unido al dictamen pericial; y de lo hasta ahora expuesto resulta evidente que no se protege la fachada original, por lo que no puede exigirse su recuperación.

Por otro lado, es importante que la ficha del catálogo determine con precisión el motivo de la catalogación y su singularidad que permite su inclusión, pues las referencias demasiado ambiguas o genéricas pueden llevar a que un tribunal anule su inclusión en el catálogo. Así ocurrió en la STSJC de 27 de junio de 2016⁸⁸⁰, con una chimenea industrial incluida en el plan especial del catálogo del patrimonio de Olesa de Montserrat, mientras la primera chimenea recortada sí se justificó su valor arquitectónico (a pesar de ser parcialmente derribada o recortada, lo que todavía le confiere un cierto valor), no ocurrió lo mismo con la segunda, siendo una justificación insuficiente que conllevaría una arbitrariedad por la administración que la catalogó. Así vemos en el FJ 3º.5 las argumentaciones del tribunal para defender la catalogación de una chimenea y no de la otra:

“5.- Pasando a analizar la motivación y justificación de la ordenación establecida para cada una de las chimeneas de autos deberá establecerse lo siguiente:

5.1.- Para la Xemenia de la Fàbrica Vella del Molí (Bernardo) y para su inclusión en el Catálogo en la Categoría B nivel IV Element en los términos de la ficha B-41, debe resaltarse que lo informado por la Diputación de Barcelona a 22 de mayo de 2002 -que se relaciona y acompaña por copia como documento 3 de la Demanda- y que da lugar a lo que se contiene en especial en la ficha B-41 del Plan Especial modificador impugnado -en especial en el apartado valoración del elemento- no ha sido desvirtuado por las pruebas periciales de que se dispone ya que pesando la carga de la prueba en la parte recurrente resulta que la ofrecida por la parte actora simplemente indica que ha dejado de ser "fita visual" y que ha perdido la "singularitat constructiva original" a no dudarlo por el derribo de su parte superior y por la prueba pericial practicada en el proceso ya que se considera que no puede entrar a considerar si sus valores han desaparecido. Sea como fuere, con el derribo

También resulta lógica la obligación del mantenimiento del jardín, pero no la de todos los elementos ornamentales interiores originales, pues la protección no es por un estilo arquitectónico o constructivo peculiar que se manifieste incluso en la decoración o distribución interior, sino exclusivamente por la tipología de ciudad jardín del conjunto de edificio y jardín.

En consecuencia, en la parte dispositiva de esta resolución se indicará el contenido al que debe ceñirse la ficha núm. 64.”

⁸⁸⁰ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Sentencia núm. 436/2016, Rec. 177/2012; Ponente: Taboas Bentanachs, Manuel).

parcial que libremente ha actuado la parte actora o con la mutilación hecha valer por las partes demandadas con la chimenea en su estado actual, con su conformación y en relación con los edificios de los alrededores, se estima que todavía goza de un valor tipológico y arquitectónico merecedor de la limitada catalogación que se ha establecido.

Por el contrario, para la Xemeneia d'Indústria Olesana, S.A. y para su inclusión en el Catálogo en la Categoría B nivel IV Element, en los términos de la ficha B-42, deberá resaltarse la manifiesta imprecisión por la que se aboga en su catalogación plagada de indeterminaciones y de presunciones basamentadas en la nada, ya que, como resulta de lo informado y de lo hecho constar en la fincha B-42, ni más ni menos se orbita, de un lado, en que "Es evidente que las mutilaciones sufridas no permiten hacer una valoración correcta de ese elemento" y "es presumible que se trate de una pieza de singular valor por su tipología". Siendo ello así y sin valoración alguna sobre sus valores, ninguna razón atendible hay para establecer sin causa ni fundamento una catalogación con lo que ello supone. Obsérvese que si se mantiene lo razonado por la administración resultaría que en todo caso cabría una catalogación sin apoyo alguno en una valoración mínima y suficiente a esos efectos con la consagración de una arbitrariedad tal que no podemos compartir sino censurar.

Por consiguiente, procede estimar la demanda en cuanto a que en la figura de planeamiento urbanístico especial impugnada no procede la catalogación de la Xemeneia d'Indústria Olesana S.A. y procede estimar nula su catalogación y en especial su ficha B-42.”

IV.2.5.- Efectos jurídicos de su aprobación

En primer lugar, decir que la catalogación de un bien inmueble en un plan urbanístico implica su protección de acuerdo con el régimen establecido en la normativa del catálogo y con las prescripciones concretas que figuran en la ficha individual o de conjunto del bien.

De acuerdo con el artículo 106.1 TRLUC, el plan urbanístico, si se aprueba definitivamente por la Generalitat el plan es ejecutivo desde el mismo momento de la publicación del acuerdo de aprobación definitiva en el DOGC⁸⁸¹.

Además, el artículo 94 TRLUC es claro al determinar la vigencia indefinida del plan urbanístico, atendiendo a su naturaleza de disposición administrativa de carácter general (norma reglamentaria).

De forma más indirecta tiene una serie de efectos jurídicos importantes, pues condiciona otros procedimientos derivados de naturaleza urbanística, patrimonial, expropiatoria, sancionadora administrativa, penal, etc.

Así, la catalogación de un bien implicará, en primer lugar, siempre la necesidad de obtención de licencia urbanística, como se verá en otro capítulo de este trabajo.

En segundo lugar implicará que en caso de declararse la ruina del inmueble, si éste está catalogado como BCIN o BCIL no podrá procederse a su derribo, pero nada se dice de los bienes meramente catalogados urbanísticamente, que sí podrían sufrir tal destino, como ya se examina en un capítulo aparte.

En tercer lugar, implicará la posibilidad de dictar órdenes de ejecución específicas para conservar el interés histórico, artístico o arquitectónico que motivó la catalogación, como se examina también en otro capítulo.

En cuarto lugar, implica la posibilidad de imponer sanciones administrativas más altas que en otros casos de inmuebles no catalogados, pues toda infracción cometida en un bien catalogado sobre dichos valores protegidos, implica una infracción muy grave según el TRLUC (y en el caso de que estuviera declarado como BCIN o BCIL también implicará

⁸⁸¹ Mientras que si un plan urbanístico derivado lo aprueba definitivamente el Ayuntamiento (caso de que se hiciera por plan especial con previsión del POUM para ser aprobado así en ciertos supuestos) se estaría a la legislación de régimen local, que para los reglamentos, el artículo 70.2 LBRL prevé por remisión un plazo de quince días hábiles desde la publicación en el BOP para la entrada en vigor de las ordenanzas y normativa de planes urbanísticos.

PARDO ÁLVAREZ sostiene que ese período de 15 días hábiles no es propiamente una *vacatio legis* sino un plazo por si la Administración estatal o autonómica tienen que requerir la anulación del plan al Ayuntamiento. PARDO ÁLVAREZ, María, *La potestat de planejament urbanístic bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*, Marcial Pons, Madrid, 2005, pp. 313-314.

además la aplicación del régimen sancionador de la LPCC), hecho al que me remito al capítulo que lo trata.

En quinto lugar, implica que el bien catalogado, en caso de que se cause su daño o destrucción pueda implicar, además del procedimiento sancionador urbanístico, la sanción penal de acuerdo con los artículos 321 a 324 del Código Penal⁸⁸², si bien el delito de los artículos 321 y 322 exigen que el bien sea singularmente protegido, lo que implica una concepción restrictiva para que se cometa el delito. En el capítulo sobre la potestad

⁸⁸² Artículo 321 Código Penal

Los que derriben o alteren gravemente edificios singularmente protegidos por su interés histórico, artístico, cultural o monumental serán castigados con las penas de prisión de seis meses a tres años, multa de doce a veinticuatro meses y, en todo caso, inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a cinco años.

En cualquier caso, los Jueces o Tribunales, motivadamente, podrán ordenar, a cargo del autor del hecho, la reconstrucción o restauración de la obra, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe.

Artículo 322

1. La autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, haya informado favorablemente proyectos de derribo o alteración de edificios singularmente protegidos será castigado además de con la pena establecida en el artículo 404 de este Código con la de prisión de seis meses a dos años o la de multa de doce a veinticuatro meses.

2. Con las mismas penas se castigará a la autoridad o funcionario público que por sí mismo o como miembro de un organismo colegiado haya resuelto o votado a favor de su concesión a sabiendas de su injusticia.

Artículo 323

1. Será castigado con la pena de prisión de seis meses a tres años o multa de doce a veinticuatro meses el que cause daños en bienes de valor histórico, artístico, científico, cultural o monumental, o en yacimientos arqueológicos, terrestres o subacuáticos. Con la misma pena se castigarán los actos de expolio en estos últimos.

2. Si se hubieran causado daños de especial gravedad o que hubieran afectado a bienes cuyo valor histórico, artístico, científico, cultural o monumental fuera especialmente relevante, podrá imponerse la pena superior en grado a la señalada en el apartado anterior.

3. En todos estos casos, los jueces o tribunales podrán ordenar, a cargo del autor del daño, la adopción de medidas encaminadas a restaurar, en lo posible, el bien dañado.

Artículo 324

El que por imprudencia grave cause daños, en cuantía superior a 400 euros, en un archivo, registro, museo, biblioteca, centro docente, gabinete científico, institución análoga o en bienes de valor artístico, histórico, cultural, científico o monumental, así como en yacimientos arqueológicos, será castigado con la pena de multa de tres a 18 meses, atendiendo a la importancia de los mismos.

sancionadora en el ámbito del patrimonio cultural se explican de forma sucinta estos delitos.

En sexto lugar, es importante tener en cuenta que la mera catalogación urbanística de un bien, sin ser BCIN ni BCIL no implica que el bien, en caso de ser expropiado, se regule por el procedimiento especial de bienes con interés histórico o artístico de los artículos 76 a 84 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa (y artículos 92 a 96 del Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa). Además la norma exige que haya una declaración formal de catalogación con un año de antelación (no valdría pues simplemente formar parte de forma genérica del "patrimonio cultural catalán" o el español según el artículo 1 LPHE y 1 LPCC). Así lo interpreta el FJ 5º de la STS de 16 de septiembre de 2014⁸⁸³:

“(...) esta Sala ha de reiterar los acertados razonamientos que se contienen en la sentencia de instancia EDJ 2011/350881 en cuanto que, si bien el artículo 76 de la Ley de Expropiación de 1954 no hacía referencia, en cuanto a las especialidades del procedimiento para cuando el objeto de la expropiación fueran bienes de "valor artístico, histórico o arqueológico", a la declaración formal de esa naturaleza de los bienes; es lo cierto que el artículo 92 de su Reglamento deja bien claro que esa modalidad procedimental queda reservada "únicamente... cuando dichos bienes hubieran obtenido la correspondiente declaración oficial de su carácter artístico, histórico y arqueológico", y ello siempre incluso que dicha declaración se haya realizado con una "antelación mínima de una año a la fecha de iniciarse el expediente expropiatorio".

Pues bien, en el caso de autos y como se refleja en la sentencia EDJ 2011/350881, a la fecha de inicio del expediente, no existía esa declaración formal, por lo que no puede aceptarse que fueran aplicables las especialidades procedimentales establecidas en los preceptos mencionados y, en lo que ahora interesa, que no fuera competencia del jurado autonómico la fijación del justiprecio.

⁸⁸³ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª (rec. 1025/2012; ponente: Olea Godoy, Wenceslao).

A lo expuesto no puede ser obstáculo ni la existencia de iniciativas para esa declaración ni la aplicación de la normativa autonómica catalana sobre la materia. Lo primero, porque dichas iniciativas no cristalizaron en la declaración misma como tal categoría de bien de interés cultural nacional, que constituye una declaración formal que adquiere eficacia desde que se dicta, sin perjuicio de los efectos que la mera iniciación del procedimiento tiene conforme a la legislación sectorial. Lo segundo, porque la Ley catalana 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural de Cataluña, contempla también la categoría de bien de interés cultural nacional (artículo 7) cuyo régimen se somete, al igual que establece la normativa estatal (Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español), a una declaración formal que en el presente caso no existe. Y no se duda de las características del inmueble a los efectos de esa declaración formal, como se pone de manifiesto en la misma sentencia EDJ 2011/350881 al transcribir los informes técnicos que obran en las actuaciones e incluso cabe concluir del mismo fallo; pero desde el punto de vista estrictamente legal que ahora nos ocupa, la ausencia de declaración formal como tal impide la aplicación de la regla procedimiento que se pretende; sin que podamos nosotros ahora hacer una declaración en tal sentido que es lo que, en definitiva, se pretende con la argumentación del motivo que examinamos.

De otra parte, no puede oponerse a esa atribución competencial la protección que la edificación existente en la finca le otorga el planeamiento urbanístico, entre cuya finalidad está también la de protección de los valores culturales e históricos al margen de la protección otorgada por la legislación sectorial, porque esa protección urbanística en modo alguno autoriza, como hemos visto, la aplicación de la normativa de valoración establecida en la Ley expropiatoria, tan siquiera, como se declara en la sentencia de instancia EDJ 2011/350881, lo autoriza el artículo 39 de la Ley autonómica, que se limita a conferir a los bienes catalogados a nivel local el mismo nivel de protección, pero en modo alguno autoriza a alterar la exigencia contenida en la legislación sectorial expropiatoria, que se expresa en los términos expuesto. Y vanos han de resultar los esfuerzos argumentales que se hacen en las alegaciones de la recurrente en pro de las características del inmueble y la necesaria declaración como bien de interés cultural, cuando ella misma ha podido instar esa

declaración, como le autorizaba la Legislación sobre la materia (artículo 8 de la Ley catalana y 10 de la Ley de 1985).

Por las razones expuestas el motivo primero debe ser desestimado.”

En séptimo lugar, la catalogación de un inmueble, incluso en el caso de darse mediante plan especial de catálogo del patrimonio, prevalece por encima de una afectación viaria hecha por un plan general urbanístico previo debido a la incompatibilidad entre la catalogación y la afectación del vial (sin justificarse tal incompatibilidad) lo que lleva a la anulación de la afectación de la vialidad. Así lo entiende la STSJC de 7 de abril de 2010⁸⁸⁴, cuyo FJ 4º nos indica lo siguiente:

“la protección dada por el plan de autos al edificio de la antigua fábrica de "La Escocesa", prescindiendo ahora incluso de los puntos suspensivos que en la propia ficha se contienen (que no pueden interpretarse en otro sentido que en el de alcanzar la protección otorgada incluso un alcance físico más amplio que el representado por la misma literalidad de las palabras en ella contenidas), se refiere en todo caso tanto al exterior de la antigua fábrica, incluyendo su volumetría y fachadas, como a sus espacios interiores y, siendo así que tal protección, como se ha expuesto, puede ser otorgada por el indicado plan, no puede esta Sala sino estar de acuerdo con la conclusión de la pericial contradictoria practicada en autos, en el sentido de resultar tal protección absolutamente incompatible con cierta vialidad 5 (p) en el propio plan establecida, que viene a conectar dos calles pasando justo por en medio del edificio de "La Escocesa" y cuya ejecución comportaría necesariamente su derribo parcial, al afectarlo directamente en una superficie de 1.935 m², por más que tal vialidad (con la clave 5), pudiera ya venir fijada en una precedente modificación puntual del Plan General Metropolitano que no es objeto de este recurso y sin que, de otro lado, quepa remitir el tratamiento y solución de los problemas jurídicos planteados por la actora respecto del plan especial de autos a un ulterior plan de mejora urbana que se dice ya definitivamente aprobado.

En conclusión, aunque la vialidad de que se trata se contuviese ya previamente en el Plan General Metropolitano, el plan especial aquí impugnado, en ejercicio de

⁸⁸⁴ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Sentencia núm. 283/2010, Rec. 131/2007; Ponente: López Vázquez, Francisco).

sus funciones propias y sin vulneración alguna de aquel, ha venido a proteger el edificio en la forma antes relatada, manteniendo ello no obstante una vialidad que, en cuanto afectante directa y físicamente al mismo, resulta absolutamente incompatible con la específica y esencial finalidad protectora del plan. Todo ello sin justificarse debidamente en la ficha correspondiente las de otro lado difícilmente justificables razones por las cuales se mantiene una vialidad que pone en cuestión el mismo objetivo esencial perseguido por el plan, consistente en la protección y catalogación de la antigua fábrica, carga justificatoria que correspondería a la administración actuante y que debería obrar en el propio instrumento de planeamiento impugnado, sin que los evidentes problemas que ello plantea puedan remitirse al redactado de otro instrumento de planeamiento distinto y posterior.

Lo que conduce a la estimación del recurso en ese punto y a la anulación de la indicada vialidad afectante al edificio protegido, lo que libera a esta Sala del tratamiento de la pretensión indemnizatoria también suscitada en la demanda, que deberá así ser rechazada (...).”

En todo caso, una vez aprobado el plan urbanístico con el catálogo en base a una legislación urbanística que con el tiempo queda obsoleta y derogada no es excusa para no aplicar el régimen de protección que en su momento se pretendió en base a la legislación anterior, así se deduce del FJ 3º de la STSJC de 10 de junio de 2014⁸⁸⁵ ⁸⁸⁶.

⁸⁸⁵ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Sentencia núm. 349/2014, Rec. 56/2012; Ponente: Taboas Bentanachs, Manuel).

⁸⁸⁶ “Y es que debe reiterarse que las medidas de protección del planeamiento general (sic), anterior a la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña, de por sí producen sus efectos y resultan vigentes a pesar de las nuevas figuras de planeamiento que con la nueva legislación se ofrecen, a no dudarlo, mientras no se operen las mismas con sus exigencias y sin perjuicio de lo que haya lugar a ordenar en sede de aquel planeamiento especial o Catálogo que se establecía anteriormente.

La conclusión a la que debe llegarse es a que los artículos 19, 157 y 158 de la Normativa Urbanística del Plan General de Ordenación Urbana de Cervelló -con la aprobación definitiva del Texto Refundido establecida por el Acuerdo de la Comissió d'Urbanisme de Barcelona de 15 de junio de 2005- se ajustan a esa perspectiva y planteamiento, que su régimen no es de caducidad o con término final fatal con los plazos que se indican -por lo demás sólo de iniciación de trámites y de redacción- y que, en lo que ahora interesa y a salvo otras consecuencias que no son del caso, no desarrollado lo establecido al efecto lo que no cabe admitir es que cupiera hacer variaciones al edificio de autos que afectasen a su imagen exterior y cambiar su uso bajo la pretensión de una demolición como la pretendida.”

En octavo lugar, obviamente la administración municipal dispone de un amplio *ius variandi* para modificar el plan urbanístico ya aprobado, así lo reconoce el FJ 10º de la STSJC de 20 de julio de 2016 ⁸⁸⁷ ⁸⁸⁸:

“Ninguna duda existe, desde un aspecto más general, respecto de que la potestad administrativa de planeamiento se extiende a la reforma de éste; la naturaleza reglamentaria de los planes, en un sentido, y la necesidad de adaptarlos a las exigencias cambiantes de la realidad, en otro, justifican plenamente el *ius variandi* que en este ámbito se reconoce a la administración, lo que plantea el problema de la situación de los propietarios ante la modificación del planeamiento.

También se ha señalado como doctrina muy elaborada en torno a la verdadera naturaleza y significación de lo que ha venido en llamarse *ius variandi* que compete a la administración urbanística en la ordenación del suelo, materia en la que actúa discrecionalmente, no arbitrariamente, y siempre con observancia de los principios contenidos en el artículo 103 de la Constitución, de tal suerte que el éxito alegatorio argumental frente al ejercicio de tal potestad, en casos concretos y determinados, tiene que basarse en una clara actividad probatoria que deje bien acreditado que la administración, al planificar, ha incurrido en error, o actuado al margen de la discrecionalidad, o con alejamiento de los intereses generales a que debe servir, o sin tener en cuenta la función social de la propiedad o la estabilidad o seguridad jurídica, o con desviación de poder, o con falta de motivación, recordando que son precisamente los planes los que configuran el derecho de propiedad sobre el suelo y, en contra de la potestad planificadora de la administración, no vinculada por

⁸⁸⁷ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Sentencia núm. 600/2016, Rec. 150/2012; Ponente: López Vázquez, Francisco).

⁸⁸⁸ En un sentido parecido tenemos la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 23 de mayo de 2008, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª (Sentencia 422/2008, Rec. 485/2004; Ponente: Martín Coscolla, María Pilar) en su FJ 3º: “Como es sabido, la potestad de planeamiento es por su propia naturaleza ampliamente discrecional, en cuanto que conformadora y encauzadora del territorio y su futuro desarrollo, y contiene, en sí misma, un *ius variandi* de las situaciones anteriores para hacer posible la adaptación a nuevos criterios y prioridades; sólo demostrando que la regulación aprobada es irracional, incongruente o incoherente con la realidad del territorio o de la población, o que resulta inoperante o imposible habida cuenta de la situación fáctica del sector, o que es contraria al interés público, podría concluirse en su nulidad, pues infringiría el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos recogido en el art. 9.3 de la Constitución y en el art. 3 de la LPAC 30/92 que, en lo que ahora importa, aspiran a evitar que se traspasen los límites racionales de la discrecionalidad y se convierta esta en fuente de decisiones que no resulten justificadas. A ello podríamos añadir que lo determinante para apreciar la corrección de una decisión urbanística no es que existan otras igualmente factibles, funcionales u operativas sino demostrar que la adoptada es irracional, arbitraria o incongruente en los términos ya expuestos. De no ser así, la discrecionalidad de la Administración planeadora a la hora de configurar y definir su territorio, debe prevalecer sobre las opiniones o las conveniencias subjetivas de los afectados.”

ordenaciones anteriores que, aunque con vigencia indefinida, no son inalterables, no cabe esgrimir un derecho al mantenimiento de una situación precedente, sin perjuicio de que en ciertos casos puedan originarse determinadas indemnizaciones, sin que el plan tenga que establecer mecanismos indemnizadores sobre situaciones concretas, siendo cuando éstas se produzcan el momento de reclamarlas. ”⁸⁸⁹

Finalmente, respecto a las cuestiones referentes al otorgamiento de licencias, las órdenes de ejecución, el deber de conservación y las sanciones administrativas y penales referidas a bienes catalogados urbanísticamente o por la LPCC se tratan en detalle en otros apartados de este trabajo.

⁸⁸⁹ Fragmento completo: “Ninguna duda existe, desde un aspecto más general, respecto de que la potestad administrativa de planeamiento se extiende a la reforma de éste; la naturaleza reglamentaria de los planes, en un sentido, y la necesidad de adaptarlos a las exigencias cambiantes de la realidad, en otro, justifican plenamente el *ius variandi* que en este ámbito se reconoce a la administración, lo que plantea el problema de la situación de los propietarios ante la modificación del planeamiento. Y es que los planes, ante todo, establecen una determinada ordenación en atención a lo que el interés público reclama, pero, a la vez, y como consecuencia, esa ordenación delimita el contenido del derecho de propiedad. En efecto, la clasificación y calificación del suelo implican la atribución de una determinada calidad que opera como presupuesto desencadenante de la aplicación del estatuto jurídico correspondiente.

Este carácter estatutario de la propiedad inmobiliaria significa, como viene declarando la jurisprudencia (por todas SSTs. 22-11-11 y 19-7-16), que su contenido será, en cada momento, el que derive de la ordenación urbanística, siendo, pues, lícita la modificación de ésta, modificación que, por otra parte, no debe dar lugar a indemnización en principio, dado que las facultades propias del dominio, en cuanto creación del ordenamiento, serán las concretadas en la ordenación urbanística vigente en cada momento, pues el único límite al *ius variandi* viene determinado por la congruencia de las soluciones concretas elegidas con las líneas directrices que diseñan el planeamiento, su respeto a los estándares legales acogidos en el mismo y su adecuación a los datos objetivos en que se apoyan, sin que pueda prevalecer frente a ello el criterio del particular, a menos que éste demuestre que lo propuesto por la administración es de imposible realización o manifiestamente desproporcionado o que infringe un precepto legal.

También se ha señalado como doctrina muy elaborada en torno a la verdadera naturaleza y significación de lo que ha venido en llamarse *ius variandi* que compete a la administración urbanística en la ordenación del suelo, materia en la que actúa discrecionalmente, no arbitrariamente, y siempre con observancia de los principios contenidos en el artículo 103 de la Constitución , de tal suerte que el éxito alegatorio argumental frente al ejercicio de tal potestad, en casos concretos y determinados, tiene que basarse en una clara actividad probatoria que deje bien acreditado que la administración, al planificar, ha incurrido en error, o actuado al margen de la discrecionalidad, o con alejamiento de los intereses generales a que debe servir, o sin tener en cuenta la función social de la propiedad o la estabilidad o seguridad jurídica, o con desviación de poder, o con falta de motivación, recordando que son precisamente los planes los que configuran el derecho de propiedad sobre el suelo y, en contra de la potestad planificadora de la administración, no vinculada por ordenaciones anteriores que, aunque con vigencia indefinida, no son inalterables, no cabe esgrimir un derecho al mantenimiento de una situación precedente, sin perjuicio de que en ciertos casos puedan originarse determinadas indemnizaciones, sin que el plan tenga que establecer mecanismos indemnizadores sobre situaciones concretas, siendo cuando éstas se produzcan el momento de reclamarlas. Directrices todas ellas condensadas en los artículos 1 , 2 y 57 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto , habiéndose señalado por la doctrina que un plan urbanístico o una modificación puntual del mismo no tiene por qué contener una motivación o explicación concreta y minuciosa de los cambios de clasificación o calificación que haya dispuesto, referidos a específicas fincas de los administrados, sino una motivación suficientemente amplia y justificativa de los cambios introducidos, que efectivamente se contiene en la amplia Memoria del instrumento impugnado.”

IV.2.6.- Interrelación con la legislación del patrimonio cultural y natural

IV.2.6.1.- Interrelación con la legislación del patrimonio cultural

Como hemos dicho en el apartado introductorio de este capítulo, la protección del patrimonio cultural inmueble no puede venir solo tutelado por la legislación sectorial del patrimonio cultural, sino que es preciso que venga protegida por la legislación urbanística y los instrumentos que la desarrollan.

Así, la STSJC de 23 de diciembre de 2011⁸⁹⁰, ya nos indica en el FJ 3º que la protección del patrimonio cultural no termina en las leyes sectoriales del patrimonio cultural, sino que llega también vía planeamiento urbanístico:

“(…) referido a la estricta impugnación del plan por la protección en él dispensada a las dos fincas propiedad de la actora, baste remitirse a los respectivos artículos 1 tanto de la ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán , como de la Ley autonómica 8/2005, de 8 de junio, de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje, para concluir ya en que son en tesis general merecedores de protección tanto el patrimonio cultural (integrado, entre otros bienes, por los muebles o inmuebles relacionados con la historia y la cultura de Catalunya que por su valor histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, etnológico, documental, bibliográfico, científico o técnico merezcan una protección y una defensa especiales), como el paisaje (a fin de preservar sus valores naturales, patrimoniales, culturales, sociales y económicos en un marco de desarrollo sostenible, a cuyo fin se impulsa su integración en el planeamiento y en las políticas de ordenación territorial y urbanísticas, así como en las demás políticas sectoriales que incidan en el mismo de forma directa o indirecta). Pero la eventual protección de tales elementos no termina con esa legislación específica, siendo posible también su protección y catalogación, como se ha visto, por la vía del planeamiento urbanístico (…)”

⁸⁹⁰ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (núm. Recurso: 321/2008; ponente: López Vázquez, Francisco; Roj: STSJ CAT 12520/2011 - ECLI:ES:TSJCAT:2011:12520).

Según GIFREU FONT

“las entidades locales, en cuanto detentadoras de la misma (competencias en urbanismo), ejercen un papel importante en la materia mediante los instrumentos propios en aplicación de la normativa urbanística, la cual puede proteger de forma suficiente aquellos valores que, por su falta de relevancia, no son objeto de protección por la LPCC (STSJ de Cataluña de 14 de febrero de 1994). La potestad reglamentaria que pueden ejercitar en la defensa y conservación de este patrimonio les permite alumbrar un denso conjunto de normativa, ya sea específicamente urbanística, en sus diversas formas y variedades (planeamiento, catálogos, ordenanzas...) o de otro calibre, como el fomento del turismo,⁸⁹¹ la peatonalización de cascos históricos, las medidas tributarias, etc. (GARCÍA RUBIO, 2004: p. 4). Nótese, además, que las políticas locales en materia de gestión y conservación del patrimonio cultural tienen efectos que van más allá del ámbito cultural en la medida que, a través de su valorización, permiten el reforzamiento de la identidad local y contribuyen a la dinamización económica del territorio (MOLINA DE LA TORRE y PASCUAL RUÍZ-VALDEPEÑAS, 2016: p. 384 y ss.)”⁸⁹²

BLASCO ESTEVE incluso ha llegado a afirmar que

“la legislación de patrimonio histórico actúa como una legislación urbanística de carácter especial, porque se refieren a un determinado tipo de bienes inmuebles (aunque no solo a ellos)”⁸⁹³

⁸⁹¹ “En opinión de PALOMERA GÁLVEZ, el turismo de carácter cultural está en constante crecimiento, tanto por la importancia misma del patrimonio artístico y monumental como por razones puramente turísticas, en la medida que permite hacer frente a la estacionalidad y a la vez atrae visitantes de mayor poder adquisitivo y nivel cultural. En este contexto, por ejemplo, España ha sido pionera en el empleo de las denominadas “rutas culturales”, siendo el Camino de Santiago la primera de las reconocidas por el Consejo de Europa. PALOMERA GALVEZ, Federico, “Turismo cultural y protección del Patrimonio Histórico”, en *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 20, 2016, p. 242. En concreto, sobre la gestión hotelera de los edificios históricos y la red de paradores como exponente de la defensa del patrimonio cultural, vid. RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ, Sonia, “La defensa del Patrimonio Histórico desde la Administración turística del Estado”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 147, 2010, pp. 1-25. Vid. el Atlas del turismo de Catalunya, en línea: <http://www.ub.edu/mapaturismecat/ARTS/121.html>.”

⁸⁹² GIFREU I FONT, Judith, “Régimen jurídico de la protección y fomento del Patrimonio Cultural en Cataluña: estado de la cuestión”, *op. cit.*, p. 288.

⁸⁹³ BLASCO ESTEVE, Avelino, “*Connexions de la Llei 12/1998 amb la legislació urbanística*”, *op. cit.*, pp. 241-242.

Si entramos a analizar la interacción concreta entre la legislación urbanística y la del patrimonio cultural, la LPCC hace muy pocas referencias al ámbito urbanístico, y la legislación urbanística no menciona a la LPCC ni a sus figuras de protección cultural de inmuebles, por lo que la legislación urbanística y la del patrimonio cultural se puede decir que viven de espaldas.

La LPCC sí menciona la protección urbanística en referencia a un ámbito muy concreto, los municipios declarados histórico-artísticos (art. 6) y lo hace en un doble sentido de gran interés: 1) La obligación de elaborar un catálogo del patrimonio cultural inmueble (algo hoy en día obligatorio para todos los municipios, por lo que la previsión ha devenido en cierto modo sobrerá) y 2) La obligación de crear lo que podríamos llamar un “consejo municipal del patrimonio” para el “estudio y propuesta para la preservación, la conservación, la protección y la vigilancia de su patrimonio cultural” (esa previsión, mucho más interesante, puesto que no está regulada en ningún otro sitio, si bien algunos municipios los han creado en base a su potestad autoorganizativa a pesar de no ser municipios histórico-artísticos⁸⁹⁴).

IV.2.6.1.2.- Articulación y reglas de interpretación entre la legislación sectorial del patrimonio cultural y la urbanística

Respecto de la articulación entre la legislación sectorial del patrimonio cultural y la urbanística, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha determinado que como regla general y preferente se intentará la aplicación concurrente de ambas legislaciones, sin discriminarse entre sí. Aquí se pueden citar la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 13 de abril de 1982 y la STS de 17 de enero de 1985 así como las dos sentencias del TS de 21 de julio de 1986. Estas dos últimas⁸⁹⁵ clarifican en el FJ 1º:

“(…) la potestad municipal para ordenar urbanísticamente al suelo comprendido en su término incluye la de proteger también, desde la órbita e intereses locales las zonas, conjuntos urbanos, edificios y espacios naturales, según lo dispuesto en esos

⁸⁹⁴ A modo de ejemplo, el municipio de Argentona lo tiene creado desde 2008, donde se puede ver su reglamento: https://argentona.cat/ARXIUS/tauleranuncis/Reglament_2013__act_set_2013_.pdf

⁸⁹⁵ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (Roj: STS 4437/1986 - ECLI:ES:TS:1986:4437 y Roj: STS 14462/1986 - ECLI:ES:TS:1986:14462; ponente: García Estartus).

preceptos, sin perjuicio del preceptivo informe de la Dirección General competente del Estado, o de sus órganos de la Administración periférica para advenir a la conformidad de un proyecto de edificación con los supuestos protegidos por la "declaración estatal de inclusión y valoración de los conjuntos o edificios singulares de interés histórico-artístico, que no pueden ser desvirtuados por la ordenación municipal, pero sí ser completados por ésta, o contemplados desde la perspectiva de los intereses locales con la consecuente regulación de otras restricciones para la edificación, o la observancia de otras condiciones; debiendo, en Cualquier caso, quedar incólume la potestad municipal para regular urbanísticamente el territorio municipal y otorgar las licencias según su propio Planeamiento y Ordenanzas, al margen de atender también las competencias concurrentes del Estado y de las Comunidades Autónomas dentro de los límites de sus competencias, o de las Diputaciones Provinciales, con el debido acatamiento al principio de la autonomía municipal, artículo 140 de la Constitución, que es compatible con la incidencia de otras competencias fundadas en intereses nacionales, regionales o provinciales.”

Pero de acuerdo con ABAD LICERAS⁸⁹⁶, si no cabe aplicar de forma concurrente ambas normas, se estará a la aplicación preferente de la legislación sectorial sobre patrimonio cultural debido al criterio de especialidad. Así podemos mencionar las SSTS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 14 de junio de 1965, 15 de febrero de 1978, 17 de marzo de 1980 y 8 de mayo de 1987.

En Cataluña, el artículo 10.2 del TRLUC (sobre “Reglas de interpretación del planeamiento urbanístico”) establece una fórmula específica para superar posibles contradicciones entre normativa urbanística y sectorial del patrimonio cultural sobre un mismo bien y que consiste en ponderar los distintos intereses públicos en juego, de los que a través de un cierto concepto jurídico indeterminado, hay que hacer prevalecer uno de los dos (se supone que según el caso y siempre de forma motivada) y el otro criterio de desempate es el de utilización más racional del territorio (que de acuerdo con el artículo 3.1 TRLUC⁸⁹⁷ implica saber combinar el crecimiento con la preservación del patrimonio cultural y natural):

⁸⁹⁶ ABAD LICERAS, José María, *Ley de Memoria Histórica (...)* op. cit., p. 80.

⁸⁹⁷ “Artículo 3 Concepto de desarrollo urbanístico sostenible

“2. En el supuesto de que diversas normas o medidas restrictivas o protectoras, tanto las derivadas de la legislación sectorial o de sus instrumentos específicos de planeamiento como las de carácter urbanístico, concurren en un mismo territorio y comporten diferentes grados de preservación, se tiene que ponderar el interés público que tenga que prevalecer y buscar la utilización más racional posible del territorio.”

IV.2.6.1.3.- Interrelación entre regulación urbanística del subsuelo y el patrimonio arqueológico

RICART I MARTÍ y GÓMEZ BUENDÍA han sabido comprender la importancia de la regulación del subsuelo con la protección del patrimonio arqueológico:

“El artículo 39.2 TRLU, relativo al régimen urbanístico del subsuelo, determina que el aprovechamiento urbanístico y la implementación de infraestructuras queden condicionadas, entre otros, a la protección de los restos arqueológicos”⁸⁹⁸

Por lo tanto, al regular en un POUM o en un Plan especial el subsuelo, deberemos tener muy en cuenta el catálogo urbanístico del patrimonio, especialmente las zonas de expectativa arqueológica, así como los BCIN, BCIL o EPA que protejan de algún modo zonas con expectativa arqueológica, pues el planeamiento urbanístico puede quedar condicionado a esta protección. Es como una nueva declaración de superioridad de la legislación sectorial del patrimonio cultural (pero también de la protección urbanística del patrimonio) pero específica del patrimonio arqueológico (y entiendo que debería ser extensible también al patrimonio paleontológico).

1. El desarrollo urbanístico sostenible se define como la utilización racional del territorio y el medio ambiente y comporta combinar las necesidades de crecimiento con la preservación de los recursos naturales y de los valores paisajísticos, arqueológicos, históricos y culturales, a fin de garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.”

⁸⁹⁸ RICART I MARTÍ, Encarnació y GÓMEZ BUENDÍA, Carmen, “El patrimonio cultural local”, *op. cit.*, p. 1456.

IV.2.6.1.4.- La LPCC como posible condicionante del Suelo No Urbanizable como de protección especial

Por otro lado, la referencia del artículo 32.a) TRLUC al Suelo No Urbanizable de Protección especial puede venir dado por la legislación sectorial, lo que fácilmente nos remite a la posibilidad de que sea dada dicha condición por la legislación del patrimonio cultural., Imaginemos, por ejemplo, un BCIN, BCIL o EPA en Suelo No Urbanizable, bien podría condicionar a que dicho suelo sea de protección especial. Si bien, una vez más, la falta de comunicación entre la LPCC y el TRLUC no esclarece en qué condiciones ni circunstancias esto puede ser así.⁸⁹⁹

En todo caso, deberemos tener en cuenta lo dispuesto por el artículo 47.3.a TRLUC de que en Suelo No Urbanizable lo que está permitido es reconstruir y rehabilitar masías y casas rurales para preservar y recuperar por razones arquitectónicas, históricas, medioambientales, paisajísticas o sociales, si bien deberían estar las masías incluidas en el catálogo de masías en Suelo No Urbanizable.

IV.2.6.1.5.- Incorporación de figuras de protección de la LPCC en el catálogo urbanístico

A nivel de legislación urbanística, de acuerdo con el artículo 95.2 RLUC, todo BCIN inmueble o BCIL debe ser incorporado en el catálogo del patrimonio de un municipio.

Por otro lado, hay que tener en cuenta la relación entre las figuras de protección cultural de la legislación sectorial (BCIN y BCIL) con el planeamiento urbanístico. Según GIFREU FONT dicha relación implica una

“elevada intervención de los ayuntamientos respecto de los bienes inmuebles integrantes de estas categorías, muy especialmente mediante el plan urbanístico y el catálogo. A través de estos mecanismos urbanísticos de protección, los municipios establecen medidas de tutela sobre monumentos históricos objeto de

⁸⁹⁹ Vid. RICART I MARTÍ, Encarnació y GÓMEZ BUENDÍA, Carmen, “El patrimonio cultural local”, *op. cit.*, p. 1456.

declaración singular y sus conjuntos o agrupaciones en orden al mantenimiento de su integridad”.⁹⁰⁰

Mientras que de acuerdo con ALEGRE ÁVILA

“Esta imbricación de la tutela monumental en el entramado urbanístico, cuya gestión compete, de ordinario, a los ayuntamientos, es, justamente, el principio vertebrador de la protección de la riqueza inmobiliaria de carácter histórico instaurada por la LPHE”.⁹⁰¹

En un sentido inverso, también hay una incorporación automática de bienes catalogados urbanísticamente a la LPCC. De acuerdo con la Disposición Adicional Primera LPCC, se convierte automáticamente a cualquier bien catalogado urbanísticamente antes de la entrada en vigor de la misma (octubre 1993) en BCIL, pues se da valor a esas catalogaciones antiguas en planes urbanísticos antes de que existieran figuras de protección cultural.

IV.2.6.1.6.- La vinculación de la LPCC sobre el planeamiento urbanístico

En Cataluña, encontramos algunas pistas de esta interrelación entre protección sectorial y urbanística en la LPCC, que establece un régimen muy concreto para los BCIN que vinculan al planeamiento urbanístico, mientras que para los BCIL, también se aplican las disposiciones de la LPCC aplicables, pero el planeamiento urbanístico claramente tiene un alto margen para concretar su regulación (artículo 39 LPCC).

No hay que olvidar, pero, que la aprobación de un POUM o Plan especial del catálogo no basta per se para crear un BCIL, la tramitación del expediente de declaración de BCIL debe hacerse previamente o en paralelo a la tramitación del plan urbanístico, de tal modo que con la aprobación definitiva del plan debe estar aprobado el BCIL, y esto es fundamental para evitar equívocos como el que ocurrió con el Mas de Taialà en el municipio gerundense de Sant Gregori, que al ser declarado como BCIL por el Consell

⁹⁰⁰ GIFREU I FONT, Judit, “Régimen jurídico de la protección y fomento del Patrimonio Cultural en Cataluña: estado de la cuestión”, *op. cit.*, p. 288.

⁹⁰¹ ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel, “El patrimonio histórico y los municipios: las ordenanzas locales en la protección del patrimonio histórico”, *Revista de Estudios Locales CUNAL*, núm. 62, 2003, pp. 19-25.

Comarcal del Gironès con posterioridad a la aprobación definitiva del POUM de Sant Gregori por la Comissió Territorial d'Urbanisme se declara por el TSJC la nulidad de dicha inclusión en el POUM como BCIL, sin perjuicio de que una futura modificación del POUM la pueda incorporar sin problemas. Así se manifiesta la STSJC de 18 de abril de 2016 ⁹⁰²(FJ 2º):

“La segunda y última circunstancia a tomar en consideración: el dato no menos relevante de que en la fecha de aprobación del POUM (que es la fecha a la que hay que estar), el DIRECCION001 aún no había sido declarado BCIN o BCIL de conformidad con lo preceptuado en la LPCC; requisito sine qua non para poder acceder al catálogo del Plan bajo tales calificaciones y, asimismo, para ver atraído hacia sí el régimen de protección derivado de la legislación sectorial en materia de patrimonio cultural (ver el art 39 LPCC).

No ponemos en duda la eventualidad de que una futura modificación del POUM pueda incorporar en su seno la declaración de BCIL adoptada por el CC en fecha 21 de octubre de 2015; máxime si tal declaración deviene definitiva i firme en todos los órdenes; pero en el momento al que debemos referir nuestro pronunciamiento, es patente que el POUM no podía hacerse eco de un régimen de protección reforzada que carecía de título habilitante idóneo; luego, difícilmente podremos aceptar que el acuerdo comarcal de 21 de octubre de 2015 pueda traer consigo la pérdida sobrevenida (parcial) del objeto de la litis.”

Si bien la misma sentencia, en el mismo fundamento jurídico deja la puerta abierta a que si existe una categoría de protección meramente urbanística encuadrable dentro del plan urbanístico del catálogo cabría admitir que a falta de poder ser integrado como BCIL quepa protegerlo (mediante la técnica de “conversión de los actos”⁹⁰³) como bien protegido simplemente por el catálogo, pero para eso debe existir una figura encuadrable, cosa que no ocurre en el caso del POUM de Sant Gregori:

⁹⁰² Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Sentencia núm. 264/2016 de 18 Abr. 2016, Rec. 272/2011; Ponente: García Morago, Héctor)

⁹⁰³ Basado en el artículo 50 LPAC según el cuál “Los actos nulos o anulables que, sin embargo, contengan los elementos constitutivos de otro distinto producirán los efectos de éste”.

“Las circunstancias que nos pondrán en la tesitura de tener que invalidar la calificación de BCIL que consta en el POUM, son las siguientes:

En primer lugar, la generada por la imposibilidad de aplicar al caso algo parecido a la técnica de la "conversión de los actos", toda vez que las únicas categorías que describe el catálogo de bienes protegidos del Plan son las siguientes: BCIN; BCIL; "Elementos vegetales y fuentes"; y "Yacimientos arqueológicos" (art 172 de las normas urbanísticas). Y es patente la imposibilidad de encuadrar el DIRECCION001 bajo las rúbricas relativas a los elementos vegetales o a los yacimientos arqueológicos.

No negaremos la posibilidad de otras catalogaciones en sede urbanística, aplicables a los inmuebles que no hayan merecido la consideración de BCIN o de BCIL (ver el art 18.1 LPCC); pero para una mutación quasi automática como la que se nos sugiere, cuando menos sería preciso que el POUM contuviera una regulación precisa al respecto, indiscutiblemente aplicable a esas nuevas categorías. Y no sin olvidar la especial importancia o preeminencia que otorgaba a las categorías establecidas por la legislación sectorial (léase: LPCC) el art 69.1 de la última versión (la aplicable al caso) del texto refundido de 2005 de la Llei d'urbanisme.”

Por otro lado, se debe recordar que un Plan urbanístico que contenga un catálogo del patrimonio no puede *per se* catalogar un BCIN ni un BCIL, pues el primero es competencia autonómica su declaración, y el segundo, a pesar de sí ser declarado por un órgano municipal, exige una tramitación específica (que se debería haber hecho de forma previa o en paralelo a la tramitación del plan urbanístico). Así nos lo aclara respecto a los BCIN la STSJC de 20 de julio de 2016⁹⁰⁴ (FJ 7º):

“Pues bien, una cosa es el catálogo del patrimonio cultural catalán, al que se refiere la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, y otra diferente el catálogo de bienes a proteger que pueda contenerse en el planeamiento urbanístico, general o especial. Este segundo tiene que recoger, desde luego, lo que en aquel se reconozca con valores a proteger, manteniendo su protección (artículo 33.1 de las Ley 9/1993), pero pudiendo añadir las consideraciones al respecto que correspondan a los efectos meramente urbanísticos. Un plan urbanístico no puede declarar un inmueble como

⁹⁰⁴ Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª (Sentencia 600/2016, Rec. 150/2012; Ponente: López Vázquez, Francisco).

bien cultural de interés nacional, en cualquiera de sus clasificaciones establecidas en el artículo 7.2 de la propia ley, declaración que corresponde, a tenor de su artículo 10.2, al Gobierno de la Generalitat. En consecuencia, habiendo certificado el *Director General de Patrimoni Cultural de la Generalitat de Catalunya*, como se ha visto, que el yacimiento arqueológico de que se trata no disfruta, por él mismo, de la protección de bien cultural de interés nacional o local, procede atender, en los términos solicitados en la primera demanda, la pretensión de la actora de anular cualquier disposición del plan que exceda de lo indicado en la aludida certificación, es decir, en cuanto considere el yacimiento arqueológico, en sí mismo considerado (con independencia del conjunto histórico en el que radica) como bien cultural de interés nacional o local.”

La LPCC prevé en su artículo 33.2 (sobre “planeamiento urbanístico”) que en ciertos supuestos de declaración de BCIN se debe elaborar por el municipio afectado un plan urbanístico de protección o adecuará uno si ya existe de tal modo que se confirma la preeminencia de la declaración del BCIN sobre el planeamiento urbanístico del artículo 33.1:

- “1. En caso de que un inmueble sea declarado de interés nacional, los términos de la declaración prevalecen sobre los planes y las normas urbanísticas que afectan al inmueble, que se ajustarán a ellos antes de ser aprobados o bien, si ya eran vigentes antes de la declaración, mediante modificación.
2. En el caso de los conjuntos históricos, las zonas arqueológicas, las zonas paleontológicas, los lugares históricos y las zonas de interés etnológico y en el caso de los entornos de protección de cualquier bien cultural de interés nacional, el Ayuntamiento correspondiente elaborará un instrumento urbanístico de protección o adecuará uno vigente. La aprobación de estos instrumentos de planeamiento requiere el informe favorable del Departamento de Cultura.”

En la tramitación de este plan especial urbanístico es necesario el informe previo, preceptivo y vinculante del *Departament de Cultura* de la Generalitat, pues así lo aclara el FJ 10º de la STSJC de 20 de julio de 2016⁹⁰⁵:

“El informe del *Departament de Cultura* es vinculante para el plan de autos, en cuanto derivado del ejercicio de las competencias y funciones propias de la defensa del patrimonio cultural catalán, lo que no impide, como se dice, que a los efectos meramente urbanísticos se produzcan nuevas exigencias regladas (pese a que puedan en algún caso sustentarse en conceptos jurídicos indeterminados como el referido en el caso a las "visuales exteriores"), siempre respetando las consecuencias derivadas de la consideración del conjunto histórico de autos como bien cultural de interés nacional.”

La misma sentencia, en su FJ 9º deja claro además, que dichos planes urbanísticos (tanto un plan especial, como el mismo plan general si no se ha hecho el plan especial de protección) pueden establecer para los conjuntos históricos medidas de protección urbanística más allá de las previstas en la declaración de BCIN:

“Sin perjuicio de la retroacción que se ordenará por lo antes dicho, no considera esta Sala acreditado lo incorrecto, absurdo o irracional del redactado final de los preceptos que cita la actora, referido el 149.1 a las edificaciones que conforman la fachada marítima, que deberán mantener en todos los casos la volumetría y características básicas de la edificación existente desde las visuales exteriores, aunque no estén incluidas en el catálogo de bienes a proteger, no permitiéndose en ningún caso en tales edificaciones no catalogadas el derribo, pero sí su sustitución, identificándose con una trama gris en el plano de zonificación n-4-20.

En cualquiera de los casos, si bien el artículo 58.3 de la Ley de Urbanismo establece que corresponde al plan general fijar los parámetros de edificación y al especial de protección la definición y alcance de esta respecto del conjunto histórico, nada obsta a que el plan de ordenación urbanística municipal fije a sus efectos meramente urbanísticos una protección específica añadida o complementaria, más a la vista de no estar aún aprobado en el caso el plan especial de protección, siendo las

⁹⁰⁵ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Sentencia núm. 600/2016, Rec. 150/2012; Ponente: López Vázquez, Francisco).

limitaciones establecidas en el 149 congruentes, no excediendo los criterios de la ley de patrimonio y sujetándose al marco del acuerdo del Govern de la Generalitat de Catalunya que declaró el conjunto como bien cultural de interés nacional, constituyendo así una protección adicional absolutamente necesaria, atendido que las normas protectoras contenidas en la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, normas de protección mínimas en relación con tal patrimonio, no obstan a que, a los diferentes efectos urbanísticos que aquí nos ocupan, se pueda considerar una protección más amplia que, sin perjuicio de un plan especial en el caso inexistente, puede introducir el plan urbanístico general.”

IV.2.6.1.7.- Adaptación del planeamiento a la declaración de BIC o BCIN

Es importante tener en cuenta que si el Estado declara un BIC en Cataluña, o lo que es más frecuente, el Gobierno de la Generalitat declara un BCIN, las prescripciones de dicha declaración prevalecen sobre el planeamiento urbanístico, por lo que éste deberá adaptarse a la citada declaración, y en caso de elaborar un catálogo urbanístico, éste deberá asumir las prescripciones de la declaración, así lo declara el artículo 33.1 LPCC (sobre “planeamiento urbanístico):

“1. En caso de que un inmueble sea declarado de interés nacional, los términos de la declaración prevalecen sobre los planes y las normas urbanísticas que afectan al inmueble, que se ajustarán a ellos antes de ser aprobados o bien, si ya eran vigentes antes de la declaración, mediante modificación.”

Otro mandato del mismo artículo 33 LPCC (apartado segundo) es el de elaborar un plan urbanístico (general o derivado, o aprovechar uno ya existente) para concretar las determinaciones de una declaración de BCIN que afecte a conjunto histórico, zona arqueológica, etnológica o paleontológica, lugar histórico y en zona de entorno de cualquier BCIN⁹⁰⁶:

⁹⁰⁶ Una cosa parecida se prevé en el artículo 20 LPHE en el caso poco probable que fuera el Estado el que declarara el BIC:

“Artículo 20

1. La declaración de un Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica, como Bienes de Interés Cultural, determinará la obligación para el Municipio o Municipios en que se encontraren de redactar un Plan Especial de Protección del área afectada por la declaración u otro instrumento de planeamiento de los

“33.2. En el caso de los conjuntos históricos, las zonas arqueológicas, las zonas paleontológicas, los lugares históricos y las zonas de interés etnológico y en el caso de los entornos de protección de cualquier bien cultural de interés nacional, el Ayuntamiento correspondiente elaborará un instrumento urbanístico de protección o adecuará uno vigente. La aprobación de estos instrumentos de planeamiento requiere el informe favorable del Departamento de Cultura.”

En ambas situaciones del artículo 33, si vamos a elaborar un plan urbanístico con catálogo del patrimonio, deberemos asumir las determinaciones de la declaración del BCIN o BIC.

Para RICART I MARTÍ y GÓMEZ BUENDÍA pregonan que la LPCC

“pretende una armonización y una integración de la normativa sectorial de protección del patrimonio cultural inmobiliario con la normativa urbanística (EM). La ley catalana prevé el planeamiento urbanístico como instrumento de protección de los inmuebles declarados de interés nacional, todo y que, en este caso, los términos de la declaración ya comporten, por sí mismos, las disposiciones urbanísticas que son necesarios y a los que, en virtud de

previstos en la legislación urbanística que cumpla en todo caso las exigencias en esta Ley establecidas. La aprobación de dicho Plan requerirá el informe favorable de la Administración competente para la protección de los bienes culturales afectados. Se entenderá emitido informe favorable transcurridos tres meses desde la presentación del Plan. La obligatoriedad de dicho Plan no podrá excusarse en la preexistencia de, otro planeamiento contradictorio con la protección, ni en la existencia previa de planeamiento general.

2. El Plan a que se refiere el apartado anterior establecerá para todos los usos públicos el orden prioritario de su instalación en los edificios y espacios que sean aptos para ello. Igualmente contemplará las posibles áreas de rehabilitación integrada que permitan la recuperación del área residencial y de las actividades económicas adecuadas. También deberá contener los criterios relativos a la conservación de fachadas y cubiertas e instalaciones sobre las mismas.

3. Hasta la aprobación definitiva de dicho Plan el otorgamiento de licencias o la ejecución de las otorgadas antes de incoarse el expediente declarativo del Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica, precisará resolución favorable de la Administración competente para la protección de los bienes afectados y, en todo caso, no se permitirán alineaciones nuevas, alteraciones en la edificabilidad, parcelaciones ni agregaciones.

4. Desde la aprobación definitiva del Plan a que se refiere este artículo, los Ayuntamientos interesados serán competentes para autorizar directamente las obras que desarrollen el planeamiento aprobado y que afecten únicamente a inmuebles que no sean Monumentos ni Jardines Históricos, ni estén comprendidos en su entorno, debiendo dar cuenta a la Administración competente para la ejecución de esta Ley de las autorizaciones o licencias concedidas en el plazo máximo de diez días desde su otorgamiento. Las obras que se realicen al amparo de licencias contrarias al Plan aprobado serán ilegales y la Administración competente podrá ordenar su reconstrucción o demolición con cargo al Organismo que hubiera otorgado la licencia en cuestión, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación urbanística sobre las responsabilidades por infracciones.”

la misma ley, se deben de supeditar, incluso si hay vigentes antes de la declaración (art. 33 LPCC). En el caso de los inmuebles catalanes catalogados como BCIL, la ley exige que sea el instrumento urbanístico correspondiente el que establezca las normas adicionales de protección.”⁹⁰⁷

IV.2.6.1.8.- El régimen de protección de un BCIL en el catálogo del patrimonio urbanístico

Hay que tener en cuenta que la misma LPCC determina un papel fundamental a los planes urbanísticos para proteger a los BCIL, debido a las escasas previsiones de protección de los mismos en la ley, en su artículo 39 (sobre “régimen de protección”):

“La declaración de un inmueble como bien cultural de interés local conlleva la aplicación inmediata del régimen jurídico que esta Ley establece para los bienes catalogados. Cualquier norma adicional de protección de estos bienes se establecerá por medio de los instrumentos determinados por la legislación urbanística.”

Es coherente pensar que si los BCIL son declarados por el Ayuntamiento (o Consejo Comarcal en municipios de menos de 5.000 habitantes) estos a su vez tengan un papel relevante para determinar las medidas de protección de sus bienes culturales locales. Debido a la menor entidad e interés cultural respecto de los BCIN, el Departamento de Cultura de la Generalitat tiene un papel mucho menos tutelar respecto de los BCIL. En todo caso, tanto el POUM como en su caso el Plan especial de Protección que contenga un catálogo urbanístico debe contener obligatoriamente todos los BCIL previamente declarados. También cabe mencionar la posibilidad de que el plan urbanístico delimite un entorno de protección del BCIL si lo justifica debidamente.

Me remito para lo demás al apartado de este trabajo sobre “Declaración de los BCIL y su incidencia en el planeamiento urbanístico” que trata el tema.

IV.2.6.1.9.- Régimen especial de los municipios histórico-artísticos

⁹⁰⁷ RICART I MARTÍ, Encarnació y GÓMEZ BUENDÍA, Carmen, “El patrimonio cultural local”, *op. cit.*, p. 1455.

Finalmente hay que tener en cuenta el régimen especial de los municipios histórico-artísticos del artículo 6 LPCC, que deben serlo de acuerdo con el artículo 76 del TRLMRLC. Así, según este último precepto, son municipios histórico artísticos todos aquellos que sean declarados conjunto histórico (es decir BCIN) o por lo menos un 50% de los inmuebles del municipio (art. 76.1 TRLMRLC). En cuyo caso deben crear “un órgano de estudio y propuesta para la preservación, la conservación, la protección y la vigilancia de su patrimonio cultural” (según el artículo 6 LPCC o en los mismos términos el artículo 76.2 TRLMRLC; el primero nos indica además que dicho órgano lo creará el Consejo Comarcal si es un municipio de menos de 1.000 habitantes). Dicho órgano, que la ley no le pone nombre si bien podría considerarse un “consejo municipal del patrimonio” debe ser creado y regulado por el propio ente local en base a su autonomía municipal, que decidirán su composición (entre los que deberá haber necesariamente profesionales cualificados en el campo del patrimonio cultural) y cuya función mínima prevista por la ley será la de informar previamente de forma preceptiva y no vinculante antes de aprobarse o modificarse un plan urbanístico (art. 6.4 LPCC).

Cabría plantearse si deben informar toda modificación del planeamiento, por más que no tengan ninguna relación con el patrimonio cultural la modificación propuesta. Haciendo una analogía con el deber de informe autonómico de los conjuntos de interés cultural según el art. 20 LPHE, cuya sentencia del TSJ de Castilla la Mancha de 4 de marzo de 1999⁹⁰⁸, establece que en caso de modificación puntual de las normas subsidiarias urbanísticas no preciaban del informe autonómico de cultura por no afectar el ámbito de protección⁹⁰⁹.

Dichos municipios declarados histórico-artísticos también tienen el deber de elaborar y aprobar un catálogo del patrimonio cultural. No se especifica el instrumento urbanístico, si bien está claro que puede ser en el mismo POUM o por remisión de éste a un plan especial, de acuerdo con lo que nos establece el artículo 75.2 RLUC.

Teniendo en cuenta que la LPCC previó esto en 1993, para entonces la legislación urbanística no obligaba a realizar catálogos del patrimonio como documentación

⁹⁰⁸ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª.

⁹⁰⁹ Así nos lo razona el FJ 2o de la sentencia: “razones jurídicas: 1º) Porque la modificación puntual de la Normas Subsidiarias de Letur, por su propio alcance no se encuentra dentro del marco de aplicación del artl. 20.1, al no tener como finalidad la protección del área afectada por la declaración.”

obligatoria de un POUM por lo que fue un avance importante en los municipios con más patrimonio para protegerlo, si bien hoy esta previsión de hacer un catálogo ha quedado de algún modo superado por la previsión de todo municipio de incluir el catálogo al aprobar o revisar el POUM, según el artículo 71.1 TRLUC (si bien se podría decir que en los municipios histórico-artísticos hay un cierto carácter imperativo de la inmediatez para elaborar el catálogo sin tener que esperar a hacer o revisar un POUM).

Para elaborar este catálogo, el artículo 76.3 TRLMRLC prevé la posibilidad de que el municipio histórico-artístico y la Generalitat aprueben un convenio para determinar la asistencia y cooperación técnica y económica de esta última para realizar y financiar el plan especial de protección (así como de los proyectos obra de conservación y restauración de los bienes del conjunto y su entorno protegido).

También los convenios pueden versar sobre los sistemas de participación de los municipios histórico-artísticos en los órganos de la Generalitat competentes para conservar y proteger el patrimonio, así como los sistemas de coordinación entre las dos administraciones (art. 76.3 TRLMRLC).

IV.2.6.1.10.- Figura del arqueólogo municipal

Finalmente, según el artículo 6.5 LPCC, los municipios con patrimonio arqueológico importante deben disponer de un arqueólogo municipal, cuyo nombramiento y funciones depende del municipio. El precepto remite a un reglamento autonómico para determinar los casos en que es obligatoria esta figura y sus funciones generales, si bien ni el “*Decret 78/2002, de 5 de març, del Reglament de protecció del patrimoni arqueològic i paleontològic*” ni cualquier otro reglamento por ahora lo han regulado. De la redacción del precepto no se deduce que el municipio tenga que estar declarado histórico-artístico para tener el arqueólogo municipal, a pesar de que es confuso, puesto que está en un artículo, el 6 LPCC, que trata precisamente de esto, pero hay ejemplos de municipios que no son histórico-artísticos, como Cabrera de Mar, que tienen arqueólogo municipal debido a sus importantes restos arqueológicos en el municipio.

IV.2.6.2.- Interrelación con la legislación del patrimonio natural

Por lo que se refiere a la protección de los árboles o arboledas monumentales o de interés local o comarcal, nada dicen los decretos de la Generalitat que los regulan, eso es: el Decreto 214/1987, de 9 de junio, sobre declaración de árboles monumentales, el Decreto 47/1988, de 11 de febrero, sobre declaración de árboles de interés comarcal y local, ni el Decreto 120/1989, de 17 de abril, sobre declaración de arboledas monumentales, de interés comarcal y de interés local.

Dichos decretos no establecen la relación entre los bienes de interés natural con los de interés cultural con los que pudieran estar relacionados (por ejemplo árboles monumentales sitios en masías protegidas por su interés cultural), ni tampoco con los planes urbanísticos que contengan catálogos de protección del patrimonio cultural y natural.

Cosa distinta se puede decir de la Ley catalana 12/1985, de 13 de junio, de Espacios Naturales, que regula figuras de protección ambiental como los planes de protección del medio natural y del paisaje, los Planes de Espacios de Interés Natural (PEIN) y los Espacios Naturales de Protección Especial. La Disposición Adicional segunda de dicha ley nos establece lo siguiente:

“Esta Ley no disminuye en perjuicio de la protección ya establecida las medidas adoptadas en relación con los espacios naturales. En consecuencia, tendrán también la consideración de espacios naturales los terrenos clasificados como no urbanizables objeto de especial protección según el ordenamiento urbanístico vigente.”

Es decir, que la Ley 12/1985 es una ley de mínimos, y que nada obsta a que pueda establecer una protección adicional en ciertos aspectos en los espacios naturales en planes urbanísticos y territoriales, a estos efectos nos pone un ejemplo urbanístico: el suelo no urbanizable de protección especial de acuerdo con el planeamiento urbanístico se considera a los efectos de la ley 12/1985 como espacio natural.

Además, el artículo 5.3 de la ley nos recuerda que

“los planes de protección del medio natural y del paisaje son instrumentos de ordenación y de gestión de los espacios naturales protegidos y, en lo que concierne

a la ordenación de los usos del suelo, tienen la naturaleza jurídica propia de los planes directores urbanísticos”.

IV.2.6.3.- Interrelación con otro instrumento urbanístico: el catálogo de masías en suelo no urbanizable

La primera referencia la encontramos en el artículo 47.3⁹¹⁰ del TRLUC (sobre “Régimen de uso del suelo no urbanizable” en su redacción dada por la reciente Ley 2/2021, 29 diciembre, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público), referente al régimen de uso del SNU que permite reconstruir o rehabilitar masías o casas rurales en SNU por razones entre otras arquitectónicas e históricas.

“3. Está permitido, en suelo no urbanizable, con los requisitos fijados por los artículos 50, 50 bis y 51:

- a) Reconstruir y rehabilitar las masías y las casas rurales que sea necesario preservar y recuperar por razones arquitectónicas, históricas, ambientales, paisajísticas o sociales.
- b) Reconstruir y rehabilitar otras construcciones anteriores a la entrada en vigor del primer instrumento de planeamiento urbanístico general en cada municipio y que sea necesario preservar y recuperar por razones arquitectónicas o históricas.
- c) Rehabilitar las construcciones rurales en desuso para corregir el impacto ambiental o paisajístico negativo.

3 bis. Las construcciones a las que se refiere el apartado 3 deben haber sido incluidas por el planeamiento urbanístico en el catálogo establecido en el artículo 50.2. De acuerdo con el correspondiente plan urbanístico, estas construcciones pueden reutilizarse para destinarlas a los siguientes usos:

- a) De vivienda, cuando se trate de masías o casas rurales.
- b) De vivienda con actividad económica de uso turístico en masías o casas rurales.

⁹¹⁰ Para saber más respecto de este precepto, ver GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística a Catalunya*, Associació Catalana de Municipis, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2012, pp. 240-245.

- c) Hotelero, con exclusión de la modalidad de hotel apartamento.
- d) De turismo rural.
- e) Educación en el ocio.
- f) De creación artística o de producción artesanal.
- g) De ejercicio de profesiones liberales.
- h) De restauración.
- i) De equipamientos
- j) De servicios comunitarios o corporativos.

3 ter. No obstante lo establecido en el apartado 3, las construcciones mencionadas pueden reutilizarse para destinarlas a otros usos distintos siempre que fomenten su preservación y conservación o, en su caso, permitan corregir su impacto ambiental o paisajístico negativo.”

Hay que tener en cuenta que el verbo reconstruir del artículo 47.3 TRLUC no se debe interpretar literalmente en el sentido de permitir el derribo de la masía para construir de nuevo, pues en el caso de una masía catalogada, una reconstrucción nunca puede implicar previamente el derribo y debe implicar la preservación de la masía. Así se manifiesta claramente la STSJC de 23 de octubre de 2017⁹¹¹ en el FJ 6º:

“Plantea el recurrente que el régimen legal del art. 47.3 TRLUC contempla la posibilidad de reconstrucción y rehabilitación de masías y casas rurales, y que la primera acción admite perfecta reconducción a la actuación por él desplegada, acudiendo a definición del oportuno diccionario del verbo reconstruir.

No es, sin lugar a ningún género de duda, ningún diccionario referente idóneo con que dotar de significado a conceptos no comunes, sino estrictamente jurídicos, habiendo esta Sala de hacer notar que la reconstrucción de masías y casas rurales, a que se refiere el art. 47.3 TRLUC, no equivale, ni puede en modo alguno dar carta de naturaleza, a su completo derribo, para construir de nuevo una entidad que dé réplica, más o menos lograda, y ello en el mejor de los casos y escenarios posibles para la tesis del recurrente, que aquí ni siquiera se da, visto el desplazamiento apuntado, a la construcción original merecedora de catalogación, por las razones a

⁹¹¹ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Sentencia núm. 672/2017, Rec. 180/2013; Ponente: Rodríguez Laplaza, Eduardo; LA LEY 245482/2017).

que se refiere el citado precepto, pues, aun en el régimen transitorio aquí aplicado, la reconstrucción obedece a la necesaria preservación, con posterior catalogación del elemento.

Por definición, derruida la masía o casa rural, las razones que avalaban su reconstrucción, o rehabilitación, desaparecen con ella. Prescindiendo por lo demás de la burda posición del recurrente, que trató inicialmente de hacer pasar por reforma un puro y simple derribo, y no ha sometido a la Administración, local o autonómica, sino proyectos de reforma o rehabilitación de la finca de que se trata, el alcance y significado de la reconstrucción y rehabilitación a que alude el citado precepto legal vienen dados por los fines a que apuntan ambas acciones, en dicción literal del mismo: la necesidad de "preservar y recuperar por razones arquitectónicas, históricas, ambientales, paisajísticas u otras", la masía o casa rural de que se trate. No acierta a adivinar esta Sala qué es susceptible, a su entero derribo, para el que aquí, de nuevo en flagrante violación legal, ni se solicitó ni se concedió licencia alguna, hallándonos ante obra clandestina, de ser preservado y recuperado. No pudiendo la respuesta ser otra que la más absoluta y prístina nada.

Igualmente grosero resulta el argumento de hallarse la masía catalogada, y de ser susceptible de legalización lo hecho en base a aquel catálogo, pues, en verdad, lo catalogado ha dejado de existir, por exclusivo designio y hacer del recurrente, tolerado por el Ayuntamiento, de modo que se ha consumado un derribo contrario a la autorización de rehabilitación autonómica, de que el Plan Especial correspondiente no se hizo, a su publicación, suficiente eco, lo que en forma alguna equivale a dar carta de naturaleza a la demolición, ni a la catalogación de la construcción de cuyo derribo aquí se trata, y se recurre, lo que sería tanto como pervertir y desnaturalizar la figura misma del Plan Especial de catálogo del municipio, del art. 50.2 TRLUC.”

De acuerdo con las Directrices del contenido del catálogo de masías y casas rurales elaborado por la Dirección General de Urbanismo en 2009⁹¹² se entiende por masía “la construcción constituida por una vivienda familiar y sus anexos, vinculada en origen a una explotación agropecuaria y forestal”.

Se entiende por casas rurales,

⁹¹² VARIOS AUTORES, *Directrius del contingut del catàleg de masies i cases rurals*, Generalitat de Catalunya DPTOP, Barcelona, 2009, pp. 5-6.

“las construcciones de viviendas como masoveries, casas de campesino y otras construcciones tradicionales, propias del suelo no urbanizable, con vivienda familiar no vinculado a la actividad agrícola ni a la ganadera, como son los molinos de agua y de secano, las estaciones ferroviarias, los tejares, las instalaciones preindustriales, las antiguas centrales hidroeléctricas, etc”.⁹¹³

Mientras que el mismo documento considera como razones arquitectónicas e históricas para incluir una casa en el catálogo:

- “Arquitectónicas: aquellas masías o casas rurales que total o parcialmente tengan un valor arquitectónico por su composición o la presencia de elementos arquitectónicos singulares.
- Históricas: orígenes y evolución de la tipología de la masía; relevancia del uso en la historia; influencia en la configuración de los asentamientos en el territorio, etc.”

914

El segundo precepto que trata la cuestión es el artículo 50.2 TRLUC, donde ya se habla explícitamente de la obligación de elaborar un catálogo de construcciones en SNU a reconstruir o rehabilitar por las razones que motiven su preservación o recuperación (que serán de carácter arquitectónico o histórico, entre otros, por remisión al ya tratado artículo 47.3 TRLUC) y donde el artículo 50.3 (sobre “Reconstrucción o rehabilitación de determinadas construcciones en suelo no urbanizable”) exige un informe preceptivo previo de la Comisión territorial de urbanismo correspondiente en caso de que se solicite licencia sobre la masía a reconstruir o rehabilitar, excepto que el plan urbanístico del catálogo de masías en SNU ya prevea expresamente el uso admitido en la masía correspondiente:

“2. El planeamiento urbanístico general o especial ha de identificar en un catálogo específico las construcciones situadas en suelo no urbanizable susceptibles de reconstrucción o de rehabilitación y justificar las razones que determinan su

⁹¹³ VARIOS AUTORES, *Directrius del contingut del catàleg de masies i cases rurals*, Generalitat de Catalunya DPTOP, Barcelona, 2009, pp. 5-6.

⁹¹⁴ VARIOS AUTORES, *Directrius del contingut del catàleg de masies i cases rurals*, Generalitat de Catalunya DPTOP, Barcelona, 2009, p. 6.

preservación o, si procede, su recuperación de acuerdo con lo establecido por el artículo 47.3. Los criterios paisajísticos que determinan la inclusión de las masías y casas rurales en el catálogo deben adecuarse a las determinaciones que, si procede, establece el planeamiento urbanístico o sectorial para la protección y el mejoramiento del paisaje.

3. Es preceptivo el informe de la comisión territorial de urbanismo que corresponda en el procedimiento de otorgamiento de la licencia urbanística y su sentido desfavorable es vinculante en los siguientes supuestos:

- a) En relación con los usos a los que se refiere el apartado 3 ter del artículo 47, si no están expresamente admitidos en el correspondiente plan urbanístico.
- b) En relación con las obras a las que se refiere el apartado 1 del artículo 50 bis, de sustitución parcial o de aumento de volumen sin dar lugar a un cuerpo separado, si no están suficientemente detalladas para el otorgamiento reglado de la licencia en el correspondiente plan urbanístico.”

A pesar de que tanto el catálogo urbanístico del patrimonio como el catálogo de masías se llaman catálogos y pueden afectar a bienes parecidos, son instrumentos urbanísticos distintos con finalidades distintas, pues solo la primera tiene propiamente una finalidad de conservación del patrimonio cultural, mientras que el segundo puede tener esa finalidad solo de forma coyuntural, tal y como nos expone el FJ 3º de la STSJC de 28 de enero de 2019⁹¹⁵:

“La misma trata de hacer pasar el catálogo a que se refiere el art. 71 del TRLUC, y que desarrollan los arts. 75 y 95 del Decret 305/2006 (RLU), por catálogo de su art. 50.2, cuando uno y otro nada tienen que ver. Al Plan de Ordenación Urbanística Municipal le es dado incluir el catálogo de bienes a proteger (art. 59.1.d) TRLUC), y la disciplina sustantiva dirigida a la protección de los mismos puede deferirse a un instrumento de planeamiento especial (art. 75.2 del RLU), precisamente la figura a la que llaman el art. 340 de aquel POUM y su DTª 3ª. Confundir el catálogo a que se refieren los preceptos, legales y reglamentarios,

⁹¹⁵ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (Sentencia núm. 58/2019, Rec. 220/2013; Ponente: Rodríguez Laplaza, Eduardo).

aludidos, con el catálogo de construcciones en suelo no urbanizable a que aquí nos enfrentamos, y enjuiciamos, propio exclusivamente del régimen de aquella clase de suelo, y que tiene por objeto la identificación de edificaciones dignas, por los méritos en ellas concurrentes, de acogerse a la disciplina de los arts. 47.3 y 50.3 del TRLUC, puede ayudar a la pretensión de la actora, pero en modo alguno resulta asumible, pues se identifican indebidamente catálogos que nada tienen que ver entre sí, ni en su formación, ni en su sentido, ni en sus objetivos, de modo que cualquier apelación a deberse el catálogo en suelo no urbanizable que aquí nos trae al de bienes protegidos en su caso obrante en aquel POUM se halla abocada al fracaso. En fin, y en más resumidos términos si se quiere: el catálogo a que aluden los arts. 47.3 y 50.2 TRLUC no obedece a la estricta misión de protección de bienes catalogados a que se refiere el art. 71 TRLUC, por más que puedan darse concomitancias entre uno y otro, y, desde luego, la protección de los bienes catalogados a que se refiere el art. 71 TRLUC puede lograrse por múltiples medios, y tener el alcance correspondiente a la realidad presente del bien catalogado, lo que en modo alguno tiene por qué necesariamente pasar por la reconstrucción y rehabilitación del elemento correlativo, en los términos que prevén los arts. 47.3 y 50.3 TRLUC.”

Así, según las Directrices del contenido del catálogo de masías y casas rurales⁹¹⁶ el catálogo del patrimonio protege elementos construidos “simbólicos” con distintos niveles de protección de inmuebles y distintas actuaciones permitidas o prohibidas sobre el bien protegido, mientras que el catálogo de masías busca identificar las construcciones rurales tradicionales –habitadas o no- que permitan mantener el tejido rural vivo y que tengan un nivel de conservación suficiente para permitir su rehabilitación y darle alguno de los usos permitidos por el TRLUC. Eso no quita que el catálogo de masías deba ser coherente con el catálogo del patrimonio y por lo tanto el primero deba recoger las masías y casas rurales en SNU catalogadas en el catálogo del patrimonio (ya sean BCIN, BCIL o bienes del catálogo urbanístico) y determinar en las fichas del catálogo de masías qué grado de protección urbanística o cultural tienen, qué elementos hay que preservar y qué actuaciones están permitidas en los mismos (en este sentido el catálogo del patrimonio y

⁹¹⁶ AUTORES VARIOS, *Directrius del contingut del catàleg de masies i cases rurals*, Generalitat de Catalunya DPTOP, Barcelona, 2009, p. 8.

sobretudo las previsiones de la LPCC para BCIN y BCIL prevalecen sobre el catálogo de masías en SNU, que en ningún momento podrán contradecir).

Tampoco podemos olvidar el criterio del interés paisajístico para incluir masías en el catálogo, y que la protección del paisaje puede llegar a condicionar las actuaciones sobre estas masías. Así, el planeamiento territorial o director y las cartas del paisaje pueden definir entornos de interés paisajístico que se deben reflejar tanto informativamente como normativamente en el catálogo de masías. Con el fin de proteger esos valores paisajísticos de la masía o casa rural, se pueden definir y regular en el catálogo aspectos de intervención relacionados con la visibilidad de la masía, su localización, la organización del conjunto de una masía, la composición de la estructura de la masía, la significación de la misma (protegiendo los valores singulares de la masía) y su funcionalidad (garantizando la continuidad de sus funciones ecológicas)⁹¹⁷.

En las masías y casas rurales del catálogo, según las Directrices del contenido del catálogo de masías y casas rurales⁹¹⁸ (con valor orientativo más que normativo⁹¹⁹) no se permiten reconstrucciones si se encuentran en espacios donde los valores ecológicos y paisajísticos prevalecen sobre la recuperación arquitectónica, o que estén en zonas de riesgo. En cambio, fuera de estos casos se permitiría la reconstrucción si la masía puede ser identificada en su planta original, formando mínimos dos paredes de mínimo 2 metros de alzada, con unos vestigios de por lo menos 75 metros cuadrados, una implantación topográfica adecuada y un acceso preexistente adecuado al tráfico rodado. Para la reconstrucción se deben tener en cuenta la composición, materiales y cromatismos del lugar, así como acreditar la volumetría y usos originales.

Sobre el tratamiento de las edificaciones del catálogo, se debe mantener la estructura básica y la funcionalidad de la edificación (mantenimiento de la tipología aparente exterior como interior, especialmente de la edificación principal) y con un uso del

⁹¹⁷ AUTORES VARIOS, *Directrius del contingut del catàleg de masies i cases rurals*, Generalitat de Catalunya DPTOP, Barcelona, 2009, pp. 8-9.

⁹¹⁸ AUTORES VARIOS, *Directrius del contingut del catàleg de masies i cases rurals*, Generalitat de Catalunya DPTOP, Barcelona, 2009, pp. 11-13.

⁹¹⁹ AUTORES VARIOS, *Directrius del contingut del catàleg de masies i cases rurals*, Generalitat de Catalunya DPTOP, Barcelona, 2009, p. 3: “De acuerdo con los artículos 47.3 y 50 del LUC, dado que la Ley no predetermina en detalle el contenido del catálogo de masías y casas rurales, se cree conveniente establecer una serie de pautas y criterios en lo referente a los aspectos a tener en cuenta en la elaboración de los catálogos, para garantizar que con el PEM se determinen criterios y medidas concretas para llevar a cabo la rehabilitación de las masías, con facilidad de gestión y seguridad jurídica.”

cromatismo, aperturas y materiales propios del sitio. No se permite el traslado de la edificación excepto en casos excepcionales de afectación por sistema general o riesgo sobrevenido (con una reconstrucción en el traslado fiel al original). En la rehabilitación se deben utilizar materiales y colores coherentes con la edificación original.

Las ampliaciones en principio no están permitidas (el objetivo del catálogo es la rehabilitación) si bien el catálogo puede permitir en casos puntuales la ampliación según el uso concreto a dar a la edificación (para un uso colectivo o si es para un uso de vivienda consiguiendo la superficie mínima para tal fin), e intentando preferentemente reutilizar edificaciones anexas preexistentes.

Si se trata de edificar construcciones anexas en SNU deberemos ir al artículo 47.6 TRLUC con los requisitos allí mencionados y en su caso aprobando el plan especial correspondiente antes de obtener la licencia edificatoria.

Vemos, en consecuencia, que a pesar de que el catálogo de masías en SNU no es un catálogo del patrimonio urbanístico, sí es un instrumento urbanístico que regula y ordena los usos e intervenciones en masías y casas rurales en SNU de tal modo que acilita su rehabilitación y habitabilidad, pero con unos criterios tradicionales de intervención que permiten la preservación de las estructuras originales de dichas masías, lo que de algún modo ayuda a preservar las mismas. Pero como hemos visto, los catálogos del patrimonio deben existir en paralelo y de algún modo vinculan en sus prescripciones a los catálogos de masías en SNU.

Respecto al tema de respetar la volumetría del patrimonio rural, es importante tener en cuenta más allá del catálogo del patrimonio, las disposiciones para el patrimonio arquitectónico rural incluidos en un catálogo de masías en suelo no urbanizable del art. 55.3 del RLUC, cuando establece:

"La reconstrucción y la rehabilitación del patrimonio arquitectónico rural tienen que respetar el volumen edificado preexistente y la composición volumétrica original previamente determinados, y las posibles ampliaciones o nuevas construcciones de carácter auxiliar que admita el planeamiento urbanístico no pueden afectar los valores arquitectónicos y paisajísticos concurrentes, y tienen que estar justificadas en la necesidades derivadas del desarrollo de los usos admitidos."

Interpretando este precepto, la STSJC de 31 de marzo de 2016⁹²⁰, donde el tribunal entiende que por el principio de legalidad, la reconstrucción y rehabilitación del patrimonio rural debe respetar el volumen edificado preexistente y la composición volumétrica original previamente determinados. Las ampliaciones o nuevas construcciones de carácter auxiliar, que admita el planeamiento, no pueden afectar a los valores arquitectónicos y paisajísticos concurrentes, y tienen que estar justificadas en las necesidades derivadas del desarrollo de los usos admitidos. Así se entiende del FJ 5:

“Todos -y muy especialmente la Administración- debemos ser respetuosos con el sistema de fuentes del derecho por el que nos regimos; con especial deferencia hacia el principio de legalidad.

Damos por sentado que cuando la Administración autonómica aprobó definitivamente el POUM de Castellbisbal, debió aplicar con celo las directrices de raigambre legal sobre el contenido del catálogo de masías y casas rurales y, asimismo, las pautas desarrolladas al efecto a través del art 55.3 RU, cuyo tenor literal hemos transcrito más arriba. Pero una vez cristalizada esa operación en las previsiones del POUM y de su catálogo, lo que procedía era aplicar fielmente las determinaciones del planeamiento urbanístico aprobado. Y esas determinaciones - como ya pusiera de relieve la DGOTU- permitían la tramitación y aprobación de un PE como el de autos. No en vano, el catálogo admitía llegar a un total de tres espacios o ámbitos destinados a vivienda rural; y el art 150 bis de las NNUU del POUM, permitía a su vez incrementar hasta un 20% el volumen edificado existente.

Ciertamente, ese incremento -señalaba el precepto- podía incorporarse al Plan especial "*si escau*". Pero tal expresión (de la que suele hacerse uso y abuso, y que en un contexto como el nuestro sólo puede significar "si es procedente" o algo parecido a "de darse el caso" -ver el *diccionari de L'Institut d'Estudis Catalans*-), en modo alguno podría haberse utilizado como coartada para rechazar el plan especial en ciernes, o para imponerle condiciones que no fuesen de consuno verdaderas *conditio iuris* respaldadas por normas de rango superior al propio POUM. Y decimos "de rango superior al propio POUM", porque no consta, en el

⁹²⁰ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (sentencia núm. 205/2016, rec. 113/2013).

expediente de planeamiento, signo alguno de incompatibilidad entre el PE y otros extremos del susodicho POUM.”

Por otro lado, son dignas de mención las Directrices del contenido del catálogo de masías y casas rurales elaborado por la Dirección General de Urbanismo en 2009 y que nos orienta sobre algunas posibilidades de este instrumento urbanístico.

Por lo que se refiere al procedimiento de aprobación del catálogo de masías en SNU, según MORERA CAMPRUBÍ⁹²¹ sería el siguiente:

- 1) Redacción del Plan Especial por los servicios técnicos o servicios externos;
- 2) Informe de los servicios técnicos/equipo redactor;
- 3) Aprobación inicial por el Ayuntamiento (alcalde);
- 4) Información pública por 1 mes con anuncio en tablón de edictos, BOP y diario de prensa periódica y citación personal a interesados + solicitar informes sectoriales;
- 5) Informe servicios técnicos/equipo redactor sobre alegaciones;
- 6) Aprobación provisional por el Pleno municipal;
- 7) Aprobación definitiva por la Comisión Territorial Urbanística;
- 8) Publicación e inscripción en el Registro de Planeamiento Urbanístico.

La autora⁹²² menciona entre los informes sectoriales posibles a solicitar el del artículo 33 LPCC, un informe del Departamento de Cultura que está pensado para la tramitación de un plan especial para la protección de BCIN que sean conjuntos históricos, zonas arqueológicas o paleontológicas, zonas históricas o de interés etnológico, o bien zonas de protección del entorno de un BCIN, pero no están referidas a catálogos de masías en SNU. Por lo tanto, entiendo que se refiere a la necesidad de solicitar informe al Departament de Cultura de la Generalitat en caso de que alguna de las masías sea parte de un BCIN.

⁹²¹ MORERA CAMPRUBÍ, Montserrat, Supuestos prácticos de Urbanismo de Cataluña, Ed. Ezcurrea, Madrid, 2014.

⁹²² MORERA CAMPRUBÍ, Montserrat, Supuestos prácticos de Urbanismo de Cataluña, Ed. Ezcurrea, Madrid, 2014.

Es preciso mencionar que el antiguo Decreto 278/2003 que desarrollaba parcialmente la Ley de Urbanismo de 2002 establecía una disposición transitoria quinta que premiaba a los inmuebles catalogados urbanísticamente o por la LPCC que fueran masías en SNU para permitir su rehabilitación o reconstrucción mientras no se aprobara el plan del catálogo de masías en SNU correspondiente (vía plan especial)⁹²³. Dicha previsión transitoria desapareció con el nuevo reglamento de la Ley de Urbanismo (Decret 305/2006) posiblemente por la innecesidad del mismo al preverse ya actualmente un régimen transitorio de las construcciones en SNU mientras no se aprueba el catálogo de masías en SNU. Así, actualmente, la Disposición transitoria 15 del TRLUC del 2010 prevé un régimen transitorio para las masías mientras no se apruebe el catálogo de masías en SNU en el siguiente sentido:

“1. A efectos de lo establecido por los artículos 47.3 y 50.2, mientras el planeamiento general o un plan especial de iniciativa pública no contenga la catalogación de las construcciones situadas en suelo no urbanizable del término municipal, para regular su reconstrucción o la rehabilitación, pueden autorizarse estas actuaciones mediante el procedimiento establecido por el artículo 48, de cara a destinarlas a alguno de los usos admitidos, incluido el hotelero. La documentación, en este caso, debe incluir una justificación específica de las razones arquitectónicas, históricas, paisajísticas o sociales que determinan la preservación y la recuperación de la edificación o, en su caso, del impacto ambiental o de la necesidad de integración en el paisaje.

2. Las edificaciones y las actividades existentes en suelo no urbanizable, debidamente autorizadas de acuerdo con la legislación anterior a la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo, que no se ajusten al régimen de uso del suelo no urbanizable que establece la presente ley, pueden ampliarse siempre y cuando el planeamiento urbanístico vigente, aprobado definitivamente antes de la entrada en

⁹²³ “Cinquena

Als efectes del que preveuen els articles 47.3 i 50.2 de la Llei d'urbanisme, en tant el planejament general o bé un pla especial d'iniciativa pública no continguin la catalogació de les masies i cases rurals del terme municipal, per regular llur reconstrucció o rehabilitació, els particulars poden promoure plans especials amb l'esmentada finalitat sempre que es tracti de masies o cases rurals que hagin estat prèviament incloses en catàlegs vigents, de protecció del patrimoni històric, artístic o arquitectònic, o bé que estiguin declarades com a béns culturals d'interès nacional o local, d'acord amb la Llei del patrimoni cultural català.”

vigor de la Ley 2/2002, lo prevea expresamente. La ampliación se autoriza de acuerdo con el procedimiento establecido por el artículo 49.2.”

Vemos, por lo tanto, como el régimen transitorio se ha flexibilizado al no exigirse ya la catalogación urbanística o de la LPCC explícitamente.

IV.2.7.- Colaboración interadministrativa

De acuerdo con SÁNCHEZ GOYANES⁹²⁴, la interrelación entre el derecho sectorial del patrimonio cultural y el planeamiento urbanístico debe derivar necesariamente del principio de coordinación interadministrativa que deriva principalmente del artículo 103.1 de la Constitución.

Debido a la interacción entre el catálogo urbanístico del patrimonio y la legislación sectorial del patrimonio cultural, es importante mencionar el artículo 3 LPCC que regula este principio de colaboración entre Administraciones Públicas catalanas para proteger el Patrimonio cultural catalán:

- “1. En el ejercicio de sus competencias respectivas, la Administración de la Generalidad, los Consejos Comarcales y los Ayuntamientos velarán por la integridad del patrimonio cultural catalán, tanto público como privado, y por la protección, la conservación, el acrecentamiento, la difusión y el fomento de este patrimonio, estimulando la participación de la sociedad, por lo que se dotarán de los medios materiales y personales adecuados.
2. Las Administraciones públicas colaborarán para que las competencias respectivas sean ejercidas en el ámbito de esta Ley de la mejor manera posible.
3. Los Consejos Comarcales y los Ayuntamientos comunicarán inmediatamente a la Administración de la Generalidad cualquier situación de peligro en la que se encuentren los bienes integrantes del patrimonio cultural.

⁹²⁴ SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, “El urbanismo, al servicio del patrimonio común(1)”, Práctica Urbanística, Nº 119, Sección Estudios, Noviembre-Diciembre 2012, pp. 37-38.

4. La Administración de la Generalidad informará a los correspondientes Consejos Comarcales y Ayuntamientos de las actuaciones que lleve a cabo en aplicación de esta Ley.”

IV.2.8.- Conclusiones preliminares

En este capítulo hemos comprobado como los municipios tienen competencias para gestionar el urbanismo y su patrimonio histórico/cultural, así como un mandato constitucional para proteger el patrimonio (art. 46 CE). El Tribunal Supremo ha dejado claro que preferentemente debemos aplicar tanto la legislación sectorial en patrimonio cultural como la urbanística para proteger el patrimonio inmueble, si bien si ambas normativas son compatibles internamente se debe dar preferencia a la legislación de patrimonio cultural por ser más especializada.

En Cataluña hay una regulación (TRLUC y RLUC) que obliga a aprobar catálogos urbanísticos del patrimonio, ya sea con ocasión de la aprobación/revisión del POUM, o con éste remitiendo a un plan especial de desarrollo (pues el plan especial autónomo, a pesar de estar previsto para esta función en el artículo 92.2 RLUC, ya no tiene cobertura legal en el actual TRLUC) según nos indica el artículo 75 RLUC, mientras que la jurisprudencia no admite el PMU como plan para esta finalidad. Los catálogos son instrumentos que forman parte del planeamiento urbanístico (POUM o Plan Especial de Protección) si bien no son un plan urbanístico en sí mismo, sino un documento que complementa y forma parte del plan. El sentido último de los catálogos urbanísticos es el de dar cumplimiento al principio de desarrollo urbanístico sostenible regulado, con carácter básico en el artículo 3.2 y 3.3 TRLS:

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

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

3. Los poderes públicos formularán y desarrollarán, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que, esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional. En particular:

(...)

k) Favorecerán la puesta en valor del patrimonio urbanizado y edificado con valor histórico o cultural.”

Y en Cataluña, desarrollado en el artículo 3.1 TRLUC:

“El desarrollo urbanístico sostenible se define como la utilización racional del territorio y el medio ambiente y comporta combinar las necesidades de crecimiento con la preservación de los recursos naturales y de los valores paisajísticos, arqueológicos, históricos y culturales, a fin de garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.”

Principio desarrollado a su vez en el artículo 3.e) y f) RLUC:

“El ejercicio de las competencias urbanísticas y, en particular, de la potestad de planeamiento, se rige por el principio de desarrollo urbanístico sostenible definido en el artículo 3 de la Ley de urbanismo, el cual tiene como objetivo la utilización racional del territorio, en orden a garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, y comporta conjugar las siguientes finalidades:

e) La protección y gestión adecuada del medio ambiente y del patrimonio natural, mediante la preservación de las funciones ecológicas del suelo, la mejora de la calidad ambiental, la gestión del paisaje para preservar los valores, la utilización racional de los recursos naturales (...).

f) La protección del patrimonio cultural, mediante la conservación, recuperación y mejora de los inmuebles que lo integran, de los espacios urbanos relevantes, de los elementos y tipologías arquitectónicas singulares, de los paisajes de valor cultural e histórico y de las formas tradicionales de ocupación humana del suelo.”

Hemos visto que

“La función principal del Catálogo de bienes protegidos es la preservación de los valores existentes en el ámbito del plan urbanístico por medio del establecimiento de medidas urbanísticas de protección jurídica.

En el marco del planeamiento urbanístico, el Catálogo de bienes protegidos es un documento normativo que permite en los ayuntamientos proteger el patrimonio más significativo del municipio. A través de fichas individualizadas identifica los conjuntos y los elementos patrimoniales relevantes (arquitectónicos, arqueológicos-paleontológicos, socioculturales- etnológicos, naturales y ambientales-paisajísticos) y establece el nivel de protección al cual están sujetos, determinando el tipo de intervenciones o actuaciones posibles de acuerdo con el contenido normativo del plan, para garantizar la preservación de los valores y de las formas tradicionales de ocupación humana del suelo.”⁹²⁵

El TRLUC nos da la posibilidad de proteger, principalmente, el patrimonio integral de un municipio a través del instrumento del catálogo urbanístico. La finalidad del catálogo se encuentra regulado en el artículo 71.1 TRLUC:

“Para conseguir la efectividad de las medidas urbanísticas de protección de monumentos, edificios, jardines, paisajes o bienes culturales, las administraciones competentes deben incluir en un catálogo los bienes que haya que proteger. Los catálogos, junto con las normas específicas, y de acuerdo con las categorías establecidas por la legislación sectorial aplicable, son parte integrante de la documentación imperativa del plan urbanístico correspondiente.”

⁹²⁵ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, p. 7.

El catálogo puede estar contenido en un POUM (art. 59.1.d TRLUC) como instrumento de planificación general principal en un municipio, pues en suelo urbano el POUM tiene entre otras finalidades determinar “qué valores arquitectónicos, arqueológicos, paisajísticos y medioambientales deben ser protegidos” (art. 58.2.d TRLUC). Así, según el artículo 75.1 RLUC:

“El catálogo de bienes protegidos del plan de ordenación urbanística municipal determina los bienes inmuebles, singulares o de conjunto, que son objeto de protección por razón de sus valores arquitectónicos, arqueológicos, geológicos o, en general, culturales”.

Pero el TRLUC también nos da la posibilidad de establecer en el POUM una mera relación de bienes a proteger, delegando a un Plan especial urbanístico de protección la función de catalogar íntegramente el patrimonio cultural y natural a preservar del municipio, esto se permite en el artículo 75.2 RLUC:

“Si el plan de ordenación urbanística municipal prevé expresamente la formulación de un plan especial urbanístico de protección del patrimonio arquitectónico o cultural, el catálogo se puede limitar a enumerar e identificar los bienes inmuebles que son objeto de protección, sin perjuicio de la ampliación del catálogo que se pueda producir con motivo de la formulación y aprobación del indicado plan especial.”

Si el POUM prevé que un Plan especial de protección lo desarrolle, debe establecer una regulación de los parámetros, usos y criterios que permita al planeamiento derivado proteger adecuadamente esas determinaciones, puesto que si no lo hace, antes o en paralelo a la aprobación del plan especial se debería regular esto en el POUM. Si a pesar de que el POUM se remite al desarrollo de un plan especial, cuando se revise no se ha elaborado y aprobado, el POUM también debe elaborar el catálogo. Esto convierte al POUM en el instrumento urbanístico básico para la protección del patrimonio del municipio gracias al catálogo.⁹²⁶

⁹²⁶ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, p. 27.

Así, un plan especial urbanístico puede contener entre su documentación los catálogos (art. 69.1 TRLUC).

El contenido de un catálogo urbanístico, ya sea de los POUM o de los Planes especiales de Protección, son el mismo, y se regula en el artículo 95 RLUC:

“95.1 Los catálogos de bienes protegidos forman parte de la documentación de los planes urbanísticos que establecen medidas de protección de bienes inmuebles, singulares o de conjunto, por razón de sus valores culturales, paisajísticos o ambientales.

95.2 Los catálogos de bienes protegidos identifican los bienes objeto de protección, contienen la información física y jurídica necesaria en relación a estos bienes y establecen el grado de protección al que están sujetos y los tipos de intervenciones o actuaciones posibles, de acuerdo con las determinaciones establecidas por el plan urbanístico del que formen parte. Los bienes culturales protegidos de acuerdo con la legislación sectorial se tienen que incluir en estos catálogos y el grado de protección previsto y la regulación de las actuaciones permitidas sobre estos bienes debe ser conforme con la protección derivada de esta legislación.”

Los planes especiales de protección, que desarrollan el POUM, no lo pueden contradecir, solo desarrollar, y pueden ser de dos clases: los que vienen obligados por la LPCC para regular BCIN en su categoría de conjuntos y entornos de protección de BCIN (ley que determina parte de su contenido) o los planes especiales de protección integral de un municipio a través del catálogo (excepto que el POUM incluya integralmente el catálogo municipal del patrimonio).⁹²⁷

El contenido de esta segunda clase de planes especiales es el que determina el artículo 93 RLUC: identificación y justificación de los elementos a proteger, la definición y regulación de las distintas categorías de protección, el establecimiento de medidas de protección adecuadas, la regulación y programación de actuaciones de rehabilitación del patrimonio y finalmente el establecimiento, si no lo regula el POUM, de los límites de los

⁹²⁷ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, p. 27.

proyectos de construcciones propias del medio rural, actuaciones que afecten restos arqueológicos de interés, etc.

Paralelamente se admiten ordenanzas urbanísticas y de edificación para regular ciertos aspectos de protección de los bienes si no contradicen al POUM, de acuerdo con el artículo 71.2 TRLUC. La normativa catalana, a diferencia de otras normativas autonómicas, deja mucha discrecionalidad para determinar el contenido y niveles urbanísticos de protección del patrimonio. También amplía su ámbito de protección respecto a la LPCC, pues se permite proteger paisajes, patrimonio natural, etc, mientras se trate de bienes inmuebles.

La vía urbanística para proteger el patrimonio es la más completa e integral, puesto que la vía de la LPCC sirve para proteger bienes puntuales ya sea como BCIL por el municipio o BCIN y Espacios de Protección Arqueológica por la Generalitat. La vía de la LPCC suele hacerse para bienes sobre los que urge protección cuando todavía no se ha elaborado un catálogo completo, si bien incluso una vez existe un catálogo, puede hacerse una catalogación como BCIL, BCIN o EPA al margen del catálogo (si bien luego el catálogo debería recoger dicho nuevo elemento).

Cada municipio que elabore su catálogo del patrimonio deberá incluir en el mismo todos los bienes declarados ya por su interés cultural o natural, es decir: los BCIN los Espacios de Protección Arqueológica, los BCIL, los bienes anteriormente catalogados urbanísticamente por el municipio, los árboles monumentales, los espacios naturales de protección especial o los espacios incluidos en el PEIN. Además, podrá incluir todos los nuevos bienes inmuebles culturales o naturales que considere de interés proteger.

En todo caso, la inclusión de un BCIN en un catálogo tendrá unos efectos limitados puesto que la regulación de protección de los BCIN en la LPCC y en el acuerdo de declaración del mismo prevalece sobre los planes urbanísticos, además de ser una regulación ya exhaustiva. Para los BCIL, la misma LPCC deja más margen de protección al planeamiento urbanístico (art. 39 LPCC) y en el caso de los Bienes de Protección Urbanística del catálogo, su regulación y protección depende enteramente de lo que determine al catálogo. En todo caso queda prohibida la destrucción de los bienes incluidos en el catálogo, excepto que la misma ficha del bien lo permita o tenga protección

meramente documental. Sobre las intervenciones en los bienes, SERRA MONTÉ recomienda que queden claramente reguladas en la normativa del POUM⁹²⁸.

Para incluir nuevos elementos es muy recomendable partir de inventarios del patrimonio preexistentes (como el mapa del Patrimonio de la Diputación de Barcelona, el inventario del patrimonio cultural de la Generalitat, etc) pues implican un trabajo de campo ya hecho y son un claro elemento indiciario del interés cultural o natural de los bienes.

Los técnicos redactores del catálogo deberán proponer un nivel de protección para cada bien, si bien la legislación catalana no determina un número ni tasado ni abierto de grados de protección, si bien la Diputación de Barcelona propone los siguientes (de mayor a menor protección): protección integral, bienes a recuperar, mantenimiento de la tipología, mantenimiento de la esencia, mantenimiento del envolvente, mantenimiento parcial del envolvente y área a documentar.

Mientras que respecto la naturaleza de bienes a proteger en el catálogo tampoco el TRLUC establece un número tasado ni abierto de categorías, la Diputación de Barcelona propone las siguientes: conjunto histórico, edificios y construcciones, elemento arquitectónico, jardín histórico, yacimiento arqueológico o paleontológico, lugar histórico y zona de interés etnológico o zona de interés natural y paisajístico.

Hay que tener en cuenta que cuando urbanísticamente se catalogan inmuebles por su interés arquitectónico, paisajístico o cultural, se pueden llegar a dar limitaciones edificatorias que podrían llegar a ser indemnizables si concurren los requisitos del artículo 48.b del TRLS y la jurisprudencia del TS: existe una restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo, hay una limitación singular y hay una imposibilidad de distribución equitativa de la carga.

Sería necesario efectuar una modificación de la LPCC y del TRLUC a efectos de que no se den la espalda como hasta ahora, y sería interesante que el TRLUC prevea como en otras CCAA un plazo para aprobar su catálogo del patrimonio así como regular un contenido mínimo en base al inventario del patrimonio cultural catalán.

⁹²⁸ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, p. 34.

También es preciso mencionar que en caso de anulación de un POUM que dé cobertura a un plan especial de catálogo del patrimonio o de regulación de un BCIN de conjunto histórico, la consecuencia será la nulidad del plan especial debido al carácter jerárquicamente inferior del plan derivado sobre el plan general, según se desprende del FJ 2º de la STSJC de 14 de junio de 2019⁹²⁹.

Asimismo hemos visto como la catalogación de un inmueble prevalece por encima de la afectación de un vial regulado en un plan general (STSJC de 7 de abril de 2010).

En caso de contradicción entre la normativa o medidas urbanísticas con las de protección del patrimonio cultural de la LPCC, el artículo 10.2 TRLUC propone ponderar el interés público más prevaleciente según el caso y tener en cuenta el principio de desarrollo urbanístico sostenible del artículo 3.1, que implica tener en cuenta la protección del patrimonio cultural y natural en el crecimiento urbanístico.

También el artículo 39.2 TRLUC nos ordena que tengamos en cuenta la protección del patrimonio arqueológico cuando urbanísticamente se regule el subsuelo. Mientras que el artículo 32.a TRLUC faculta implícitamente a que la LPCC condicione el Suelo No Urbanizable para ser de protección especial.

El catálogo puede establecer zonas de entornos de protección no solo para los BCIN, sino también para los BCIL y BPU si lo justifica debidamente y se grafía en un plano.

También hemos podido examinar el instrumento urbanístico del catálogo de masías y casas rurales en Suelo No Urbanizable (que suele ser un plan especial, si bien cabría incorporarlo en un POUM). Dicho catálogo, si bien no es un catálogo del patrimonio urbanístico, sí es un instrumento urbanístico que regula y ordena los usos e intervenciones en masías y casas rurales en SNU de tal modo que acilite su rehabilitación y habitabilidad, pero con unos criterios tradicionales de intervención que permiten la preservación de las estructuras originales de dichas masías, lo que de algún modo ayuda a preservar las mismas. Pero como hemos visto, los catálogos del patrimonio deben existir en paralelo y de algún modo vinculan en sus prescripciones a los catálogos de masías en SNU.

⁹²⁹ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (sentencia núm. 551/2019, rec. 288/2015, ponente: Rodríguez Laplaza, Eduardo).

Algunas Comunidades Autónomas han optado por soluciones globales para sus catálogos del patrimonio. Así en la antigua Ley del patrimonio histórico de Madrid de 2013, se apostó por crear una disposición transitoria que obliga a formar un catálogo de bienes y espacios protegidos en un máximo de un año a contar desde la entrada en vigor de la ley. Por si esa medida tan contundente no fuera poco, se dispone un régimen transitorio mientras no se aprueben tales catálogos urbanísticos del patrimonio, con la protección *ex lege* como “Bienes de Interés Patrimonial” de distintos tipos de bienes inmuebles del patrimonio histórico de cada municipio (palacios, iglesias y edificios religiosos, plazas de toros, fuentes, puentes, entre otros, anteriores a 1936).

Otra medida muy interesante es la del artículo 35.1 de la Ley 5/2016, de 4 de mayo, del patrimonio cultural de Galicia, que obliga explícitamente a que en el catálogo urbanístico del patrimonio se incluya todo bien inscrito en el Registro de Bienes de interés Cultural de Galicia como en el Catálogo del Patrimonio Cultural de Galicia situados en el ámbito territorial que desarrollen, así como aquellos otros que indique motivadamente la Consejería competente en patrimonio cultural.

Luego hay medidas como la del artículo 49 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León, que obliga a los Ayuntamientos a inscribir en su catálogo urbanístico de elementos protegidos, a los inmuebles inscritos en el Inventario de Bienes del Patrimonio Cultural de Castilla y León. Y si no existe tal catálogo municipal o mientras no se incluya, cualquier obra sobre el inmueble requiere autorización previa de la Consejería autonómica de cultura.

Una cosa parecida pasa con la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, que en su artículo 13 obliga a los municipios a incluir los bienes inmuebles y espacios del Inventario de bienes inmuebles autonómico en sus catálogos urbanísticos cuando los crean o modifiquen. Según el artículo 14, los propietarios, titulares de derechos reales o poseedores de los bienes inventariados tienen la obligación de conservarlos.

Y según el art. 15 por el mero hecho de estar un inmueble en el Catálogo General del Patrimonio Histórico andaluz (que incluye a los BIC, bienes del catálogo general y los del Inventario General de Bienes Muebles), la Consejería de patrimonio histórico puede dictar órdenes de ejecución para conservar dichos bienes.

Otra medida de la ley andaluza es la del artículo 30.1, que obliga al Ayuntamiento a adecuar el planeamiento urbanístico a las necesidades de protección de los bienes inmuebles inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, en un plazo de 2 años desde la inscripción, y: “dicha obligación no podrá quedar excusada por la existencia de un planeamiento contradictorio con la protección de los bienes inscritos, ni por la inexistencia de planeamiento que contemple a los bienes inscritos”.

Creo pues, en definitiva, que la normativa comparada autonómica citada protege de alguna manera los bienes de los inventarios del patrimonio autonómico, cosa que no pasa en Cataluña (tal y como se desprende del redactado del artículo 60 de la Ley 9/1993) y por lo tanto sería recomendable hacer una refundición de los primeros dos artículos referidos (lo de la ley madrileña y el de la ley de Castilla León) consiguiendo una efectiva protección de los elementos esenciales del patrimonio cultural catalán que a veces los Ayuntamientos no se acuerdan de proteger (o no lo quieren hacer por razones de cualquier índole).

IV.3.- Catálogos urbanísticos del patrimonio en el Principado de Asturias

IV.3.1.- Introducción

En este capítulo se tratan los catálogos urbanísticos del patrimonio en la comunidad autónoma del Principado de Asturias, regulados en el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo (TROTU) y el reglamento que lo desarrolla, el Decreto 63/2022, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias (ROTU). Al igual que el resto de capítulos sobre catálogos urbanísticos en las comunidades autónomas estudiadas, se estudia aquí la finalidad de estos catálogos y el tipo de planes que lo albergan con tal fin, también se estudia el procedimiento de aprobación del plan que contiene el catálogo, los efectos jurídicos de su aprobación, el contenido del catálogo y finalmente se trata sobre la colaboración entre administraciones para lograr el fin de la protección del patrimonio cultural a través del catálogo y otras figuras de protección del patrimonio, así como se estudia la interrelación entre la legislación urbanística asturiana y la legislación del patrimonio cultural de la misma comunidad autónoma.

De acuerdo con FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA⁹³⁰,

“la normativa sectorial concibe los Catálogos Urbanísticos como un instrumento de ordenación urbanística y de planeamiento, cuya función es contribuir a la correcta integración urbanística del territorio, completando, en su caso, las previsiones del planeamiento general. Así el Catálogo Urbanístico es el documento donde se plasman las determinaciones generales del planeamiento territorial y urbanístico previstas por la política de protección de conservación y protección de los bienes inmuebles, de los espacios naturales de interés público relevante y de los elementos del dominio público que deben ser conservados o recuperados.

⁹³⁰ FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA PÉREZ, José Antonio, “Regulaciones y problemas habituales de los Catálogos Urbanísticos” en *Los Catálogos Urbanísticos en el Principado de Asturias: una perspectiva pluridisciplinar*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2013, p. 256.

Por lo tanto, el contenido de un Catálogo Urbanístico afecta a las tres tipologías de bienes:

- Bienes del patrimonio cultural
- Bienes del patrimonio natural
- Bienes del dominio público”

Ésta es la concepción de catálogo que tiene el autor en base a lo determinado en el art. 205.1 del ya derogado⁹³¹ Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias (ROTU)⁹³², por lo que no puede considerarse una definición universal del concepto de catálogo, pero nos sirve para abrir este apartado sobre Asturias.

IV.3.2.- Fundamento jurídico

Según PEÑA RUIZ, el catálogo tiene una doble función, por un lado la protectora y por otro la ordenadora⁹³³.

Como instrumento protector del patrimonio,

“el Catálogo debe localizar y registrar los bienes para luego documentarlos y analizar su valor patrimonial de tal manera que la propia valoración del elemento

⁹³¹ El artículo equivalente que trata del objeto de los catálogos urbanísticos actualmente vigente es el 122 del Decreto 63/2022, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.

⁹³² “Artículo 205 Objeto y determinaciones

1.- Como desarrollo de las determinaciones generales establecidas por el planeamiento territorial y urbanístico en los Catálogos Urbanísticos se formalizarán, diferenciada y separadamente, las políticas públicas de conservación o protección de los bienes inmuebles o de los espacios naturales de interés público relevante, así como de los elementos que por su relación con el dominio público deban ser conservados o recuperados, a fin de evitar su destrucción o modificación sustancial, con información suficiente de su situación física y jurídica, expresión de los tipos de intervención posible, y grado de protección a que estén sujetos.”

⁹³³ Mientras que en la misma obra, de acuerdo con REQUEJO PAGÉS, el catálogo urbanístico tiene una función de instrumento del planeamiento urbanístico (función ordenadora) y otra como categoría de protección jurídica (función protectora) pero distingue además una función más elemental, la de registro de bienes.

nos indique el nivel de protección más adecuado. De esta manera establecemos las condiciones y medidas necesarias para asegurar su conservación.”⁹³⁴

Derivada de esa función protectora y de la capacidad vinculante del catálogo respecto a todo el planeamiento urbanístico según el art. 72.4 del TROTU, deriva la función ordenadora. Así, PEÑA RUIZ⁹³⁵ nos indica que

“el Catálogo Urbanístico «ordena» por cuanto los bienes en él incluidos, y en muchos casos sus entornos, condicionan al planeamiento urbanístico que debe elaborarse teniendo en cuenta que en el territorio existen una serie de elementos patrimoniales que, por su consideración especial de «bienes culturales», deben ser respetados e integrados en el desarrollo y crecimiento urbano de los núcleos de población.”

Así, como instrumento de ordenación urbanística, el catálogo es un instrumento esencialmente del municipio (concejo), quienes según el art. 8.2 del TROTU son administración urbanística actuante principal:

“2. Con carácter general, y como competencia propia, la actividad urbanística corresponde a los concejos, que ejercerán cuantas competencias en materia urbanística no estén expresamente atribuidas a otras Administraciones.”

El artículo 26 del TROTU prevé el catálogo urbanístico como un instrumento urbanístico de planeamiento que completa la función de los planes generales y especiales urbanísticos, ayudando a la correcta integración de la ordenación urbanística del territorio.

Fruto de ese concepto de complementariedad de los planes urbanísticos, el art. 93 del TROTU, sobre “Aprobación de Catálogos urbanísticos”, ya nos indica que su aprobación se hace simultáneamente con el plan urbanístico, pero en expedientes separados:

⁹³⁴ RUIZ DE LA PEÑA RUIZ, Diego, “Diez años de catalogación urbanística en Asturias. Situación actual y perspectivas de futuro”, en *Los Catálogos Urbanísticos en el Principado de Asturias: una perspectiva pluridisciplinar*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2013, p. 24.

⁹³⁵ RUIZ DE LA PEÑA RUIZ, Diego, “Diez años de catalogación urbanística en Asturias. Situación actual y perspectivas de futuro”, *op. cit.*, p. 25.

“La aprobación de los Catálogos urbanísticos se producirá simultáneamente con la del planeamiento urbanístico, pero en expedientes separados. Las modificaciones de los Catálogos urbanísticos se sujetarán a las mismas prescripciones dispuestas para la modificación del planeamiento al que completen.”

Mientras que de acuerdo con el art. 205.1 del ROTU antiguo de 2007 (ya derogado, pero que nos puede ser de utilidad didáctica), la finalidad del catálogo urbanístico es determinar

“las políticas públicas de conservación o protección de los bienes inmuebles o de los espacios naturales de interés público relevante, así como de los elementos que por su relación con el dominio público deban ser conservados o recuperados, a fin de evitar su destrucción o modificación sustancial, con información suficiente de su situación física y jurídica, expresión de los tipos de intervención posible, y grado de protección a que estén sujetos”.

Según RIVAS ANDINA⁹³⁶

“los Catálogos Urbanísticos deben cumplir una doble función:

- Potenciación de la valoración de nuestro patrimonio.
- Establecimiento de una normativa adecuada para su protección, mejora y disfrute, compatibilizando los intereses públicos y privados.

La primera función es fácilmente compartida por todos los ciudadanos y administraciones, con lo que se potencia una especie de «catalogación platónica». La opinión pública siempre parece defender la protección sistemática de gran parte de nuestro patrimonio cultural o natural cuando actúa como espectador. Sin embargo los propietarios (públicos o privados) ya no admiten con tanta facilidad la protección de sus bienes, ya que eso limita sus derechos.”

⁹³⁶ RIVAS ANDINA, José Ángel, “El patrimonio cultural local desde el ayuntamiento” en *Los Catálogos Urbanísticos en el Principado de Asturias: una perspectiva pluridisciplinar*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2013, p. 300.

También opina que los últimos catálogos de Asturias son muy expansivos en cuanto a bienes a proteger, pero eso comporta el riesgo de desvalorizar el patrimonio a proteger, la dificultad para establecer criterios claros de intervención sobre los bienes así como a que se dificulte la exigencia y rigor en su aplicación práctica de protección. Además, el autor se queja de la falta de homogeneidad entre los distintos catálogos asturianos, lo que dificulta que sean un instrumento válido para estudiar en su conjunto el patrimonio cultural asturiano.

El artículo 112 del ROTU actual de 2022, trata precisamente de los “Planes Especiales de Protección” que son los que tienen por objeto (apartado 1):

“preservar el medio ambiente, el patrimonio cultural, el paisaje u otros valores socialmente reconocidos. Se considerarán valores socialmente reconocidos, entre otros, los siguientes:

- a) Elementos aislados cuyo conjunto contribuye a caracterizar un espacio cultural, natural, o el paisaje.
- b) Protección, recuperación y realce de construcciones significativas.
- c) Protección, recuperación y realce del litoral.
- d) Composición y detalle de los emplazamientos significativos que deban ser objeto de medidas especiales de protección.
- e) Configuración y protección de áreas de uso público como parques, jardines u otras áreas de esparcimiento y recreo de cierta relevancia cultural o ambiental.
- f) Protección en el orden urbanístico de las vías de comunicación, en relación con la restricción y uso de terrenos marginales.
- g) Impedir la desaparición o la alteración de los valores merecedores de protección, procediendo a la imposición de restricciones de uso de los terrenos.”

Mientras que el apartado segundo trata sobre “el ámbito espacial de los Planes Especiales de Protección” que puede venir delimitado:

- “a) Por los instrumentos de ordenación del territorio.
- b) Por el Plan General de Ordenación o el Catálogo Urbanístico.

c) Por los propios Planes Especiales cuando no estuviesen previstos por el Plan General de Ordenación, por el Catálogo Urbanístico o por algún instrumento de ordenación del territorio.”

En consecuencia, el ROTU es claro al establecer la categoría explícita de Plan Especial de Protección del patrimonio, concretando sus funciones y sus limitaciones sobre el ámbito espacial.

IV.3.3.- Procedimiento de aprobación

De acuerdo con RUIZ DE LA PEÑA RUIZ⁹³⁷, la elaboración de un catálogo del patrimonio es un proceso donde

“se trata de conformar un equipo bien coordinado colectivamente y experimentado individualmente en su especialidad (historiadores, historiadores del arte, arquitectos, geógrafos, arqueólogos, especialistas en medio ambiente, juristas...) cuyo cometido va a ser la localización y valoración del patrimonio cultural y natural del territorio, apoyándose en un riguroso trabajo de documentación, una exhaustiva labor de trabajo de campo (que se enfrenta no pocas veces a una cantidad ingente de bienes) y un prolongado trabajo de gabinete cuya finalidad es la de proporcionar la cobertura legal necesaria que asegure la conservación y puesta en valor del patrimonio, así como su integración en el futuro desarrollo urbanístico de ese territorio. Para ello, el conocimiento preciso del espacio en el que se desarrolla la labor de catalogación y las singularidades de sus manifestaciones socio-culturales”.⁹³⁸

RUIZ DE LA PEÑA RUIZ⁹³⁹ detecta tres fases para elaborar un catálogo del patrimonio:

⁹³⁷ RUIZ DE LA PEÑA RUIZ, Diego, “Diez años de catalogación urbanística en Asturias. Situación actual y perspectivas de futuro”, *op. cit.*, pp. 18-42.

⁹³⁸ RUIZ DE LA PEÑA RUIZ, Diego, “Diez años de catalogación urbanística en Asturias. Situación actual y perspectivas de futuro”, *op. cit.*, p. 28.

⁹³⁹ RUIZ DE LA PEÑA RUIZ, Diego, “Diez años de catalogación urbanística en Asturias. Situación actual y perspectivas de futuro”, *op. cit.*, p. 30.

1- Fase previa: implica el trabajo de documentación para elaborar las fichas, partiendo de inventarios y registros preexistentes, bibliografía, fuentes documentales, para posteriormente elaborar unas fichas completas y comprensibles homogéneas.

2- Fase de campo: sirve para obtener datos fotográficos, descriptivos y territoriales para las fichas y para contrastar la veracidad de los datos bibliográficos previos.

3- Fase de gabinete: una vez elaborada la fase de campo, se debe decidir qué criterios se utilizan definitivamente para incluir o excluir los bienes catalogados (autenticidad, singularidad, carácter simbólico, antigüedad, valor histórico-artístico, valor urbanístico...) y tener en cuenta las particularidades propias del patrimonio local (cuantía, estado de conservación, elementos singulares, etc.). También se debe elaborar la memoria descriptiva y justificativa del documento final y que debe ser fundamental para describir y justificar la metodología utilizada para catalogar o no los elementos.

RUIZ DE LA PEÑA RUIZ⁹⁴⁰ critica que a pesar de haber una normativa común sobre la elaboración de los catálogos, ya sea con la legislación, ya sea con los pliegos técnicos contractuales comunes, a la práctica hay una importante disparidad entre catálogos. Los posibles motivos que esgrime son la falta de un reglamento que desarrolle la LPCPA sobre este aspecto, la diversidad de equipos redactores de catálogos en Asturias, la falta de ciertos expertos en estos equipos multidisciplinares, la ausencia de empresas sólidas en Asturias dedicadas a la catalogación del patrimonio, las dificultades para estimar a priori en la licitación los costes reales de elaboración del catálogo según el municipio (pues la laboriosidad del trabajo de campo se ve solo a posteriori). Se recalca la importancia de que se intenten hacer fichas homogéneas al máximo posible, se respeten las cinco categorías patrimoniales del pliego técnico contractual común (muchas veces el patrimonio etnográfico es apenas tratado en el catálogo) y se justifique adecuadamente

⁹⁴⁰ RUIZ DE LA PEÑA RUIZ, Diego, “Diez años de catalogación urbanística en Asturias. Situación actual y perspectivas de futuro”, *op. cit.*, p. 30.

en la memoria los motivos de inclusión y exclusión de elementos patrimoniales y los criterios comunes existentes.

PUERTO ÁLVAREZ⁹⁴¹ concibe la elaboración de los catálogos de forma muy similar a RUIZ DE LA PEÑA RUIZ, con tres fases muy asimilables. De hecho, PUERTO ÁLVAREZ establece un cuadro resumen de los plazos de entrega de las distintas fases de aprobación del catálogo en base a los pliegos administrativos tipo que la Consejería de cultura de Asturias establece:

| DOCUMENTO | PLAZO DE ENTREGA |
|---|--|
| Documento de Aprobación Inicial | Cuatro meses desde la firma del contrato |
| Informe de las alegaciones al documento de Aprobación Inicial | Un mes desde el término de su información pública |
| Documento de Aprobación Definitiva | Dos meses desde la notificación del acuerdo municipal sobre el acuerdo no vinculante de la CUOTA |

Fuente: RUIZ DE LA PEÑA RUIZ, Diego (Coord.), *Los Catálogos Urbanísticos en el Principado de Asturias: una perspectiva pluridisciplinar*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2013, p. 248.

De acuerdo con el artículo 93 del TROTU:

“La aprobación de los Catálogos urbanísticos se producirá simultáneamente con la del planeamiento urbanístico, pero en expedientes separados. Las modificaciones de los Catálogos urbanísticos se sujetarán a las mismas prescripciones dispuestas para la modificación del planeamiento al que completen.”

En el caso de que se tramite simultáneamente con un Plan General nos encontraremos con el problema de la demora en su aprobación, pues si va vinculado a un Plan Especial su tramitación y aprobación será más rápida.

⁹⁴¹ PUERTO ÁLVAREZ, José Ramón, “Los catálogos urbanísticos en los pequeños concejos asturianos” en *Los Catálogos Urbanísticos en el Principado de Asturias: una perspectiva pluridisciplinar*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2013, p. 244.

COUCE CALVO y MENÉNDEZ SOLAR⁹⁴² entienden que la tramitación para aprobar un catálogo urbanístico va vinculado al procedimiento del Plan General, si bien en expedientes separados, por lo que hace a los catálogos a los Planes Generales tramitados con posterioridad a la Ley asturiana 3/2002 de 19 de abril, de régimen del suelo y ordenación urbanística (vigente hasta el 28 de abril de 2004). Cosa distinta serían los Concejos con Planes Generales ya aprobados antes de esta fecha, donde sigue vigente la obligación de aprobar un catálogo urbanístico, si bien entienden que no es necesario hacer solo para este propósito una revisión del plan general por ser algo excesivo e ineficiente y por no estar dentro de las causas de revisión del plan general del art. 99.1 TROTU.

En mi opinión, ni de la redacción del art. 93 TROTU, ni la disposición adicional sexta del TROTU se puede deducir que la tramitación y aprobación del catálogo vaya necesariamente vinculada a un Plan General, quedando abierto a tramitarlo dentro de un Plan Especial, e incluso de forma independiente como Plan Parcial en casos de municipios sin Plan General.

En todo caso, la tramitación se rige por los arts. 131 y ss del ROTU, al ser las disposiciones comunes de tramitación de planes urbanísticos.

Debe de haber una aprobación inicial por la administración competente (art. 134 ROTU), trámite de información pública y solicitud de informes sectoriales (destaca el informe preceptivo de la Consejería autonómica de cultura, tal y como exige el art. 27.3 LPCPA a emitir en 3 meses según la nueva redacción dada por la Ley del Principado de Asturias 4/2021, de 1 de diciembre, de Medidas Administrativas Urgentes.

A la práctica la DG de patrimonio cultural de Asturias suele emitir un informe del arquitecto, uno del arqueólogo y a veces otro del historiador y en base a eso la Comisión Permanente del Consejo del Patrimonio Cultural de Asturias emite su informe sectorial de los arts. 27, 55 y 60 LPCPA.

El artículo 50 del Decreto 20/2015, de 25 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley del Principado de Asturias 1/2001 nos desarrolla ciertos aspectos sobre este informe sectorial autonómico, pues nos clarifica el carácter preceptivo del

⁹⁴²COUCE CALVO, Victoria y MENÉNDEZ SOLAR, Belén, “La normativa de los Catálogos Urbanísticos. Problemática en su aplicación” en *Los Catálogos Urbanísticos en el Principado de Asturias: una perspectiva pluridisciplinar*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2013, p. 310.

informe y su carácter independiente y posterior a la consulta previa de la aprobación inicial propia de todo plan urbanístico sobre coordinación interadministrativa. Dicho informe es preceptivo en caso de aprobación inicial del catálogo o de su modificación e incluso antes de la aprobación provisional será preceptivo un segundo informe si el Ayuntamiento propusiera modificaciones sustanciales que afecten a la materia del patrimonio cultural.

Luego el expediente ya informado y luego de la exposición pública se envía a la Comisión de Urbanismo de Asturias para su aprobación definitiva. Así vemos en el artículo 229 TROTU:

“1.- Terminada la elaboración del planeamiento, el Ayuntamiento o, en su caso, el órgano autonómico competente para su formulación procederá a su aprobación inicial. El acuerdo de aprobación inicial habrá de adoptarse de conformidad con los requisitos y formalidades previstas para los actos del órgano administrativo que lo adopte.

2.- Con el acuerdo de aprobación inicial se adoptará, simultáneamente, la apertura del trámite de información pública y solicitud de informes sectoriales preceptivos, en su caso.

3.- Cuando se requiera trámite ambiental, el acuerdo de aprobación inicial deberá contener la asunción por el órgano competente de dicha aprobación del Informe de sostenibilidad ambiental. Asimismo, se especificará que el período de información pública lo es igualmente a los efectos del trámite ambiental.

4.- Una vez aprobados inicialmente, por el órgano competente se remitirá un ejemplar al Registro de Planeamiento y Gestión Urbanística del Principado de Asturias.”

Igual que ocurre con la legislación urbanística catalana, según el artículo 77 del TROTU, cabe hacer una suspensión potestativa de licencias en el ámbito donde se pretenda modificar el planeamiento para poder estudiar dicha modificación (se deberá publicar en el BOPA y en un periódico de máxima difusión del Principado de Asturias), por un plazo

de hasta 1 año (ampliable hasta 2 años en caso de nuevas determinaciones del plan que supongan modificaciones), luego en la aprobación inicial municipal del plan, se da automáticamente la suspensión obligatoria de licencias por 1 año (o hasta 2 años si no ha habido suspensión potestativa anterior) vigente hasta la aprobación definitiva del plan urbanístico.

Finalmente, por lo que respecta a la documentación que debe contener el catálogo, según el art. 72.4 del TROTU:

“Los Catálogos urbanísticos constarán de los siguientes documentos: memoria y demás estudios complementarios, planos de información, ficha de cada elemento catalogado, planos de situación y normativa de aplicación, diferenciada para cada grado o nivel de protección.”

IV.3.4.- Contenido

Según el art. 27 de la LPCPA,

“Los Ayuntamientos están obligados a incluir en Catálogos elaborados de acuerdo con la legislación urbanística, los bienes inmuebles que por su interés histórico, artístico, arqueológico, etnográfico, o de cualquier otra naturaleza cultural, merecen conservación y defensa, aun cuando no tengan relevancia suficiente para ser declarados Bien de Interés Cultural o incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias.”

Es decir, el catálogo debe contener los BIC, los del inventario y finalmente y como elemento distintivo, esa tercera categoría de protección de los bienes culturales de menos interés.

El catálogo debe contener tres grados de protección según el art. 72.5 del TROTU: integral, parcial y ambiental. Según el art. 72.1 del TROTU el catálogo debe contener fichas de los elementos a proteger que deben concretar el grado de protección aplicable.

Dichas fichas también deben expresar, según el art. 72.1 TROTU

“información suficiente de su situación física y jurídica, expresión de los tipos de intervención posible, y grado de protección a que estén sujetos”.

Los bienes a catalogar serán los bienes inmuebles con un interés histórico, artístico, arqueológico, etnográfico, o de cualquier otra naturaleza cultural, merecen conservación y defensa (art. 27.1 LPCPA)⁹⁴³. Según PEÑA RUIZ⁹⁴⁴, estos bienes a catalogar serán los que se determinen siguiendo los criterios de los pliegos técnicos del contrato (en su caso), las definiciones de las clasificaciones de tipologías patrimoniales del capítulo IV de la LPCPA, y los bienes obligatorios de la Disposición transitoria tercera.

Dicha disposición transitoria tercera prevé un contenido mínimo a proteger en todo catálogo, a los que además dio una protección preventiva hasta 31 de diciembre de 2015 para asegurarse de que se incluyan por la Consejería de cultura los bienes en el IPCA (solo de los que reúnan los méritos y condiciones para ello), mientras que los Ayuntamientos tienen 10 años para adaptar su normativa urbanística a esa ley. Mientras no se aprueban estos catálogos, a los bienes se les aplica la normativa urbanística existente, con la salvedad de la protección de los bienes en sí mismos.

Dichos bienes inmuebles que como mínimo deben catalogarse y que gozaron de protección preventiva *ex lege* son: inmuebles anteriores a 1800 (incluso a pesar de estar en ruinas), muestras más destacadas de arquitectura moderna, iglesias y otros inmuebles religiosos anteriores a 1900, mercados anteriores a 1960, espacios donde se presuman restos arqueológicos significativos, testimonios más reseñables de la historia industrial, así como hórreos, paneras y cabazos notables o por ser anterior al 1850, escudos y cruces de término anteriores a 1950 y ciertos bienes de valor etnológico que gozarían de

⁹⁴³ Hay que mencionar que de acuerdo con el art. 122.2 del ROTU, “2.- Se considerará que tienen interés público relevante a los efectos de su inclusión en el Catálogo:

a) Los bienes inmuebles de interés histórico, artístico, arqueológico, etnográfico, industrial, o de cualquier otra naturaleza cultural, aun cuando no tengan relevancia suficiente para incluirse en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias o ser declarados Bienes de Interés Cultural, de conformidad con lo establecido en su legislación sectorial específica. Si concurriera esta circunstancia, se señalará expresamente.

b) Los espacios o áreas que contengan elementos y sistemas naturales de interés público reconocido, aun cuando no gocen de protección especial con arreglo a la legislación sectorial específica.”

⁹⁴⁴ RUIZ DE LA PEÑA RUIZ, Diego, “Diez años de catalogación urbanística en Asturias. Situación actual y perspectivas de futuro”, en *Los Catálogos Urbanísticos en el Principado de Asturias: una perspectiva pluridisciplinar*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2013, p. 25.

protección integral (y que deberán formar parte de los catálogos urbanísticos municipales).

Hay que mencionar que en el catálogo cabe la posibilidad de proteger el patrimonio etnográfico⁹⁴⁵, de acuerdo con el art. 70 LPCPA:

“La protección del patrimonio etnográfico podrá llevarse a cabo a través de la declaración como Bien de Interés Cultural de los bienes que lo integran, de su inclusión en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias, o en los Catálogos urbanísticos de protección, y mediante la aplicación en cualquier caso de las normas específicas contenidas en esta Ley o que desarrollen sus principios a través de la normativa urbanística, medio ambiental o de cualquier otra naturaleza que establezcan las Administraciones Públicas.”

Una cosa parecida ocurre con el patrimonio histórico-industrial⁹⁴⁶, de acuerdo con el art. 76.3 LPCPA:

“3. El Principado de Asturias y los Ayuntamientos protegerán el patrimonio histórico-industrial por medio de:

a) La declaración como Bien de Interés Cultural, la inclusión en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias o en los Catálogos urbanísticos de protección de los bienes susceptibles de recibir ese tratamiento.”

⁹⁴⁵ “Artículo 69 Patrimonio etnográfico

1. Integran el Patrimonio Etnográfico de Asturias las expresiones relevantes o de interés histórico de las culturas y formas de vida tradicionales de los asturianos, desarrolladas colectivamente y basadas en conocimientos y técnicas transmitidos consuetudinariamente, esencialmente de forma oral.

⁹⁴⁶ “Artículo 76 Patrimonio histórico-industrial

1. Integran el Patrimonio Histórico-Industrial de Asturias los bienes muebles e inmuebles que constituyen testimonios significativos de la evolución de las actividades técnicas y productivas con una finalidad de explotación industrial y de su influencia sobre el territorio y la sociedad asturiana. En especial, de las derivadas de la extracción y explotación de los recursos naturales, de la metalurgia y siderurgia, de la transformación de productos agrícolas, la producción de energía, el laboreo de tabaco, y la industria química, de armamento, naviera, conservera o de la construcción.”

En cambio, de forma sorprendente (atendiendo a que parte de los bienes arqueológicos son inmuebles) no cabe la posibilidad de proteger mediante catálogo a los bienes de interés arqueológico⁹⁴⁷, a diferencia de lo que pasa en otras CCAA como Cataluña, así se entiende del art. 62.1 LPCPA:

“1. La protección del Patrimonio Arqueológico podrá llevarse a cabo por medio de su declaración como Bien de Interés Cultural o a través de su inclusión en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias y, en cualquier caso, mediante la aplicación de las reglas específicas contenidas en esta Ley.”

Tampoco cabe incluir en catálogos urbanísticos los bienes del patrimonio documental y bibliográfico, aquí de forma completamente justificada, atendiendo a que son bienes muebles por definición, así de acuerdo con el art. 88 LPCPA:

“Cuando la relevancia de su interés aconseje una protección individualizada, los bienes integrantes del Patrimonio Documental y Bibliográfico de Asturias serán declarados de Interés Cultural o se procederá a su inclusión en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias, aplicándoseles en ese caso, con carácter adicional, el régimen protector propio de estas categorías de bienes.”

Es relevante tener en cuenta de que a pesar de que el catálogo no es parte del plan general urbanístico, debe contener algunas prescripciones mínimas referidas a algunos de sus bienes, básicamente determinar los bienes inmuebles del IPCA⁹⁴⁸ y otras áreas de interés

⁹⁴⁷ “Artículo 61 Patrimonio arqueológico

1. Forman parte del Patrimonio Arqueológico de Asturias todos aquellos bienes, localizados o no, cuyo estudio mediante el uso de una técnica arqueológica pueda proporcionar información histórica significativa.

2. A efectos de la presente Ley, se considerarán también como parte del Patrimonio Arqueológico de Asturias los objetos y muestras de interés paleontológico que hayan sido separados de su entorno natural o deban ser conservados fuera de él y los elementos geológicos y paleontológicos de interés por su relación con la historia del hombre y sus orígenes.”

⁹⁴⁸ Hay que recordar que la Disposición Transitoria Tercera de la LPCA establece una serie de inmuebles que el 2015 debían ser incluidos en como parte del IPCA y que por lo tanto deberán ser incorporados en un catálogo:

“Tercera Protección preventiva de bienes

1. Con vistas a su protección preventiva, los bienes a que hace referencia el apartado 2 de esta disposición transitoria quedan sometidos al régimen de los bienes incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias hasta el 31 de diciembre de 2015, salvo que expresamente la Consejería competente en materia de cultura deseché su inclusión. El Principado de Asturias adoptará las medidas precisas para que antes de que

(según el art. 73 del ROTU⁹⁴⁹) así como las áreas de delimitación o entornos de protección de los BIC (ya sea regulándolo todo el plan general, remitiéndose a un plan especial o en su caso al catálogo), de acuerdo con el art. 74 del ROTU⁹⁵⁰.

Los bienes culturales, especialmente arqueológicos y etnográficos en suelo no urbanizable, se suelen clasificar como suelo no urbanizable de especial protección (la máxima protección y máximas restricciones de actividades y edificaciones) o de interés (un segundo nivel de protección).

finalice el mencionado plazo se haya producido la inclusión individualizada en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias de cuantos bienes reúnan los méritos y condiciones para ello.”

⁹⁴⁹ “Artículo 73 Delimitación de áreas de interés

1. El Plan General de Ordenación o, en relación al suelo no urbanizable, el Plan Especial, podrá delimitar, a los efectos del desarrollo de las actuaciones previstas en el epígrafe c) del apartado 2 del artículo 59 del TROTU, áreas o ámbitos espaciales de interés, cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

a) Existencia de núcleos y asentamientos de población históricos tradicionales, en cualquier clase de suelo, con presencia de construcciones, edificaciones o elementos inmuebles con independencia de que tengan la condición de Bien de Interés Cultural, se encuentren incluidos en el Inventario de Patrimonio Cultural del Principado de Asturias o en el Catálogo urbanístico, y que requieran actuaciones de transformación urbanística o edificatoria por razones singulares de especial relevancia socio-económica.

b) Existencia de otras áreas de interés por sus valores ambientales, agrarios, forestales, paisajísticos o culturales.

2. Respecto de estas áreas, el Plan General de Ordenación señalará su conexión con los sistemas de estructuración territorial, en particular, con el sistema de asentamientos de población y de espacios libres, y las condiciones bajo las que pueden realizarse las distintas actuaciones sobre el medio urbano o rural de conformidad con lo establecido en la legislación básica estatal en la materia, en este reglamento y en la legislación sectorial, así como los criterios para que dichas actuaciones armonicen y sean coherentes con el resto de las determinaciones y documentos del Plan General y del Catálogo urbanístico.

La Memoria del Plan justificará expresamente todos estos extremos, así como las circunstancias que determinen la delimitación del área de interés justificada sobre la base de indicadores e índices estadísticos objetivos en relación con la media municipal, autonómica y estatal o, en su defecto, sobre la base de informes técnicos que avalen dicha situación.”

⁹⁵⁰ “Artículo 74 Áreas afectadas por la declaración de Bienes de Interés Cultural o de inclusión en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias

En la delimitación de las áreas afectadas por las declaraciones de Bienes de Interés Cultural o la inclusión en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias, el Plan General de Ordenación, en función de la complejidad urbanística del concejo, podrá optar entre:

a) Delimitar el ámbito sobre el que deba realizarse un Plan Especial de protección del mismo y señalar los objetivos y determinaciones que este debe contener, ajustándose en ambos casos a lo que establece la legislación de patrimonio cultural.

b) Incluir entre sus determinaciones las propias de un Plan Especial de protección de modo que haga innecesaria la elaboración posterior de otro instrumento de planeamiento urbanístico.

c) Desarrollar a través del Catálogo Urbanístico la protección de los mismos, cuando las características de los bienes afectados por la delimitación no conformen áreas de interés que requieran un tratamiento urbanístico unitario, de conformidad con lo establecido en el artículo anterior.”

-Áreas de protección: una de las características de la normativa asturiana es la posibilidad de que todo bien catalogado tenga su propia área de protección para evitar la distorsión del bien a proteger desfigurando su entorno u ocultando el bien a proteger, así el art. 72.2 TROTU concreta:

“2. El tratamiento específico que se dispense a los bienes y espacios incluidos en los Catálogos urbanísticos será acorde con la legislación sectorial específica cuando estén sujetos a medidas dictadas al amparo de dicha legislación. Dicho tratamiento impedirá, en el entorno de dichos bienes, espacios o elementos, la realización de construcciones o instalaciones que los deterioren o que modifiquen sustancialmente sus perspectivas visuales y su integración, en su caso, con el resto de la trama urbana.”

PUERTO ÁLVAREZ⁹⁵¹ entiende que es muy indeterminado y subjetivo saber por parte de los técnicos en qué casos las construcciones del entorno deterioran o modifican las perspectivas visuales y su integración. Personalmente entiendo que es un concepto jurídico indeterminado como tantos otros que deberá determinar el técnico especialista municipal (principalmente un arquitecto municipal) si se da el caso, si bien la normativa del catálogo o del plan urbanístico al que complementa podría establecer criterios genéricos de intervenciones permitidas y no permitidas en los entornos.

Hay que tener en cuenta que el art. 72.1 in fine del TROTU ya dispone que la protección afecta a toda la parcela, salvo disposición en contrario, con lo que de per se la protección puede ir más allá del propio bien cultural.

IV.3.5.- Efectos jurídicos de su aprobación

Una vez el catálogo se aprueba definitivamente y se publica en el BOPA, los bienes inmuebles contenidos en él pasan a formar parte del Patrimonio Cultural de Asturias, acompañando a los BIC y bienes integrantes del IPCA del municipio que ya formaban

⁹⁵¹ PUERTO ÁLVAREZ, José Ramón, “Los catálogos urbanísticos en los pequeños concejos asturianos” *op. cit.*, p. 240.

parte de él. A partir de aquí se rigen por la legislación sectorial cultural y urbanística: arts. 28 y 49 LPCPA, art. 72 TROTU y artículos concordantes del ROTU que lo desarrollan

De acuerdo con el art. 72.3 del TROTU:

“El Catálogo urbanístico será vinculante para el planeamiento, que no podrá alterar la condición urbanística de los bienes, espacios o elementos en él incluidos. En caso de contradicción entre las determinaciones del Catálogo urbanístico y las del planeamiento, prevalecerán las del Catálogo.”

COUCE CALVO y MENÉNDEZ SOLAR⁹⁵² entienden que el valor normativo del catálogo como instrumento del planeamiento es total, y que en consecuencia el catálogo debe ser publicado en el Boletín Oficial del Principado de Asturias (BOPA) de acuerdo con el art. 70 LBRL, y no solo eso, también lo deben ser las fichas, debido a su contenido normativo, tal y como determino la STS de 8 de octubre de 2010 ⁹⁵³ relativo al Plan General de Ordenación de Llanes. Especialmente es de interés el FJ 4º en cuanto determina la ineficacia del plan general (que no su invalidez) mientras no se publiquen las fichas del catálogo:

“Consta en el documento de " normativa " del Plan General recurrido en la instancia, publicado en el Boletín Oficial del Principado de Asturias nº 201, de 29 de agosto de 2002, las ordenanzas de edificación genéricas aplicables al suelo urbano (artículo 10), así como ciertas determinaciones sobre el suelo urbanizable (artículo 9). Ahora bien, en estas normas ni se relacionan los distintos ámbitos de suelo urbanizable sectorizado y suelo urbano no consolidado delimitados por el Plan General, ni se precisan las características básicas específicas de cada uno de ellos, como el aprovechamiento urbanístico, usos o niveles de intensidad. Estas determinaciones se contienen en las " fichas de gestión " que no aparecen publicadas en el citado boletín oficial. Las fichas de ambas clases de suelo incorporan planos de delimitación de los ámbitos a que se refieren.

⁹⁵² COUCE CALVO, Victoria y MENÉNDEZ SOLAR, Belén, “La normativa de los Catálogos Urbanísticos. Problemática en su aplicación” en *Los Catálogos Urbanísticos en el Principado de Asturias: una perspectiva pluridisciplinar*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2013, p. 309.

⁹⁵³ Sala de lo Contencioso-Administrativo (ECLI ES:TS:2010:5233; Número de Recurso 4289/2006; recurso de casación; Ponente María del Pilar Teso Gamella).

A la luz del contenido de las expresadas fichas de gestión, y sin perjuicio del desarrollo posterior mediante plan parcial respecto del suelo urbanizable, y de la normativa del plan general publicada, no podemos sino concluir que la publicación del plan ha sido incompleta, y por tanto, se impide conocer el régimen jurídico que resulta de aplicación al caso. De manera que no podemos entender que haya tenido lugar la publicación formal y necesaria que determina la entrada en vigor de la norma publicada, por lo que ha de ser acogido el motivo de impugnación invocado en la demanda.

En consecuencia, procede declarar la ineficacia del plan, que no su invalidez, como venimos señalando de modo insistente, pues la falta de publicación de las fichas y planos con contenido normativo no determina, no obstante, la nulidad del plan, porque no constituye un vicio de invalidez, sino que afecta a la eficacia del mismo.”

Estas mismas autoras entienden también que los catálogos son instrumentos de planeamiento complementarios (que no subordinados) al Plan General de Ordenación y por eso opinan que el artículo 27.2 del TROTU debería ser modificado (el que permite la existencia de catálogos incluso en ausencia de un plan general). Como hemos dicho, la complementariedad no significa subordinación, y por eso el art. 72.3 TROTU ya clarifica que los catálogos vinculan al planeamiento urbanístico, a lo que se le puede sumar el Auto del TC 104/2010 que determina que el interés público de ejecutar un plan urbanístico puede ceder ante el interés público de proteger un bien cultural:

“los valores asociados a la preservación del patrimonio histórico no pueden resultar enervados por el interés en ejecutar inmediatamente un Plan especial de reforma interior de dicha zona.”

Además, con la entrada en vigor del TROTU, la disposición transitoria sexta del mismo dispone que aquellos concejos municipales cuyo planeamiento urbanístico se refiera al catálogo o se remitan a un catálogo independiente, y siempre que dichos catálogos sean incompatibles con las nuevas disposiciones del TROTU, los Ayuntamientos competentes deberán adaptarse urgentemente al TROTU iniciando un procedimiento a estos efectos, aprobando o modificando sus catálogos. En último caso, esa adaptación deberá hacerse

con la revisión del planeamiento urbanístico general. Además, todo plan urbanístico general en tramitación (es decir, antes de la aprobación definitiva) a la entrada en vigor del TROTU debe adaptarse urgentemente al respecto elaborando un catálogo conforme las reglas de tramitación de un plan parcial.

En todo caso, mientras no se haga la adaptación al TROTU con el catálogo, “el planeamiento urbanístico no puede alterar la condición urbanística de los referidos bienes, espacios o elementos”. Finalmente, en los concejos sin plan urbanístico general, es potestativo aprobar el catálogo de forma independiente, por el procedimiento de aprobación de planes parciales.

Si bien parece que esta disposición transitoria se ha aplicado de forma muy laxa en la práctica debido al concepto indeterminado de urgencia, entre otras razones⁹⁵⁴.

Respecto a la normativa aplicable de los bienes catalogados, si son de protección integral se les aplica el régimen jurídico general de los bienes culturales de los artículos 28 a 49 de la LPCPA (si bien la normativa urbanística puede imponer ese régimen también a los bienes de protección parcial o ambiental).

Una vez el catálogo entra en vigor, principalmente tiene tres derivadas en su ejecución: las licencias urbanísticas de obras, la declaración de ruina del inmueble y las órdenes de ejecución (por incumplirse el deber de conservación) y que se tratan en otros capítulos de este trabajo.

También hay que tener en cuenta la posibilidad de la vinculación singular urbanística: implicaría el derecho de indemnización a favor del propietario por una vinculación singular del planeamiento urbanístico que le comporte una carga más allá de la que tiene el deber legal de soportar. A pesar de que según el art. 117.2 TROTU establece que:

“La ordenación del uso de los terrenos y construcciones en la legislación y el planeamiento urbanísticos no conferirá derecho a los propietarios a obtener indemnización, salvo en los supuestos previstos en las leyes.”

⁹⁵⁴ RIVAS ANDINA, José Ángel, “El patrimonio cultural local desde el ayuntamiento” *op. cit.*, p. 288.

La institución indemnizatoria de la vinculación singular urbanística se estudia con más profundidad en otro apartado de este trabajo, al que me remito.

También es cierto que el artículo 48 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRUR) trata de los “supuestos indemnizatorios” y establece lo siguiente:

“Dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de los siguientes supuestos:

(...)

b) Las vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa.”

RIVAS ANDINA⁹⁵⁵ ha visto una relación directa entre catalogación urbanística de bienes y el riesgo de situaciones de vinculación singular indemnizables, así nos comenta:

“Situaciones asimilables a las descritas se producen frecuentemente en el caso de edificios catalogados, cuando se limitan sus posibles ampliaciones en relación con la edificabilidad media del entorno o se imponen obras que superan el deber de conservación establecido con carácter general por la legislación urbanística. La casuística planteada es bastante diversa, y depende mucho de las expectativas urbanísticas del momento, los intereses de la propiedad o la capacidad de gestión del propio ayuntamiento. Para evitar este tipo de conflictos, el planeamiento que afecte a bienes catalogados debe ser especialmente cuidadoso, estableciendo una ordenación equilibrada y unos mecanismos de gestión urbanística que permitan resolver la equidistribución de las cargas y beneficios. Se evitará así el peligro de que las cargas acaben recayendo en la propia administración en forma de cuantiosas expropiaciones o indemnizaciones.”

⁹⁵⁵ RIVAS ANDINA, José Ángel, “El patrimonio cultural local desde el ayuntamiento” *op. cit.*, p. 295.

IV.3.6.- Interrelación con la legislación del patrimonio cultural

La LPCPA contiene continuas referencias a los catálogos urbanísticos del patrimonio, considerándolo propiamente una tercera categoría de bienes de protección cultural, aunque sea la de menor intensidad, pero ha sido acertado considerarlo así, pues permite, a diferencia de muchas otras comunidades autónomas, evitar que la legislación urbanística y la sectorial del patrimonio cultural se den la espalda.

El ejemplo paradigmático de esta interrelación es la del artículo 27 LPCPA, una ley sectorial del patrimonio cultural que obliga a los Ayuntamientos a incluir en sus catálogos urbanísticos (a realizar según la legislación urbanística) los bienes inmuebles protegidos por la LPCPA, esto es, los BIC, los bienes Inventariados. El artículo concreta que dicha catalogación urbanística será complementaria de las determinaciones del Plan General o el Plan Especial, y concreta lo que debe contener la catalogación: tipos de intervención posibles, plazos, -en su caso-, y nivel de protección de cada bien (concreta que la protección integral implica la aplicación de las normas de la LPCPA sobre el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias).

Dicha catalogación es obligatoria y no puede excusarse en la preexistencia de un plan urbanístico contradictorio con las prescripciones de protección de la LPCPA (ni en la inexistencia de un Plan General), lo que denota la superioridad de la LPCPA sobre el plan urbanístico, cosa lógica desde un punto de vista de jerarquía normativa.

También determina cuestiones procedimentales de aprobación del catálogo, como la comunicación a la Consejería de Cultura autonómica del contenido de catalogación de los bienes ya protegidos por la LPCPA con la aprobación inicial del catálogo, lo que da a la Consejería un plazo de 3 meses para hacer un informe de adecuación y coherencia.

Otro ejemplo claro es el del artículo 55 LPCPA, que determina la prevalencia del régimen de protección del BIC sobre el planeamiento urbanístico (que se deberá adaptar a los términos del acuerdo de declaración del BIC). En el caso de Jardines, Conjuntos, Vías, Sitios Históricos y Zonas Arqueológicas los Ayuntamientos así como entornos de protección de Monumentos, deben hacer un plan urbanístico de protección del BIC o adaptar un plan preexistente. Dicho plan puede ser desarrollado por un estudio de detalle u otro plan urbanístico que exigirá en su tramitación informe favorable de la Consejería de Cultura.

Otro ejemplo de la interrelación entre ambas normativas sería el caso del artículo 74 del ROTU sobre “Áreas afectadas por la declaración de Bienes de Interés Cultural o de inclusión en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias”, donde se da, en los dos supuestos anunciados la posibilidad del Plan General de Ordenación de optar entre delimitar el ámbito sobre el que debe hacerse un Plan Especial de protección, incluir el mismo Plan General las determinaciones del Plan Especial o desarrollar un Catálogo Urbanístico la protección.

IV.3.7.- Colaboración interadministrativa

La legislación del patrimonio cultural asturiana contiene referencias a la colaboración municipal-autonómica para elaborar los catálogos urbanísticos y la coordinación a través de un registro autonómico de bienes protegidos urbanísticamente. Así, según el art. 27.4 y 5 de la LPCPA:

“4. El Principado de Asturias colaborará con los Ayuntamientos en la elaboración de los Catálogos urbanísticos de protección y les prestará el apoyo y la asistencia técnica que precisen.

5. El Principado de Asturias recogerá e incorporará en un Registro común el conjunto de los bienes protegidos en la normativa urbanística de los concejos por su interés cultural, con indicación de su nivel de protección.”

Y el art. 28.3 LPCPA, a nivel más operativo y concreto prevé que:

“el Principado de Asturias establecerá unidades administrativas especializadas para el cumplimiento de las funciones de inspección atribuidas por esta Ley, dotándolas del personal adecuado, con capacitación técnica y medios suficientes.”

Mientras que de forma más concreta para los Planes Especiales de Protección de determinados BIC, hay un mandato de colaboración específico en el artículo 55.5 LPCPA:

“El Principado de Asturias colaborará con los Ayuntamientos en la redacción, gestión y ejecución de las normas de planeamiento a que se hace referencia en los apartados 2, 3 y 4 de este artículo.”

Por último, el artículo 96 LPCPA se prevé el Plan del Patrimonio Cultural de Asturias como un instrumento de evaluación de las necesidades de protección y fomento del Patrimonio Cultural de Asturias y para una asignación racional y equilibrada de los recursos para cumplir los objetivos de la LPCPA. Son planes para 3 años y se deben programar las actuaciones en rehabilitación, restauración, difusión, etc de este patrimonio, con un régimen de prioridades a determinar en el mismo plan. El Plan se aprueba por el Consejo de Gobierno asturiano previo informe del Consejo del Patrimonio Cultural de Asturias. Respecto de sus efectos, sus directrices orientan a las administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias -si bien serán vinculantes en el tema de las inversiones-, se habilitarán créditos de los presupuestos autonómicos - sin perjuicio de la colaboración de otros entes públicos o privados- e implica también la declaración de utilidad pública de los bienes y derechos afectados.

Se trata de una figura ligeramente similar a los Planes territoriales del Patrimonio Cultural de Aragón, si bien en un sentido más unilateral de la Administración autonómica asturiana, sin un sentido tan de coordinación administrativa y no es un plan territorial a diferencia del modelo aragonés, sino, simplemente un plan sectorial en materia del patrimonio cultural, menos vinculante y menos coordinador, más centrado simplemente en priorizar inversiones y actuaciones.

Más parecida es la figura de los Planes insulares de gestión del patrimonio histórico del artículo 99 LPHIB, de ámbito pero simplemente insular (no para toda la comunidad autónoma) y para un período de 2 años, también con un efecto vinculante en materia de financiación de obras y subvenciones y que tiene como objetivo principal, muy parecido al asturiano, el de concretar el conjunto de actuaciones y prioridades de la acción pública destinadas a ordenar y facilitar las tareas preventivas, la intervención, la conservación y la difusión del patrimonio histórico.

IV.3.8.- Conclusiones preliminares

Hemos podido comprobar que existe una profunda interconexión entre la legislación asturiana de patrimonio cultural con la urbanística, así se denota del ya mencionado artículo 27 LPCPA o del artículo 55 de la misma ley (para los BIC) y del artículo 72 del TROTU. El artículo 112 ROTU encumbra la figura del Plan Especial de Protección como instrumento urbanístico clave en la protección del patrimonio. Así, es claro al establecer la categoría explícita de Plan Especial de Protección del patrimonio, concretando sus funciones y sus limitaciones sobre el ámbito espacial.

De acuerdo con el artículo 93 del TROTU, la aprobación de los Catálogos urbanísticos se producirá simultáneamente con la del planeamiento urbanístico, pero en expedientes separados.

En todo caso, puede aprobarse simultáneamente a un Plan General o a un Plan Especial.

Según FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA⁹⁵⁶, uno de los puntos fuertes de los catálogos en Asturias es que han sido promovidos y subvencionados por la comunidad autónoma, partiendo de unos pliegos base que ayudan a unificar criterios en la catalogación y elaboración de los mismos. El problema es que en la práctica hay cierta disparidad debido a los distintos equipos redactores de catálogos, así como el hecho de que no siempre haya una ficha por cada elemento catalogado como es preceptivo, también es problemática la falta de elementos esenciales a contener en cada ficha, como la datación del bien o la identificación catastral. Otro de los problemas es un trabajo de campo para hacer las fichas mal planteado, insuficiente o con desconocimiento de la realidad cultural asturiana (a veces se minusvalora el patrimonio etnográfico no catalogando caseríos, pero se tiende a catalogar todo bien eclesiástico, incluidas capillas contemporáneas de escaso interés).

Es relevante la adecuada protección del patrimonio industrial asturiano, debido a una correcta inventariación de dichos bienes en 1988 por la Consejería de Cultura, a la existencia de distintas entidades activas destinadas a proteger y divulgar ese patrimonio y a la adecuada protección jurídica por los artículos 69 a 75 de la LPCPA.

⁹⁵⁶ FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA PÉREZ, José Antonio, “Regulaciones y problemas habituales de los Catálogos Urbanísticos” *op. cit.*, p. 264.

Para SUÁREZ ANTUÑA⁹⁵⁷, los principales problemas de los catálogos urbanísticos son:

- 1) El desconocimiento de su función por los municipios.
- 2) Su infradotación económica para hacer frente a las necesidades de salvaguardar el patrimonio.
- 3) La poca sensibilidad hacia el patrimonio etnográfico e industrial (en este caso se hizo un inventario del patrimonio industrial pero sin efecto protector, que se podría haber solventado introduciéndolo en la disposición transitoria tercera de la LPCPA).
- 4) También es causa de esa mala puesta en práctica de los catálogos la falta de un reglamento que desarrolle la LPCPA y la lenta incorporación de bienes por la comunidad autónoma al IPCA.
- 5) Los informes del Consejo del Patrimonio Cultural asturiano hayan pasado con el art. 27.3 LPCPA a ser meramente preceptivos, pero no vinculantes, lo que ha llevado a catalogaciones insuficientes.
- 6) La falta de criterios comunes para crear catálogos homogéneos, más allá de los criterios elementales incluidos por la comunidad autónoma en los pliegos contractuales comunes al licitar su redacción.
- 7) Específicamente para el patrimonio industrial es un problema para algunos municipios que ciertas instalaciones industriales todavía en uso se declaren BIC por su exención del IBI, que en ciertos casos son fuente importante de ingresos para el municipio.

⁹⁵⁷ SUÁREZ ANTUÑA, Faustino, “Los instrumentos de protección del patrimonio industrial en el marco del planeamiento y ordenación urbanístico” en *Los Catálogos Urbanísticos en el Principado de Asturias: una perspectiva pluridisciplinar*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2013, pp. 198-203.

8) Que los casos en los que el catálogo se remite a un plan especial, al final éste plan especial no aumenta los elementos del bien a proteger respecto al que ya determinaba el catálogo.

Aun así, a nivel personal creo que la buena interrelación entre la legislación sectorial y la urbanística supone a nivel legal una gran ventaja de coordinación de la que no disponen muchas de las otras Comunidades Autónomas, lo que lo convierte en un régimen jurídico interesante y digno de ser trasladado a otras autonomías.

Finalmente, es interesante mencionar la figura del Plan del Patrimonio Cultural de Asturias como figura que ayuda a coordinar las políticas de preservación y difusión del patrimonio cultural asturiano, si bien es un plan unilateral de la comunidad autónoma, sin participación de otras administraciones, y principalmente con un mero carácter orientativo.

IV.4.- Catálogos urbanísticos del patrimonio en Aragón

IV.4.1.- Introducción

En este capítulo se tratan los catálogos urbanísticos del patrimonio en la comunidad autónoma de Aragón, regulados en el Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (TRLUA) y el reglamento que lo desarrolla. Al igual que el resto de capítulos sobre catálogos urbanísticos en las comunidades autónomas estudiadas, se trata sobre la finalidad de estos catálogos y el tipo de planes que lo albergan con tal fin, también se estudia el procedimiento de aprobación del plan que contiene el catálogo, los efectos jurídicos de su aprobación, el contenido del catálogo y finalmente se trata sobre la colaboración entre administraciones para lograr el fin de la protección del patrimonio cultural a través del catálogo y otras figuras de protección del patrimonio, así como se estudia la interrelación entre la legislación urbanística aragonesa y la legislación del patrimonio cultural de la misma comunidad autónoma. El objetivo último del estudio de los catálogos urbanísticos del patrimonio en Aragón es poderlos comparar con el régimen jurídico catalán, más que un estudio en profundidad del régimen aragonés.

IV.4.2.- Fundamento jurídico

El Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (TRLUA) prevé dos clases de catálogos urbanísticos para proteger el patrimonio: el genérico que forma parte del plan general urbanístico, y el específico de protección de Conjuntos de Interés Cultural (CIC) que se regula en el art. 66 TRLUA y la LPCA y del que hablamos en el apartado de BIC aragonés.

Ahora nos centraremos en el catálogo que forma parte del plan general urbanístico, en el que el artículo 47 TRLUA nos dice que las determinaciones del plan general se desarrollan, entre otros documentos, en los catálogos urbanísticos:

“1. Las determinaciones del plan general establecidas en los artículos anteriores se desarrollarán en los siguientes documentos:

(...)

c) Catálogos urbanísticos. El plan general podrá remitir a un plan especial la protección del patrimonio edificado así como de los yacimientos arqueológicos. Los bienes declarados de interés cultural, catalogados o inventariados de conformidad con lo previsto en la normativa de Patrimonio Cultural Aragonés, se regirán por lo establecido en la misma sin necesidad de que consten adicionalmente en catálogos urbanísticos.”

Una referencia importante del precepto mencionado es la posibilidad explícita de que los catálogos urbanísticos del patrimonio no contengan las figuras de protección de la LPCA, a saber, los BIC, bienes catalogados aragoneses y los bienes inventariados aragoneses. Sorprende esta referencia explícita, por cuanto no contribuye para nada a una mejor coordinación administrativa en la tutela de dichos bienes el poder ser excluidos del catálogo. Es evidente que dichos bienes no precisan de la normativa urbanística para ser tutelados, pero sería lógico que pudieran estar incluidos en el catálogo por su finalidad típica de inventariar todos los bienes a proteger y darles la protección urbanística necesaria, evitando discordancias entre las prescripciones de protección de la LPCA con las del plan urbanístico.

La segunda cosa que llama la atención, pero que es mucho más habitual, como ocurre en Cataluña y en otras Comunidades Autónomas, es que la ley permite que dichos catálogos puedan ser realizados como plan especial⁹⁵⁸ si el plan general lo autoriza y sirve para proteger el patrimonio edificado y los yacimientos arqueológicos (no menciona nada referente a paisajes, bienes naturales, etc). Explícitamente excluye la obligatoriedad de que los catálogos contengan los bienes protegidos según la LPCA (BIC, bienes catalogados y bienes inventariados, art. 47.1 TRLUA).

⁹⁵⁸ De acuerdo con la Exposición de motivos del Decreto 22/2002, de Planeamiento de Aragón: “Los Planes Especiales son instrumentos de ordenación que no tienen carácter de regulación integral sobre un determinado territorio, sino que limita su proyección a uno o varios aspectos concretos del ámbito territorial sobre el que incide. Constituyen instrumentos de ordenación polivalentes a los que el planificador puede asignar en el marco de la legislación urbanística variadas funciones y diversos contenidos, de manera que las Administraciones Públicas o los planificadores urbanísticos puedan, con márgenes razonables de flexibilidad, abordar la formulación de este tipo de Planes para resolver cuestiones específicas, suplir carencias concretas y articular soluciones puntuales, allí donde resulte necesario.”

El artículo 55.c TRLUA también contempla que los planes parciales se desarrollen mediante catálogos.

En el caso del catálogo como parte del plan especial, hay que decir que el plan especial del catálogo es un plan que desarrolla el plan general (art. 61) si bien también podrían ser con carácter independiente del plan general si es un plan especial de Conjunto de interés cultural o bien para catalogar y proteger espacios naturales (art. 62.1).

En todo caso, en estos casos el catálogo por sí mismo es un mero documento complementario del plan especial. Puede haber uno o varios planes especiales del catálogo (en función del ámbito territorial u otro pretexto), y se aprueba en paralelo con el plan especial al que complementa (art. 112.2 RLUA):

“Los Catálogos de los Planes Especiales son documentos complementarios de éstos en los que se contienen relaciones de monumentos, jardines, parques, paisajes o edificaciones que, por sus singulares valores o características, hayan de ser objeto de una especial protección. Sin perjuicio de las medidas protectoras que los Planes Generales o las Directrices de Ordenación del Territorio establezcan, se podrán incluir en Catálogos relaciones de bienes concretos que, situados en cualquier tipo de suelo, deban ser objeto de conservación o mejora, siempre que formen parte del ámbito del Plan Especial de que se trate. La aprobación de Catálogos complementarios de las determinaciones de Planes Especiales se efectuará simultáneamente con la de éstos.”

IV.4.3.- Procedimiento de aprobación

Como se ha dicho, el catálogo urbanístico del patrimonio se puede aprobar dentro del plan general o como plan especial, por remisión del plan general (art. 47.1.c TRLUA).

Así, si el catálogo forma parte del plan general, el procedimiento del mismo es el siguiente (arts. 48 a 50):

- 1) Formulación del plan por el Ayuntamiento;
- 2) Avance del plan (con documento inicial estratégico);

- 3) Exposición pública por 1 mes + solicitud informe de patrimonio cultural y de infraestructuras de transporte + consulta a departamentos autonómicos afectados y Consejo Provincial de Urbanismo por tema medioambiental;
- 4) Aprobación inicial por el Pleno municipal;
- 5) Suspensión de licencias + publicación en el BOA para trámite de información pública de 2 meses + consultas indicadas en documento estudio avance alcance del estudio ambiental estratégico;
- 6) Ayuntamiento recabará del órgano ambiental la declaración ambiental estratégica y del Consejo Provincial de Urbanismo si existe motivo que impida seguir tramitando el plan (todo eso a dar en 3 meses) previa remisión del expediente;
- 7) Aprobación provisional por el Pleno municipal (nueva información pública si se incorporan modificaciones sustanciales);
- 8) Aprobación definitiva por el Consejo Provincial de Urbanismo en máximo 4 meses, sino habrá aprobación por silencio (posible denegación solo por motivos de alcance supralocal o de legalidad tasados en la ley; cabe aprobación parcial salvo en la parte con reparos);
- 9) Publicación en el BOA.

Es de destacar que entre los motivos de alcance supralocal que permiten denegar la aprobación de un plan general están la coherencia del modelo de evolución urbana y ocupación del territorio resultante de la ordenación estructural con las políticas de medio ambiente o patrimonio cultural, entre otras (art. 49.3.e). Por lo que aquí hay un instrumento de la administración autonómica para intervenir en la política municipal de protección del patrimonio cultural y natural, pues hay un concepto jurídico indeterminado (coherencia del modelo urbano y políticas de medio ambiente o patrimonio cultural) que darán ese margen de intervención a la comunidad autónoma.

También hemos dicho que un plan parcial se puede desarrollar mediante un catálogo (art. 88.d RLUA), cuando las características del sector así lo exija (art. 92 RLUA).

Finalmente los planes especiales de desarrollo también pueden hacer la función de catálogos urbanísticos (arts. 105.1 y 112 RLUA), con el procedimiento propio del plan general (108.3 RLUA).

Ahora bien, la STSJ de Aragón de 31 de julio de 2019⁹⁵⁹ nos concreta que seguir un determinado procedimiento de un determinado plan para aprobar un catálogo no significa que deba existir toda la documentación propia de ese plan, específicamente es prescindible la memoria justificativa, tal y como nos indican los FFJJ 2º y 4º de la sentencia (téngase en cuenta que se refiere a la ley de urbanismo de Aragón anterior a la vigente):

“Razona en síntesis la Juez de instancia, tras centrar en primer lugar el objeto de la litis en el concreto acto administrativo impugnado, que, en primer lugar, la inexistencia de Memoria Justificativa de la Actuación no es óbice determinante de la anulabilidad de la actuación y de la indefensión de la actora. Una cosa es el contenido de los Planes y otra diferente el procedimiento. Que deba seguirse el procedimiento del plan Parcial, no significa que deba ir el acto impugnado acompañado de Memoria justificativa, además de los informes preceptivos que impone la regulación de ese concreto acto administrativo. (...)

CUARTO.- No obstante lo anterior, sí cabe realizar algunas puntualizaciones, en torno a la cuestión relativa a la exigencia o necesidad de Memoria en supuestos de ampliación del Catálogo de Edificios y Conjuntos de Interés Histórico-Artístico, siquiera sea para descartar la consideración que realiza la entidad apelante cuando viene en realidad a calificar como instrumento de planeamiento derivado al Acuerdo de ampliación del referido Catálogo, conforme a lo dispuesto en el artículo 3.2 de las NN.UU. del PGOU.

Y sobre la cuestión, ya decimos que no compartimos la tesis de la entidad apelante cuando califica en tales términos el Acuerdo impugnado. Que el Acuerdo del Pleno por el que se cataloga el edificio objeto de esta litis con grado de interés ambiental suponga una afectación, incidencia o modificación del referido Catálogo, como es obvio, no significa que deba revestir idénticos contenidos a los propios de una modificación de Plan Especial. Como decíamos no estamos ante una disposición de carácter general, sino ante un acto administrativo que se limita a incluir en Catálogo un determinado bien relevante patrimonialmente para la Administración, donde no se precisa la presencia de una determinada memoria y sí, en cambio, la observancia

⁹⁵⁹ Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia 307/2019 (Rec. 249/2014; Ponente: Carbonero Redondo, Juan José).

de un procedimiento que, por el contrario, no se pone en cuestión, y dentro del mismo, determinados trámites de informe que aquí resultan cumplidos.

Ahora bien, con independencia de la conveniencia formal de la presencia de un documento técnico que sirva de memoria justificativa, que permita alcanzar la justificación de la necesidad o conveniencia de la actuación y los efectos sobre el territorio, tal y como informa el Consejo de Urbanismo de Aragón en fecha de 19 de julio de 2013 -pp.103 y sgs. del expediente administrativo-, ello no significa que no exista en el caso concreto justificación de la catalogación, la cual puede encontrarse, tal y como informa también el Consejo de Urbanismo de Aragón en el informe histórico-artístico de la ficha catalográfica.

En el fondo lo anterior no deja de ser reiteración de los atinados razonamientos de la Juez de instancia sobre tal cuestión, que, como es de ver, hemos hecho propios. Ello no obstante, nos servirá para descartar dos objeciones principales que se plantean en esta apelación, esto es, la primera, la relativa a la necesidad de memoria justificativa de la ampliación o modificación del Catálogo en cuestión, y la segunda, la relativa a la oportunidad de la alegación de vulneración de los artículos 43.3 de la Ley 3/99 de Aragón y del artículo 3.2.5.2 de las NN.UU. del PGOU, pues la apelante parte de una tesis errónea sobre la naturaleza jurídica del Acuerdo concretamente impugnado en esta litis.”

IV.4.4.- Contenido

La inclusión de bienes inmuebles en el Catálogo y la aplicación del régimen de conservación o mejora que pudiera establecerse por los Planes Generales no impedirá la aplicación de la normativa de patrimonio cultural cuando así resulte procedente.

Tal y como establece el artículo 56.1 del Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística (RLUA):

“Los Planes Generales incluirán en el Catálogo todos los bienes inmuebles de titularidad pública o privada tales como monumentos, jardines, yacimientos arqueológicos y paleontológicos, parques naturales o paisajes que, en atención a sus singulares valores o características, se proponga conservar o mejorar.”

Este apartado establece un número clausus de clases de inmuebles que pueden ser parte del catálogo, no incluye, pero, otros elementos como podrían ser fuentes, árboles monumentales o caminos. No deja de ser sorprendente que hable de todos estos bienes a ser incluidos en el catálogo, cuando el artículo 47.1.c TRLUA permite la exclusión del mismo de los bienes ya protegidos por la LPCA.

Su apartado segundo trata de la relación entre los bienes ya protegidos por la legislación sectorial del patrimonio cultural y los catálogos urbanísticos:

“La inclusión de bienes inmuebles en el Catálogo y la aplicación del régimen de conservación o mejora que pudiera establecerse por los Planes Generales no impedirá la aplicación de la normativa de patrimonio cultural cuando así resulte procedente”.

Es un precepto un tanto ambiguo, de un reglamento que ni siquiera desarrolla directamente el TRLUA de 2014, sino una ley anterior de 1999, por lo que se tienen que tomar sus consideraciones con cautelas. Aun así, parece desprenderse una cierta superioridad del régimen de protección de la LPCA sobre el régimen de protección urbanística de los catálogos, por lo que se refiere a inmuebles que están tanto en el catálogo urbanístico como en un régimen de protección de la legislación sectorial de patrimonio cultural (BIC, bienes inventariados y bienes catalogados).

A su vez, GIMÉNEZ HERNÁNDEZ nos hace un resumen de las principales cuestiones de introducción de los bienes protegidos por la legislación sectorial del patrimonio cultural en el catálogo urbanístico:

“la Ley 3/1999, de 10 marzo, de Patrimonio Cultural, en cuanto viene a categorizar en su art. 11 los bienes que integran el Patrimonio Cultural Aragonés en:

— Bienes de interés cultural (en adelante, BIC).

- Bienes catalogados.
- Bienes inventariados.

A) Bienes de Interés Cultural

En cuanto al régimen de los bienes de interés cultural tendremos que estar a lo dispuesto en los arts. 33 al 40 del citado texto legal, siendo reseñable en estos momentos las prohibiciones establecidas al respecto (construcciones que alteren su carácter o perturbe su contemplación, así como la colocación de publicidad comercial, cables, antenas y conducciones aparentes), incluso conviene tener en cuenta que las obras y demás intervenciones en dichos BIC han de ir preferentemente encaminadas a su conservación, consolidación y rehabilitación, debiéndose evitar intentos de reconstrucción, salvo que se utilicen partes originales de los mismos y se pueda probar su autenticidad. Pero además, en el supuesto de que el planeamiento urbanístico permitiera en el régimen urbanístico previsto en sus Normas llevar a efecto ampliaciones de los mismos (en altura o en ocupación), hay que tener en cuenta una determinación clara impuesta por el mencionado cuerpo legal, como es la de que «las adicciones sean reconocibles».

B) Bienes catalogados

A su vez, la inclusión de un bien en el Catálogo supone su protección con finalidad de investigación, consulta y difusión, así como para determinar su compatibilidad de uso con su correcta conservación.⁹⁶⁰

El apartado tercero del artículo 56 RLUA determina, referente a los niveles de protección del catálogo: “El Catálogo expresará el régimen jurídico de protección aplicable a cada uno de los bienes incluidos en el mismo”. La principal importancia de este apartado es que no determina los niveles de protección de los bienes catalogados, a diferencia de lo que hace la legislación asturiana. Aquí, como ocurre en Cataluña, dicha cuestión queda en manos de la administración competente en materia de planeamiento, y por lo tanto se

⁹⁶⁰ SÁNCHEZ GIMÉNEZ, Rosa, “Aplicación práctica de los documentos integrantes de un Plan General de Ordenación Urbana en la Comunidad Autónoma de Aragón. Metodología Propuesta”, en *Práctica Urbanística*, N° 77, Sección ¿Qué documentos necesito?, Diciembre 2008, LA LEY, pp. 60 y ss.

deja mucho margen a los municipios para determinar esos distintos regímenes de protección según la clase de inmuebles.

La STSJ de Aragón de 31 de julio de 2019⁹⁶¹ explicita la suficiencia justificativa para catalogar un inmueble con el informe que acompaña la ficha de la catalogación, lo que sumado al hecho que las comisiones territoriales de urbanismo y de cultura así como en base a la potestad administrativa discrecional de planeamiento sea imposible deducir una arbitrariedad en su catalogación, tal y como nos indica los FFJJ 2º y 5º de la sentencia:

“En segundo lugar, considera no oponibles frente al concreto acto administrativo impugnado, la no aplicación del régimen previsto en el artículo 43.3 de la Ley 3/1999, en relación con el artículo 3.2.5.2 de las NNUU del PGOU, cuando se viene a establecer en ellos que la sustitución total de la edificación existente, tan sólo cabe en supuestos de edificios que obtengan la declaración de ruina. Y es que escasa relación guardan frente a una resolución como la impugnada, que tiene por objeto la inclusión en el catálogo de edificios y conjuntos de interés histórico-artístico, de un determinado inmueble, con independencia de la situación física del mismo, lo cual deberá dilucidarse en diferente contexto, siendo en el caso presente el más apropiado el expediente en el que se ha seguido declaración de ruina del edificio. Añade que debe recordarse la naturaleza discrecional de las potestades del Planeamiento asignadas a la Administración, y, en esa línea dice la Juez de instancia, que todo el expediente abunda en informes y consideraciones sobre el carácter del edificio en cuestión y en su naturaleza representativa de una época y zona concreta de la ciudad. Tanto la Comisión Provincial de Patrimonio Cultural de Zaragoza, como el Consejo de Urbanismo de Aragón, se han mostrado favorables a la inclusión en el Catálogo, excluyendo así toda sombra de arbitrariedad en la decisión administrativa. Otra cosa diferente es que los efectos de tal catalogación, afecten o puedan afectar a la recurrente al reforzar dicha decisión otras actuaciones administrativas no impugnadas aquí.

En fin, descarta todo resarcimiento por el encarecimiento de las obras de demolición que ha de suponer el deber de conservación de la fachada y de la caja de escalera

⁹⁶¹ Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia 307/2019 (Rec. 249/2014; Ponente: Carbonero Redondo, Juan José).

del edificio, pues tal cuestión no ha sido planteada previamente a la Administración y, por otra parte es más un supuesto cercano a la responsabilidad patrimonial urbanística. (...)

QUINTO.- Por lo demás, reitera lo, según su criterio, más atinado de la propia valoración que efectúa de la prueba obrante en autos, sobre los razonamientos en este terreno de la Juez de instancia, a propósito de la conveniencia o no de la nueva catalogación del edificio y del motivo por el que se acuerda el mantenimiento de la fachada y de la caja de escalera del edificio.

Al respecto debe decirse que encontramos motivación suficiente de la inclusión del inmueble en cuestión en el Catálogo en el informe que acompaña a la ficha catalográfica, y en él, tras una descripción histórica y compositiva o física del edificio, se viene a ofrecer como justificación la antigüedad del edificio en esa manzana cuya fachada da al Coso, siendo muestra de arquitectura academicista en la ciudad, imponiendo la conservación de la fachada y la caja de escalera. Puede convencer o no la motivación que se ofrece, pero las razones que se ofrecen en el informe de parte, obra del arquitecto Sr. Desiderio, cuando viene a decir que la simplicidad, o sencillez y sobriedad por mejor decir, del estilo arquitectónico academicista, permiten su reproducción como obra nueva, previa demolición total, abaratando el coste de reconstrucción, son insuficientes a efectos de acreditación o puesta de manifiesto de una arbitraria o irrazonable justificación de la inclusión del edificio en el Catálogo como grado de interés ambiental. En realidad la pericial de parte, no está destinada a combatir la catalogación y sus motivos, sino en realidad la pretensión originaria de la parte en todo momento que es la demolición completa del edificio por razón del abaratamiento de los costes de su reconstrucción aun en el mismo estilo arquitectónico.

Consecuencia de todo lo anterior es, por consiguiente, la desestimación del recurso de apelación interpuesto.”

IV.4.5.- Efectos jurídicos de su aprobación

Una vez el plan urbanístico que contiene el catálogo es aprobado definitivamente y se publica en el BOA entra en vigor con lo que los bienes incluidos en el catálogo ya tienen una protección efectiva y definitiva.

Eso tendrá distintas consecuencias, ya sea en el régimen de licencias, régimen sancionador urbanístico, posibilidad de declaración de ruina u órdenes de ejecución para mantener el bien, que se tratan en otros capítulos de este trabajo.

Otro de los efectos de proteger urbanística o sectorialmente un bien es el del artículo 127.6 TRLUA, cuando establece, en referencia al aprovechamiento en suelo urbano, que:

“Los planes generales podrán prever que el destino de los inmuebles singulares del patrimonio cultural aragonés y de los protegidos por el planeamiento urbanístico a usos hosteleros, comerciales y dotacionales privados, sin que pueda considerarse como tal el de vivienda protegida en alquiler, no consuma la edificabilidad correspondiente a la unidad de ejecución o sector.”

IV.4.6.- Interrelación con la legislación del patrimonio cultural

Con carácter general las prescripciones del TRLUA referentes a la LPCA son muy escasas, y se caracterizan por vivir de espaldas una legislación con la otra, al estilo del que pasa en Cataluña pero en un grado incluso superior, pues hemos visto del artículo 47.1.c TRLUA como las figuras protegidas por la LPCA (BIC, bienes catalogados aragoneses y bienes inventariados aragoneses) ni siquiera tienen que estar en el catálogo obligatoriamente (el legislador asume que pueden preservarse al margen del catálogo). Tampoco en la regulación de las mencionadas figuras de la LPCA se hacen muchas alusiones al planeamiento urbanístico, si dejamos de lado el caso de los Conjuntos de interés cultural, que se estudian en otro capítulo. Solo destacaría ahora la referencia a los Bienes Catalogados aragoneses, que a pesar de lo lioso del nombre, no se refiere al catálogo urbanístico sino a un Catálogo patrimonial autonómico, cuya inscripción permite el régimen de protección de los artículos 50 y ss LPCA. Concretamente el artículo 51.1 LPCA dispone que:

“Los bienes inmuebles catalogados, así como su entorno, gozarán de la protección prevista en el artículo anterior a través del correspondiente catálogo, al que habrá que ajustarse la planificación territorial o urbanística, cuya aprobación precisará el informe favorable y vinculante del Departamento responsable de Patrimonio Cultural.”

Los bienes inmuebles catalogados son los protegidos por este precepto, recordemos que se llaman aquí “Monumentos de Interés Local” (un poco al estilo de la LPCC con los bienes catalogados inmuebles llamados BCIL). La referencia aquí al “catálogo” en minúsculas es lioso, pero interpreto que se refiere al catálogo urbanístico y no al “Catálogo” autonómico. Lo importante es que los planes urbanísticos y territoriales habrán de adaptarse a las nuevas declaraciones de Monumentos de Interés Local, con lo que tácitamente se reconoce la superioridad de la LPCA sobre el TRLUA, hecho que también se denota de la LPCC en Cataluña con los BCIL en referencia a los planes urbanísticos. Esta afirmación contradiría el artículo 47.1.c TRLUA que dispone que no es obligatorio incluir en los catálogos urbanísticos las figuras de la LPCA.

Por lo demás, sorprende que no se reconozca explícitamente la superioridad de la declaración de BIC pro encima del planeamiento urbanístico, como sí hace la LPCC en Cataluña y muchas otras comunidades autónomas estudiadas.

Pero además, la “Ley 12/1997, de 3 de diciembre, reguladora de los Parques Culturales de Aragón”⁹⁶², regula otra figura de protección patrimonial y paisajística transversal, los “Parques Culturales, con lo que la ley lo que pretende hacer una regulación especial e integral de espacios territoriales con un elevado interés patrimonial, que aúna clases de patrimonio de diversa índole y que pretende una administración coordinada entre las distintas administraciones que afectan a ese territorio. Solamente el artículo 15.2 de la Ley 12/1997 prevé dentro de la documentación del Plan del Parque Cultural correspondiente, unos anexos relacionados con la cuestión de su interacción con el planeamiento urbanístico:

“2. El Plan del Parque recogerá como anexo:

⁹⁶² Desarrollada parcialmente por el Decreto 223/1998, de 23 diciembre, de desarrollo parcial de la Ley 12/1997, de 3 diciembre, de Parques Culturales de Aragón, por el que se establece el procedimiento administrativo para su declaración, se regula su registro y sus órganos de gestión.

b) Catálogo de patrimonio arquitectónico, arqueológico, etnológico y paleontológico que, en su caso, conllevará la modificación de los catálogos del planeamiento urbanístico en el plazo inferior a un año.

(...)

d) Una copia o resumen de los instrumentos de planeamiento urbanístico de los municipios afectados.”

Con lo que la aprobación del Plan del Parque Cultural implicará la obligación de modificar el catálogo urbanístico del patrimonio ya existente en 1 año para adaptarlo a los bienes catalogados por el anexo del Plan del Parque.

IV.4.7.- Colaboración interadministrativa

En el caso de Aragón hay que destacar la importancia del Consejo Comarcal como ente que apoya a los municipios, entre otras materias en la de patrimonio cultural, en el que el “Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón” da un amplio abanico de competencias de esos entes supramunicipales en la materia. Me remito al apartado correspondiente del trabajo sobre las comarcas donde se analiza la cuestión.

A nivel de la LPCA, se establece en su artículo 81 el deber de colaboración de la administración autonómica con las demás administraciones para tutelar el patrimonio histórico de Aragón, siempre de acuerdo con la LPAC, la LRJSP y la LBRL.

También hay un artículo, el 82 LPCA⁹⁶³ (como las demás CCAA) que hace referencia a la colaboración de la iglesia Católica con las administraciones competentes para

⁹⁶³ “Artículo 82 Colaboración con la Iglesia Católica y otras confesiones religiosas

1. La Iglesia Católica y sus Entidades, como titulares de una parte importante del Patrimonio Cultural Aragonés, y el resto de confesiones religiosas que se encuentren implantadas en el territorio aragonés y puedan adquirir en el futuro bienes muebles e inmuebles, velarán por la conservación y difusión de dicho Patrimonio, colaborando a tal fin mediante los oportunos convenios con las Administraciones públicas de Aragón.

2. Una comisión mixta, en la que estará representada la Administración de la Comunidad Autónoma y las diócesis de Aragón, establecerá el marco de colaboración recíproca para la conservación y difusión del Patrimonio Cultural Aragonés que esté en posesión de instituciones eclesiásticas. Esta comisión deberá ser informada de las intervenciones en el Patrimonio Cultural de titularidad eclesiástica sostenidas con fondos públicos.”

conservar y difundir el patrimonio eclesiástico mediante convenios, así como la previsión de una comisión mixta Comunidad Autónoma-Diócesis de Aragón para concretar el marco de colaboración, un precepto al estilo dl de las demás leyes autonómicas y estatal en materia de patrimonio cultural.

También se prevé una posibilidad muy genérica de colaboración de los particulares con las administraciones competentes para hacer cumplir las previsiones de esta ley mediante la acción pública ante los órganos administrativos o la jurisdicción Contencioso Administrativa (artículo 8 LPCA). Asimismo, en el artículo 6 se prevé el deber de todo ciudadano de poner en conocimiento de la administración las situaciones de riesgo sobre el patrimonio histórico aragonés, así como el deber de conservar el patrimonio histórico de su propiedad y la posibilidad de las asociaciones culturales de colaborar con las administraciones competentes en la protección del patrimonio histórico.

Como novedad frente a las otras CCAA estudiadas, se contempla explícitamente en el artículo 83 LPCA⁹⁶⁴ la posibilidad legal del Departamento autonómico de Cultura de planificar (que podrán ser planes territoriales) su actividad e inversiones referentes a la protección, conservación, acrecentamiento, investigación, difusión y fomento del Patrimonio Cultural Aragonés, siempre de acuerdo con las previsiones presupuestarias y en colaboración con las demás administraciones territoriales que actúan en Aragón.

⁹⁶⁴ “Artículo 83 Planes

1. El Departamento responsable de Patrimonio Cultural, de forma plurianual, planificará su actividad y programará sus inversiones para la protección, conservación, acrecentamiento, investigación, difusión y fomento del Patrimonio Cultural Aragonés, de conformidad con las previsiones presupuestarias, en colaboración con la Administración General del Estado, la Administración Local y los restantes Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma. Los Planes del Patrimonio Cultural Aragonés podrán ser tramitados como Planes Territoriales, a iniciativa del Departamento responsable de Patrimonio Cultural.

2. Corresponde al Gobierno de Aragón la aprobación de Planes Territoriales del Patrimonio Cultural Aragonés, que podrán establecer con carácter vinculante objetivos, estrategias y actuaciones sobre dicho Patrimonio por parte de las diversas Administraciones públicas y los particulares, previo análisis de sus efectos demográficos, económicos, sociales, ambientales y de equilibrio territorial.

3. Los Planes Territoriales referidos a todo el Patrimonio Cultural Aragonés o a una parte del mismo tendrán la consideración de Directrices Parciales de carácter sectorial y se regirán por la legislación de ordenación del territorio, con las siguientes variantes:

a) La competencia exclusiva para su elaboración corresponderá al Departamento responsable de Patrimonio Cultural.

b) En los procedimientos de elaboración y aprobación, las Comisiones Provinciales del Patrimonio Cultural intervendrán en los mismos casos en que corresponda emitir informe preceptivo al Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón.”

Así, el artículo 83.2 prevé explícitamente la existencia de “Planes Territoriales del Patrimonio Cultural Aragonés, que podrán establecer con carácter vinculante objetivos, estrategias y actuaciones sobre dicho Patrimonio por parte de las diversas Administraciones públicas y los particulares”. Dichos planes podrán afectar a todo Aragón o a una parte de él, y tendrán la consideración de “Directrices Parciales de carácter sectorial y se registrarán por la legislación de ordenación del territorio” si bien se elaborará por el Departamento autonómico competente en Patrimonio Cultural y habrá informe preceptivo de las Comisiones Provinciales del Patrimonio Cultural competentes por razón del territorio (artículo 83.3).

Como se ha dicho, las previsiones del Plan territorial del patrimonio cultural tienen carácter vinculante sobre las distintas administraciones afectadas (artículo 83.2), lo que de algún modo nos remite a la previsión del artículo 59 LBRL y la capacidad de incidir de la Comunidad Autónoma en la potestad discrecional planificadora urbanística de los municipios en base a esa función de coordinación siempre que exista un interés supramunicipal, que se deberá concretar mediante este plan territorial⁹⁶⁵.

Finalmente, tiene un papel importante la coordinación administrativa en la figura del Parque Cultural regulada en la “Ley 12/1997, de 3 de diciembre, reguladora de los Parques Culturales de Aragón”, que pretende hacer una regulación especial e integral de espacios territoriales con un elevado interés patrimonial, que aúna clases de patrimonio de diversa índole y que pretende una coordinación administrativa en su gestión. Es muy explícita la exposición de motivos de la ley, cuando dispone lo siguiente:

“La presente Ley de Parques Culturales de Aragón establece un conjunto de posibilidades de fomento de la coordinación interadministrativa, previendo para los elementos concretos relevantes del Parque (edificios y paisajes) una protección especial. Asimismo, obliga a la coordinación entre el departamento de Educación y Cultura y los otros departamentos del Gobierno Autónomo y de éstos con Ayuntamientos, asociaciones y particulares; ello debe traducirse en un apoyo eficaz al desarrollo rural sostenible.”

⁹⁶⁵ Si interesa profundizar en esta cuestión, ver el apartado de este trabajo referente a las competencias en urbanismo y en concreto la parte referente a las competencias en ordenación del territorio.

En cumplimiento de lo anteriormente mencionado en la exposición de motivos, el artículo 2.3 ya se refiere a las políticas integradas donde es necesaria la coordinación de políticas:

“En el Parque Cultural deberán coordinarse las políticas territoriales con las sectoriales, especialmente las de patrimonio cultural y natural, fomento de la actividad económica, turismo rural, infraestructuras y equipamientos.”

Mientras que, referente al Plan del Parque también se da cumplimiento a este objetivo de coordinación, pues el artículo 11 dispone que:

“El Plan del Parque es un instrumento de planificación que, priorizando la protección del patrimonio cultural, procura la coordinación de los instrumentos de la planificación urbanística, ambiental, turística y territorial.”

IV.4.8.- Conclusiones preliminares

Hemos comprobado como existe una importante desconexión entre la legislación aragonesa del patrimonio cultural (de 1999) y la de urbanismo (de 2014), tal y como ocurre de forma parecida con Cataluña. Realmente solo hay interrelación normativa en aspectos puntuales, como los planes especiales de protección de Conjuntos de interés cultural, así como un reconocimiento implícito de superioridad de los Monumentos de Interés Local por encima de los planes urbanísticos y territoriales, con la consiguiente necesidad de adaptarlos a la declaración y la posibilidad, en definitiva, de que puedan ser regulados en un catálogo (art. 51.1 LPCA).

Pocas referencias en ambas leyes sobre como encajar los bienes protegidos de la ley de patrimonio cultural con el marco del planeamiento urbanístico, también poco desarrollo de los catálogos urbanísticos en la legislación urbanística, más allá de que tienen que formar parte del plan general, si bien se pueden remitir a un plan especial (tal y como ocurre con el TRLUC en Cataluña).

De hecho el art. 47.1.c TRLUA permite excluir a los bienes protegidos por la ley del patrimonio cultural de los catálogos, si bien esto a mi entender dificultará a la práctica la protección del patrimonio, pues es recomendable aunar en un solo documento (el

catálogo) todos los bienes a proteger, así como dotar de coherencia urbanística dichos bienes protegidos que quizás la declaración de BIC o bien inventariado o catalogado no concreta adecuadamente. Creo que en este aspecto la LPCC catalana es más clara y resuelve mejor la cuestión, sobre todo cuando remite la regulación y protección de los BCIL al planeamiento urbanístico

Como hemos visto del artículo 47.1.c TRLUA, el catálogo no es un instrumento autónomo, sino que en principio es un documento que forma parte del plan general urbanístico, si bien el mismo puede remitirse a un plan especial. Además, el RLUA admite que el catálogo sea parte de un plan parcial o como documento complementario de un plan especial.

Referente a la coordinación interadministrativa, es loable el esfuerzo legislativo por dar poder a las Comarcas como entes locales supramunicipales con competencias propias (y delegables) en materia de patrimonio cultural, apoyando también a los municipios en sus tareas. Finalmente también es loable el esfuerzo de coordinación interadministrativa en la figura de los Parques Culturales, si bien ha fallado el legislador en terminar de regular esta figura en la LPCA y en la legislación urbanística aragonesa, lo que lo convierte en una figura incompleta.

IV.5.- Catálogos urbanísticos del patrimonio en la Comunidad de Madrid

IV.5.1.- Introducción

La regulación urbanística de la Comunidad de Madrid se ha establecido en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid⁹⁶⁶ (LSCM). En dicha ley se contemplan los catálogos de bienes y espacios protegidos como parte de los Planes de Ordenación (Plan General), pero también se posibilita que se puedan aprobar catálogos de forma autónoma, básicamente desarrollando a los Planes de Ordenación. De tal modo que el Plan de Ordenación podría contener una especie de precatálogo y luego habría propiamente el catálogo, del mismo modo que ocurre en Cataluña con el TRLUC. Esta opción está también recogida en el artículo 55 LSCM, que también nos expone que en todos los casos se integraran en un registro administrativo autonómico de la Consejería de ordenación urbanística. Por otro lado, el artículo 49.f LSCM prevé entre la documentación necesaria de un plan parcial urbanístico “Catálogo de bienes y espacios protegidos, cuando proceda”.

También veremos luego como la nueva “Ley 8/2023, de 30 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid” (LPCCM) también contiene toda una serie de referencias sobre el contenido y elaboración de los catálogos urbanísticos.

⁹⁶⁶ Para estudiar más en detalle esta ley puede consultarse a ORTEGA GARCÍA, Ángel y ORTEGA CIRUGEDA, Juan, *Comentarios a la Ley del suelo de Madrid Ley 9/2001, de 17 de julio*, Montecorvo, Madrid, 2001.

La STSJ de la Comunidad de Madrid de 23 de diciembre de 2006⁹⁶⁷, ha clarificado, tal y como se intuye del redactado del conjunto de la LSCM, la pluralidad de planes que pueden contener catálogos urbanísticos, así nos indica en su FJ 10º:

“4º.- Porque el Catálogo de Bienes y Espacios Protegidos no es un documento que necesariamente deba contener el Plan Parcial, y así resulta del propio tenor artículo 49.f de la Ley 9/01, pudiendo ser incorporado en los correspondientes Planes Generales de Ordenación y en Planes Especiales. Además, debemos recordar que la competencia para declarar la especial protección de determinado bien o espacio corresponde a la Comunidad de Madrid, art. 55.2 Ley 9/1001 mientras que los Planes Parciales son aprobados por los Ayuntamientos.”

Respecto al Plan General, el artículo 41.3.e) LSCM, cuando trata la cuestión de la finalidad del Plan General nos indica que para conseguir su fin (de determinaciones urbanísticas estructurantes sobre todo el territorio municipal y las determinaciones pormenorizadas en cada clase de suelo), el Plan General debe determinar, entre otras cosas

“Ordenar los espacios urbanos teniendo en cuenta la complejidad de usos y actividades que caracteriza la ciudad y la estructura histórica y social de su patrimonio urbanístico, y prever las intervenciones de reforma, renovación o rehabilitación que precise el tejido urbano existente”.

Otra forma de hacer planeamiento urbanístico con un catálogo es con el plan especial urbanístico. Ya el preámbulo de la LSCM nos indica que

“Los Planes Especiales se destinan al desarrollo de las redes públicas en cualquiera de las clases de suelo y a actuaciones en suelo urbano en relación con el patrimonio histórico-artístico”.

⁹⁶⁷ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (Sentencia núm. 1849/2006, Rec. 15/2003; Ponente: Vegas Torres, María Jesús).

El artículo 50 LSCM nos indica hasta tres funciones de los planes especiales relacionados con la protección del patrimonio:

“1. Los Planes Especiales tienen cualquiera de las siguientes funciones:

(...)

b) La conservación, protección y rehabilitación del patrimonio histórico-artístico, cultural, urbanístico y arquitectónico, de conformidad, en su caso, con la legislación de patrimonio histórico.

c) La conservación, la protección, la rehabilitación o la mejora del medio urbano y del medio rural.

d) La protección de ambientes, espacios, perspectivas y paisajes urbanos y naturales.”

Tanto los catálogos del artículo 55 como los planes especiales del artículo 50 son planes de desarrollo del Plan de Ordenación.

Así, el catálogo sería un plan de desarrollo si fuera autónomo (art. 34.2.b.4 LSCM) o parte de un plan parcial o un plan especial, pero también puede formar parte de un plan general (de hecho siempre tiene que formar parte del mismo con un contenido mínimo).

IV.5.2.- Fundamento jurídico

La regulación más completa de los catálogos urbanísticos se encuentra en el artículo 55 LSCM, dedicado íntegramente a esa sección (dicho artículo conforma una sección 4 dedicada precisamente a los “Catálogos de bienes y espacios protegidos” dentro del Capítulo IV del “Planeamiento Urbanístico de Desarrollo”):

“1. Sin perjuicio de los que deben formar parte de los Planes de Ordenación regulados en este Título, podrán formarse y aprobarse Catálogos de bienes y espacios protegidos, con el mismo contenido, si bien únicamente para complementar, precisar, actualizar o mejorar aquéllos.

2. El contenido de los Catálogos de bienes y espacios protegidos de los diversos Planes de Ordenación Urbanística y, los aprobados con carácter complementario o de actualización o mejora de éstos, integra un registro administrativo radicado en la Consejería competente en materia de ordenación urbanística.

3. La organización y el funcionamiento del registro administrativo a que se refiere el número anterior, que se regularán reglamentariamente, deberán asegurar que proporcione información suficiente sobre la situación, características físicas y jurídicas y régimen de protección a que estén sujetos los bienes y los espacios.”

También encontramos una regulación de dichos catálogos en los artículos 30 y 37 de la LPCCM, como veremos en otro apartado de este capítulo con más detalle.

Anteriormente, se encontraba regulado en el Título II de la ya derogada LPHCM, referente al “Régimen general del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid” lo que denotaba el carácter generalista de protección del patrimonio, mucho más allá de los catálogos que se prevén específicamente para BIC de clase conjunto histórico o parecidos. Estábamos, pues, ante el clásico catálogo urbanístico del patrimonio que todo municipio debe tener y que va más allá de la protección de los BIC y de los bienes de interés patrimonial, pues debe comprender también todos los bienes con un mero interés arquitectónico que no merezcan la protección específica de BIC o BIP.

Anteriormente, en la ley de 2013 existía la figura del Catálogo Geográfico, básicamente se refería al artículo 16.2 LPHCM a incluir en los catálogos los BIC y los Bienes de Interés Patrimonial, así como yacimientos paleontológicos y arqueológicos documentados por la DG de patrimonio histórico autonómico. Se refería al mismo el artículo 4.2 LPHCM⁹⁶⁸.

⁹⁶⁸ “2. Se crea el Catálogo Geográfico de Bienes Inmuebles del Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid como instrumento para la salvaguarda, consulta y divulgación de los bienes en él inscritos. Este catálogo estará formado por el conjunto de bienes inmuebles declarados o sobre los que se haya incoado expediente de declaración de Bien de Interés Cultural o de Interés Patrimonial, así como por los yacimientos arqueológicos y paleontológicos cuya existencia esté debidamente documentada por la Dirección General competente en materia de patrimonio histórico. Dicho catálogo será gestionado por la Consejería competente en materia de patrimonio histórico, que deberá tenerlo actualizado.”

Si bien con la nueva LPCCM se crea el Catálogo de patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid, que sustituye al Catálogo geográfico de bienes inmuebles de patrimonio histórico, y que incluye todo tipo de bienes protegidos, y no solo los inmuebles como sucedía anteriormente. Y con la Disposición Adicional Quinta, todos los bienes que fueron incluidos en el Catálogo Geográfico, ahora forman parte del Catálogo del Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid del artículo 28.

Referente al catálogo urbanístico, fue de gran relevancia la Disposición Transitoria 1ª de la ya derogada LPHCM, pues determinaba la obligación de realizar un catálogo urbanístico:

“DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA Catálogos de bienes y espacios protegidos

Los Ayuntamientos deberán completar o formar sus catálogos de bienes y espacios protegidos en los términos establecidos en el artículo 16 en el plazo máximo de un año a contar desde la entrada en vigor de la presente ley.

Hasta que se produzca la aprobación de dichos catálogos, quedarán sujetos al régimen de protección previsto para los Bienes de Interés Patrimonial los siguientes bienes inmuebles integrantes del patrimonio histórico radicados en su término municipal:

- a) Palacios, casas señoriales, torreones y jardines construidos antes de 1900.
- b) Inmuebles singulares construidos antes de 1936 que pertenezcan a alguna de las siguientes tipologías: iglesias, ermitas, cementerios, conventos, molinos, norias, silos, fraguas, lavaderos, bodegas, teatros, cinematógrafos, mercados, plazas de toros, fuentes, estaciones de ferrocarril, puentes, canales y «viages» de agua.
- c) Fortificaciones de la Guerra Civil española.”

Esta Disposición Transitoria ya no ha sido incluida en la nueva LPCCM, si bien se incluye una Disposición Adicional Sexta sobre “Actualización del Catálogo del Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid y adaptación de los catálogos de bienes y espacios protegidos” que obliga a los Ayuntamientos a incluir los elementos en un catálogo

urbanístico municipal en un plazo de 3 años desde la entrada en vigor de la ley (abril de 2023). Los Ayuntamientos que en su momento no cumplieron la obligación de elaborar el catálogo urbanístico según la LPHCM de 2013, se les da un plazo de gracia de 3 años más desde la entrada en vigor de la nueva LPCCM, y se advierte ya que no se da cumplimiento a estas obligaciones con la mera inactividad, si bien no concreta ninguna sanción o perjuicio para el Ayuntamiento incumplidor sí que faculta a que transcurrido el plazo, cualquier persona puede ejercer la acción pública para exigir el cumplimiento de la Disposición Adicional Sexta.

IV.5.3.- Procedimiento de aprobación

Si el catálogo forma parte de un Plan General, el procedimiento de aprobación se regulará por el artículo 57 LSCM y concordantes de la LPCCM y será de forma resumida el siguiente:

- 1) Acuerdo de aprobación inicial por el Pleno municipal, de oficio o a iniciativa de otra administración;
- 2) Trámite de información pública de 1 mes y solicitud informes sectoriales afectados, en especial el informe preceptivo y vinculante de la Consejería de Cultura (a emitir en 3 meses, sino habría silencio administrativo favorable, según el art. 30.3 LPCCM);
- 3) Informe definitivo de análisis ambiental por la Consejería de medio ambiente a emitir en 2 meses;
- 4) Aprobación provisional por el Pleno municipal;
- 5) Informe de la Comisión de urbanismo;
- 6) Aprobación definitiva por la Comunidad autónoma (Gobierno autonómico) en máximo 4 meses desde que se le remite expediente completo (sino habría aprobación por silencio positivo);
- 7) Publicación en el BOCM.

Si el catálogo forma parte de un Plan Parcial o Especial, se regulará por el artículo 59 LSCM y concordantes de la LPCCM:

- 1) Acuerdo de aprobación inicial por el alcalde, de oficio o a iniciativa de otra administración;
- 2) Trámite de información pública de 1 mes y solicitud de informes sectoriales afectados, en especial mencionar el informe preceptivo y vinculante de la Consejería de Cultura (a emitir en 3 meses, sino habría silencio favorable, según el art. 30.3 LPCCM);
- 3) Informe definitivo de análisis ambiental por la Consejería de medio ambiente en 2 meses;
- 4) Aprobación provisional por el Pleno municipal;
- 5) Aprobación definitiva de la comunidad autónoma por la Comisión de urbanismo (excepto que el municipio tenga competencias para aprobar el plan definitivamente -municipios de más de 15.000 habs-) en máximo 3 meses desde que se le remite expediente completo (sino habría aprobación por silencio positivo si es de iniciativa pública, desestimación si es de iniciativa privada);
- 6) Publicación en el BOCM.

Si el catálogo se aprueba de forma independiente, el procedimiento se regulará por el artículo 60 LSCM y concordantes de la LPCCM:

- 1) Acuerdo de aprobación inicial por el alcalde, de oficio o a iniciativa de otra administración;
- 2) Trámite de información pública de 30 días y solicitud del informe de la Consejería de cultura, urbanismo y medio ambiente (según los bienes a catalogar), en especial mencionar el informe preceptivo y vinculante de la Consejería de Cultura (a emitir en 3 meses, sino silencio favorable, según el art. 30.3 LPCCM);
- 3) Aprobación provisional por el Pleno municipal;
- 4) Aprobación definitiva de la comunidad autónoma por la Comisión de urbanismo (excepto que el municipio tenga competencias para aprobar el plan definitivamente) en máximo 3 meses desde que se le remite expediente completo (sino aprobación por silencio positivo si es de iniciativa pública, desestimación si es de iniciativa privada);
- 5) Publicación en el BOCM.

IV.5.4.- Contenido

En el caso del Plan General, la documentación mínima de la misma debe incluir en todo caso un Catálogo de bienes y espacios protegidos. Según el art. 43.f LSCM

“El Catálogo identificará los terrenos; los edificios, las construcciones y los conjuntos de unos y otras; los jardines y los restantes espacios ya sujetos a protección en virtud de la legislación reguladora del patrimonio histórico y artístico y los merecedores de protección en atención a sus valores y por razón urbanística, e incorporará, por remisión, el régimen de protección a que estén sujetos los primeros y establecerá el aplicable a los segundos para su preservación.”

En el caso del Plan Parcial, uno de los documentos que puede contener es el catálogo (cuando proceda), según el artículo 49.f LSCM.

Y en el caso del Plan Especial también podrá contener un catálogo cuando proceda, así como los demás documentos que sean adecuados para el fin propuesto (art. 52). Los Planes Especiales, de acuerdo con el artículo 51.1

“contendrán las determinaciones adecuadas a sus finalidades específicas, incluyendo la justificación de su propia conveniencia y de su conformidad con los instrumentos de ordenación del territorio y del planeamiento urbanístico vigentes sobre su ámbito de ordenación”.

Y según proceda contendrá las determinaciones propias de un plan parcial si tiene la función de desarrollar un plan general.

IV.5.5.- Efectos jurídicos de su aprobación

Una vez se aprueba y publica el correspondiente catálogo ya sea de forma autónoma o como parte de un plan urbanístico, implica su entrada en vigor el mismo día de su publicación en el BOCM (art. 66.3 LSCM), cuyos efectos más destacables son: la

vinculación de las construcciones al destino urbanístico de aplicación, la obligatoriedad de su cumplimiento por todos los sujetos y la publicidad de su contenido (art. 64 LSCM).

Además, es causa de utilidad pública a efectos expropiatorios la catalogación de edificios por su valor cultural o arquitectónico (art. 138.e). Además, la aprobación del catálogo determina de por sí también “la declaración de la necesidad de ocupación y el inicio de los correspondientes expedientes expropiatorios” (art. 138.2). Es de notar que por lo tanto no solo se puede proceder a la expropiación de un bien catalogado por el incumplimiento del deber de conservación, sino por el mero hecho de la catalogación, lo que lo difiere de otras legislaciones autonómicas.

Respecto los efectos jurídicos de la aprobación del catálogo urbanístico, por lo que se refiere a licencias, deber de conservación, órdenes de ejecución, declaración de ruina y procedimientos sancionadores urbanísticos, me remito a los capítulos de este trabajo que tratan estas cuestiones al detalle.

IV.5.6.- Interrelación con la legislación del patrimonio cultural

Es evidente que el artículo 16 de la ya derogada LPHCM establecía una interconexión o interrelación muy clara entre la LPHCM y la legislación urbanística madrileña, pues obligaba a los municipios a elaborar catálogos urbanísticos que no solamente debían incluir los BIC y los BIP, sino también los demás bienes de relevancia cultural para el municipio⁹⁶⁹.

La nueva “Ley 8/2023, de 30 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid” (LPCCM) establece, en primer lugar como principio de actuación de los poderes públicos en cumplimiento de esta ley un principio muy vinculado a la interacción entre la legislación del patrimonio cultural y el urbanismo en su artículo 3.d:

⁹⁶⁹ Además, los artículos 8.4 y 10.4 LPHCM ya nos apuntaban a otra interconexión clara y muy clásica en todas las Comunidades Autónomas: la prevalencia de la declaración del BIC por sobre del planeamiento urbanístico, así como lo mismo ocurre con los BIP, cosa que no siempre las leyes sectoriales autonómicas prevén explícitamente para su segunda categoría de protección.

“La transversalidad de la protección del patrimonio cultural y su integración en políticas sectoriales en materia de educación, ordenación del territorio, urbanismo, turismo, conservación de la naturaleza, desarrollo rural y cualesquiera otras que pueda tener una afección sobre bienes culturales.”

La LPCCM prevé una regulación similar a la de la antigua LPHCM en su artículo 30, pues obliga a los catálogos urbanísticos municipales a incluir todos los bienes inmuebles de su municipio protegidos por la LPCCM y a que su regulación urbanística se ajuste al régimen de protección legal de la misma LPCCM. El mismo precepto establece un mandato a los Ayuntamientos para elaborar y actualizar dichos catálogos de acuerdo con la legislación urbanística y la LPCCM, entre otras. Finalmente prevé un informe preceptivo y vinculante de la Consejería autonómica de Cultura durante la elaboración del catálogo, antes de la aprobación provisional del plan que la contenga.

El artículo mencionado debe ponerse en conexión con el artículo 37 de la misma ley, sobre la “Protección del patrimonio cultural en el planeamiento urbanístico”. En primer lugar establece un mandato a los Ayuntamientos para que recojan en sus catálogos urbanísticos municipales los bienes inmuebles recogidos en el catálogo del patrimonio cultural y los demás Bienes que integran el patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid que puedan tener relevancia para el municipio, caso en el que contarán con la protección del planeamiento urbanístico, que deberá incorporar las medidas necesarias para su adecuada conservación.

Por otro lado, los planes urbanísticos que contengan catálogos deben identificar los bienes integrantes del patrimonio cultural y sus criterios de protección. A estos efectos, se recupera la referencia de la antigua LPHCM de la consulta previa a la Consejería autonómica de Cultura por parte de los Ayuntamientos para identificar estos bienes (consulta a resolver en 30 días hábiles).

Por otro lado, de forma un poco sorprendente, el artículo 37 prevé, en casi idénticos términos que el artículo 30, la referencia al informe preceptivo y vinculante de la Consejería autonómica de Cultura durante la elaboración del catálogo, antes de la aprobación provisional del plan que la contenga.

Estos preceptos deben ponerse en concordancia con la Disposición Adicional Sexta sobre “Actualización del Catálogo del Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid y adaptación de los catálogos de bienes y espacios protegidos” que obliga a los

Ayuntamientos a incluir los elementos en un catálogo urbanístico municipal en un plazo de 3 años desde la entrada en vigor de la ley (abril de 2023). Los Ayuntamientos que en su momento no cumplieron la obligación de elaborar el catálogo urbanístico según la LPHCM de 2013, se les da un plazo de gracia de 3 años más desde la entrada en vigor de la nueva LPCCM, y se advierte ya que no se da cumplimiento a estas obligaciones con la mera inactividad, si bien no concreta ninguna sanción o perjuicio para el Ayuntamiento incumplidor sí que faculta a que transcurrido el plazo, cualquier persona puede ejercer la acción pública para exigir el cumplimiento de la Disposición Adicional Sexta.

Finalmente, el artículo 38 LPCCM, prevé de forma novedosa, una “Limitación del aprovechamiento urbanístico” que se traduce en una prohibición de obtener un mayor aprovechamiento urbanístico a causa de la demolición de un BIC, BIP o Bien Catalogado de la Comunidad de Madrid, excepto cuando sea fruto de un caso de fuerza mayor. Sin duda un aliciente novedoso para procurar que los propietarios de estos bienes no estén tentados a dejar de conservar sus inmuebles protegidos con fines especulativos.

También existe en el artículo 58.2 LPCCM un mandato para que en los planes urbanísticos se incluya un catálogo de bienes integrantes del patrimonio arqueológico y paleontológico así como unas normas para su protección de acuerdo con la LPCCM.

IV.5.7.- Colaboración interadministrativa

El artículo 242 de la LSCM trata precisamente de la “Cooperación interadministrativa” y a tal efecto prevé una serie de mecanismos de cooperación entre municipios y la Comunidad de Madrid tales como:

- a) Que los municipios puedan hacer uso de todos los instrumentos funcionales de cooperación voluntaria y de asistencia técnica, económica y jurídica previstos en la legislación de régimen local, la Ley 40/2015 y en la LSCM.
- b) Delegar los municipios en la Comunidad de Madrid el ejercicio de competencias y efectuar encomiendas de gestión.

- c) Delegarse entre sí el ejercicio de competencias y efectuarse encomiendas de gestión.
- d) Constituir entre sí y con la Administración de la Comunidad de Madrid consorcios, transfiriendo a éstos competencias.
- e) Constitución de consorcios administrativos entre municipios y la Comunidad de Madrid para el ejercicio de las competencias municipales en urbanismo.

Otra de las referencias a la colaboración interadministrativa es la que se prevé en el artículo 3.e LPCCM que prevé como uno de los principios de actuación de los poderes públicos en ejecución de la ley del patrimonio cultural:

“La cooperación y la colaboración entre Administraciones Públicas en el ejercicio de sus funciones y competencias en la defensa, salvaguarda y puesta en valor del patrimonio cultural, y en el desarrollo de programas de organismos europeos e internacionales en la materia.”

Además, según el artículo 11 LPCCM, las Administraciones Públicas competentes deben impulsar la participación ciudadana en la protección y disfrute del patrimonio cultural. Que a su vez se dispone como un derecho al acceso, conocimiento disfrute del patrimonio cultural en los términos de la misma LPCCM, junto con el deber de toda persona de poner en conocimiento de la Consejería de Cultura o Ayuntamiento las situaciones de riesgo o peligro del patrimonio cultural.

En materia específica de colaboración administrativa en la protección del patrimonio arqueológico y paleontológico, hay un mandato en el artículo 60 LPCCM para la Comunidad de Madrid para que adopte medidas para impedir la destrucción de yacimientos junto con la Administración estatal y local así como los cuerpos de agentes forestales y cuerpos y fuerzas de seguridad.

Por otro lado, la nueva LPCCM pierde algunas de las antiguas referencias de cooperación administrativa en materia de patrimonio que se regulaban en la ya derogada LPHCM⁹⁷⁰. Pero el artículo LPCCM 60 trata de la colaboración entre Administraciones Públicas en la protección preventiva del patrimonio arqueológico y paleontológico, para que la Comunidad de Madrid adopte medidas para evitar la destrucción de los yacimientos conjuntamente con las demás administraciones y cuerpos de seguridad.

IV.5.8.- Conclusiones preliminares

El catálogo urbanístico se regula principalmente en el artículo 55 LSCM y en los artículos 30 y 37 LPCCM, con lo que la nueva ley del patrimonio cultural aporta bastantes detalles sobre el contenido e incluso procedimiento de aprobación de dicho catálogo, lo que demuestra la buena interrelación entre la legislación urbanística y la patrimonial madrileña.

El catálogo se puede aprobar dentro de un Plan General urbanístico, pero también cabe la posibilidad de que se apruebe como parte de un Plan Especial o un Plan Parcial, e incluso de forma autónoma, con lo que la LSCM da amplias posibilidades sobre el instrumento urbanístico que lo puede alojar. En todo caso, antes del aprobación provisional del Plan (o en algunos casos antes de la definitiva) se exige informe preceptivo y favorable de la Consejería autonómica de Cultura, que tendrá mucha influencia en el catálogo especialmente respecto de la catalogación de los BIC, BIP y otros Bienes Catalogados de la Comunidad de Madrid y protegidos por la LPCCM.

Sobre la colaboración administrativa, existe como principio en el artículo 3 de la LPCCM y se manifiesta de distintas maneras en esta ley.

⁹⁷⁰ En el artículo 5 LPHCM, que sin negar las competencias exclusivas autonómicas en la materia, no negaba el papel del Estado ni los entes locales, así como establecía un mandato a todas las administraciones a cooperar entre sí en el ejercicio de sus competencias para defender, conservar, fomentar y difundir el patrimonio histórico mediante la plena comunicación, cooperación y asistencia mutua.

Por otro lado preveía mandatos concretos, como el de los entes locales de comunicar a la Consejería de cultura de todo hecho que pueda poner en peligro la integridad de dicho patrimonio, sin perjuicio de las competencias propias que tienen los entes locales para hacerlo por ellos mismos. También cabe la posibilidad de que los municipios con BIC en su categoría de Conjunto Histórico (o que tenga incoado el procedimiento) cree su Comisión del Patrimonio Histórico, que deberá regularse por reglamento.

Finalmente, se disponía que las administraciones y asociaciones de defensa del patrimonio histórico pueden estar representadas en el Consejo Regional de Patrimonio Histórico, principal órgano consultivo en la materia en la Comunidad de Madrid.

Referente a la interrelación con la legislación del patrimonio cultural, destacaría el artículo 30 LPCCM sobre la obligación de los Ayuntamientos de elaborar y actualizar los catálogos urbanísticos y a su vez a incluir en ellos todos los bienes protegidos por la ley y a que sean protegidos, finalmente prevé el informe preceptivo y vinculante autonómico de cultura en la tramitación de los instrumentos urbanísticos que contengan un catálogo. Por su parte, el artículo 37 prevé referencias parecidas, ampliando la posibilidad municipal de proteger otros bienes del patrimonio cultural madrileño solo con protección urbanística a través del catálogo, pudiendo consultar a la Consejería de Cultura sobre estos bienes a catalogar.

También es de destacar la prohibición explícita de mayor aprovechamiento urbanístico en caso de demolición de bienes protegidos (art. 38 LPCCM).

IV.6.- Catálogos urbanísticos del patrimonio en las Islas Baleares

IV.6.1.- Introducción

La LPHIB es una de las leyes autonómicas en la materia de patrimonio cultural que no establece determinaciones concretas sobre los catálogos urbanísticos del patrimonio, por lo que debemos acudir a la “Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears” (en adelante, LUIB) para conocer el régimen de protección urbanística de los bienes inmuebles con valor arquitectónico o natural. Concretamente el artículo 34.4 de la LUIB, al tratar los instrumentos de planeamiento, determina que la protección del patrimonio histórico se hace a través de planes urbanísticos especiales y catálogos. Dicha previsión genérica se desarrolla en el artículo 48, donde se establece la obligación municipal de crear su catálogo propio, y se establece ya la clasificación tipológica de bienes a proteger: monumentos, inmuebles o espacios de interés histórico, artístico, arquitectónico, paleontológico, formaciones geológicas y elementos geomorfológicos singulares, arqueológicos, etnográficos, ecológicos o científicos.

Todos estos bienes deben tener alguna característica singular que lo haga merecedor de su preservación, o bien porque venga su protección así determinada por la legislación

sectorial del patrimonio cultural (LPHIB). En este último caso, el régimen de protección de estos bienes ya protegidos por la LPHIB en el catálogo será conforme a dicha ley sectorial del patrimonio.

De acuerdo con MUNAR FULLANA

“la jurisprudencia determina que la finalidad del catálogo de elementos de protección especial, como la de cualquier actividad administrativa, es la de satisfacer el interés público local en la conservación de los instrumentos culturales típicos de una determinada época que, por sus peculiares características, integran y recuerdan el ambiente y modo de vida de un tiempo pasado digno de mantener vivo en la conciencia social de una comunidad determinada.”⁹⁷¹

Para SÁNCHEZ GOYANES⁹⁷², la técnica urbanística de catalogación de elementos singulares contribuye significativamente a la consecución de una política de protección ambiental y cultural.

Las previsiones de la LUIB han sido desarrolladas por reglamentos que en realidad desarrollaban la ley anterior de urbanismo de 2014 (Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo, BOIB número 43, de 29-03-2014), si bien hay un reglamento para cada isla con cabildo, así destacaría:

- 1) Reglamento general de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo, para la isla de Mallorca (RGLOUSMa, se regula la cuestión del catálogo principalmente en los artículos 125 a 131).
- 2) Reglamento general de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo, para la isla de Menorca (arts. 125 a 131 RGLOUSMe).

⁹⁷¹ MUNAR FULLANA, Jaume, “El planeamiento urbanístico”, en BLASCO ESTEVE, Avelino y MUNAR FULLANA, Jaume (dirs.), *Comentarios a la Ley de Urbanismo de las Illes Balears*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 355.

⁹⁷² SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, *Régimen jurídico de los centros históricos*, Dykinson, Madrid, 2008, p. 64.

Me centraré en el reglamento de Mallorca por ser el más significativo, e intentaré darle una interpretación sistemática con la LUIB del 2017, intentando superar algunas de las contradicciones que tiene con la nueva ley.

Así, la regulación específica de los catálogos de elementos y espacios protegidos se regula en la sección séptima del capítulo primero sobre “instrumentos de planeamiento urbanístico” que a su vez se contiene en el título II, sobre “planeamiento urbanístico”.

En el caso de que el catálogo confiera mayor grado de protección que la que le pueda conferir una declaración de BIC o bien catalogado según la LPHIB, prevalecerá la máxima protección (es decir, en este caso la del catálogo urbanístico), según el art. 126.5 RGLOUSMa.

Deben incluirse en el catálogo los bienes protegidos por la LPHIB, pero también los que establezca el Plan Territorial Insular de Mallorca. (art. 127).

Los niveles de protección son los siguientes (art. 128):

- a) Protección integral: cuando sea preciso para preservar las características arquitectónicas o constructivas originarias. Solo se admiten obras de conservación o de recuperación de elementos originales, así como usos originarios u otros compatibles con su conservación y mantenimiento adecuado del bien. Se admite la creación de una subcategoría de protección integral que admita obras de más entidad para rehabilitar bienes en mal estado.
- b) Protección parcial: para proteger los elementos que definen su estructura arquitectónica o espacial y los que presentan un valor intrínseco. Se deben conservar íntegramente las partes esenciales y volumetría del bien. Se admiten usos permitidos en la protección integral, así como obras congruentes con los valores catalogados, manteniendo la estructura arquitectónica o espacial.
- c) Protección ambiental: para bienes que no tienen un valor especial individualmente pero definen en su conjunto un ambiente a proteger por razones estéticas (sobre todo a nivel tradicional). Se admiten remodelaciones completas del interior del inmueble, respetando las características originarias del edificio y manteniendo fachada y volumetría

En todo caso, si por legislación cultural o natural tienen una protección especial superior a la anteriormente descrita, se les debe aplicar la más restrictiva o protectora.

En los bienes inmuebles catalogados que no sean edificaciones, como los paisajes o zonas ambientales, cada ficha establecerá un grado de protección y preservación concreto y adecuado (art. 128).

IV.6.2.- Fundamento jurídico

Doctrinalmente, MUNAR FULLANA da una definición de lo que entiende por un catálogo urbanístico de protección del patrimonio con las siguientes palabras:

“la catalogación consistirá en la enumeración de los elementos a proteger en una lista, a la que se acompaña la descripción individualizada de cada uno, el grado de protección que se le asigna y la remisión a la normativa concreta contenida en dicho régimen, bien sea una operación aneja a la propia elaboración de un planeamiento general para todo el municipio o consista en una operación específica con ese objetivo proteccionista, normalmente, instrumentada mediante un plan especial de protección al que se incorpora el catálogo.”⁹⁷³

La elaboración y aprobación de catálogos urbanísticos es una competencia estrechamente ligada con los municipios, hasta el punto que el artículo 29.2.e) de la “Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears” prevé de forma muy explícita entre las competencias propias municipales la:

“Protección y conservación del patrimonio histórico-cultural municipal y elaboración de planes especiales de protección y catálogos.”

Hay que clarificar que la misma jurisprudencia del TSJ de las Islas Baleares ha determinado que los catálogos del patrimonio no son una figura del planeamiento urbanístico, sino que son instrumentos urbanísticos complementarios de aquellos, pero

⁹⁷³ MUNAR FULLANA, Jaume, “El planeamiento urbanístico”, *op. cit.*, p. 355.

que no por eso dejan de ser normas jurídicas (tienen naturaleza reglamentaria). Así, el FJ 2º de la STSJ de las Islas Baleares de 24 de octubre de 2014 ⁹⁷⁴ determina:

“El Catálogo de Protección de Patrimonio Histórico es un catálogo de elementos regulado en la Norma 47 del Plan Territorial de Mallorca. Ciertamente esos instrumentos no tienen la condición de instrumentos de planeamiento urbanístico, pero sí son documentos de carácter urbanístico que complementan al planeamiento urbanístico.

(...)

Que no sean los Catálogos instrumentos de planeamiento urbanístico, no significa que los Catálogos carezcan de fuerza normativa. (...)

Así pues, mientras los instrumentos de planeamiento urbanístico ordenan el suelo municipal diseñando y ordenando el espacio y el crecimiento de la Ciudad, los Catálogos del Patrimonio Histórico tienen una función distinta y complementaria de aquéllos, cual es la preservación y conservación de los elementos municipales que, por sus valores singulares o sus características urbanísticas o arquitectónicas, merecen especial protección. (...)

Por lo tanto, si antaño se configuraron los Catálogos de protección como meros documentos que detallaban una relación de bienes a modo de inventario, con un carácter complementario de los instrumentos de planeamiento, dichos documentos han ido adquiriendo mayor relevancia, precisamente por la función proteccionista a la que sirven y que les reconoce el planeamiento urbanístico remitiéndose en esa función a tales documentos. Sin perder su carácter complementario de los planes urbanísticos, es incuestionable que ese documento tiene carácter y fuerza normativa en lo concerniente al contenido de las fichas que lo integran reguladoras de las condiciones de protección de los bienes catalogados y cuantas circunstancias de usos constructivos les afectan. Ese carácter complementario se observa también en la Disposición Transitoria Tercera de la ley 12/1998 de Patrimonio Histórico que obliga a la redacción de esos Catálogos (...).

⁹⁷⁴ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sentencia núm. 525/2014 de 24 Oct. 2014, Rec. 155/2014; ponente: Frigola Castellón, María Carmen.

A la misma conclusión se llega si se analiza la regulación desde la perspectiva de la Ley 2/2014 del suelo balear (...).⁹⁷⁵

⁹⁷⁵FJ entero: “El Catálogo de Protección de Patrimonio Histórico es un catálogo de elementos regulado en la Norma 47 del Plan Territorial de Mallorca. Ciertamente esos instrumentos no tienen la condición de instrumentos de planeamiento urbanístico, pero sí son documentos de carácter urbanístico que complementan al planeamiento urbanístico.

La regulación urbanística y territorial del territorio, en el ámbito supramunicipal y en lo concerniente a la ordenación del territorio, se regula y ordena a través de los Planes Territoriales. En la faceta del planeamiento urbanístico municipal y ordenación del suelo, la normativa urbanística se regula en los Planes Generales de Ordenación Urbana, en las NNSS y Complementarias, en los Planes Especiales, los Planes Parciales y los Estudios de Detalle. Y como complementaria de ese planeamiento municipal, los Catálogos de protección del patrimonio histórico catalogarán los elementos que en cada municipio hubiere y que por sus valores singulares o características ambientales, urbanísticas o arquitectónicas se hacen merecedores de una especial protección y conservación.

Que no sean los Catálogos instrumentos de planeamiento urbanístico, no significa que los Catálogos carezcan de fuerza normativa. En efecto, la regulación de los Catálogos la encontramos en la Norma 47 del PTM que detalla la finalidad a la que sirven, los elementos catalogables, el nivel de protección de esos elementos, y el carácter normativo de las fichas de cada elemento catalogado con su contenido mínimo.

Así pues, mientras los instrumentos de planeamiento urbanístico ordenan el suelo municipal diseñando y ordenando el espacio y el crecimiento de la Ciudad, los Catálogos del Patrimonio Histórico tienen una función distinta y complementaria de aquéllos, cual es la preservación y conservación de los elementos municipales que, por sus valores singulares o sus características urbanísticas o arquitectónicas, merecen especial protección. La Norma 47 del PTM obliga a la catalogación de, entre otros elementos, los bienes de interés paisajístico y ambiental que tengan especiales condiciones y valores naturales, y por ello merecedores de una especial consideración y preservación. Las fichas del Catálogo regularán el grado de protección, y todos los usos constructivos y demás circunstancias, en orden a la protección de ese elemento catalogado. No cabe duda que esa ficha individualizada posee valor normativo y así expresamente lo reconoce la Norma 47 del PTM en su apartado 1-3. 5).

Por lo tanto, si antaño se configuraron los Catálogos de protección como meros documentos que detallaban una relación de bienes a modo de inventario, con un carácter complementario de los instrumentos de planeamiento, dichos documentos han ido adquiriendo mayor relevancia, precisamente por la función proteccionista a la que sirven y que les reconoce el planeamiento urbanístico remitiéndose en esa función a tales documentos. Sin perder su carácter complementario de los planes urbanísticos, es incuestionable que ese documento tiene carácter y fuerza normativa en lo concerniente al contenido de las fichas que lo integran reguladoras de las condiciones de protección de los bienes catalogados y cuantas circunstancias de usos constructivos les afectan. Ese carácter complementario se observa también en la Disposición Transitoria Tercera de la ley 12/1998 de Patrimonio Histórico que obliga a la redacción de esos Catálogos y una vez expirado el plazo de 1 de enero de 2009, a hacerlo conjuntamente con la revisión del planeamiento urbanístico general, porque la ley ya no permite que se revise el planeamiento sin que el municipio no tenga aprobado el instrumento destinado a la preservación y conservación de los elementos del municipio que poseen unos valores intrínsecos dignos de protección. Es por ello que el apartado 2º de esa DT 3ª dice "En el caso de incumplirse este plazo, la formación del Catálogo de Protección del Patrimonio Histórico tendrá que tramitarse conjuntamente con la primera modificación o revisión del instrumento de planeamiento general que se redacte".

A la misma conclusión se llega si se analiza la regulación desde la perspectiva de la Ley 2/2014 del suelo balear, que no lo hemos de negar, no es aplicable en este supuesto dadas las fechas de los actos impugnados. En este caso el artículo 47 que regula los Catálogos en su apartado 2º expresamente declara la naturaleza complementaria del planeamiento de esos instrumentos y su carácter normativo, reconociendo también el apartado 5º la posibilidad de que el Catálogo puede ser tramitado con carácter autónomo del instrumento de planeamiento que complementa, señalando en ese caso que en ese supuesto "su formulación, tramitación y aprobación se sujetarán a las mismas disposiciones que rigen las del correspondiente plan urbanístico".

Posteriormente a la sentencia referida surgió la LUIB de 2017, que volvió a insistir con el carácter normativo del catálogo en su artículo 48.2 (en su redacción dada por la Ley 2/2020):

Posteriormente a la sentencia referida surgió la LUIB de 2017, que volvió a insistir con el carácter normativo del catálogo en su artículo 48.2 (en su redacción dada por la Ley 2/2020):

“2. Se deberán formular como documentos normativos integrantes de los planes de ordenación detallada y deberán tener entre sus finalidades o, en su caso, como único objeto la conservación de los elementos señalados en el apartado 1 anterior.”

Para MUNAR FULLANA se supera así la contradicción a la que incurría la anterior legislación urbanística balear respecto del a naturaleza del catálogo:

“La variación más significativa con respecto a la LOUS que ha introducido la nueva Ley, ha sido la conformación del catálogo, de manera expresa, como un documento de naturaleza normativa integrado en el plan general.

Se supera así la contradicción de la LOUS precedente, que admitía que el catálogo de elementos y espacios protegidos pudiera ser considerado tanto como un instrumento urbanístico adjetivado de autónomo, como un documento normativo más del plan general, y eventualmente de los planes parciales o especiales.

La LUIB, por contra, remarca la condición integrada del catálogo en dos preceptos, estableciendo expresamente en el apartado 2 del art. 48 que se formularán como documentos normativos integrantes de los planes generales y que tendrán entre sus finalidades o, en su caso, como único objeto la conservación de los elementos señalados en el apartado 1 anterior. A ello se añade la concordancia con el contenido documental del plan general que regula el art. 38, en el que se establece la preceptividad del catálogo de elementos y espacios protegidos en su apartado 1.f). En cualquier caso debemos apuntar que la posibilidad de catálogos como documentos autónomos o independientes de otra figura de planeamiento se ha mantenido en algunas normativas urbanísticas autonómicas más recientes. Estas legislaciones autonómicas contemplan una variedad de configuraciones, aún predominando la consideración de los catálogos como documentos

“2. Se deberán formular como documentos normativos integrantes de los planes de ordenación detallada y deberán tener entre sus finalidades o, en su caso, como único objeto la conservación de los elementos señalados en el apartado 1 anterior.”

complementarios e integrantes del plan general, del plan parcial o del planeamiento especial; o sólo de alguna modalidad específica de estos planes urbanísticos, básicamente como determinación del plan general.

Otras legislaciones determinan que el catálogo, a la vez que documento complementario de otro plan, pueda ser entendido bien como un instrumento de planeamiento de desarrollo o como un instrumento de ordenación. Finalmente, entre las comunidades autónomas que admiten la existencia del catálogo como instrumento autónomo o independiente, en algunas se ha limitado este supuesto sólo para el caso de que otro instrumento de planeamiento así lo contemple y efectúe una concreta remisión a un catálogo posterior.

Ahora bien, a nuestro entender la opción acogida por la LUIB resulta más adecuada a fin de evitar factores distorsionadores o algunas problemáticas prácticas que se producen en los sistemas que admiten el catálogo independiente⁹⁷⁶.⁹⁷⁷

Respecto de la finalidad del catálogo, MUNAR FULLANA nos dice que:

⁹⁷⁶ “como pueden ser:

a) La existencia de un catálogo como instrumento de ordenación urbanística independiente del plan general implica que a la hora de emitir por parte de la administración actuante los datos certificados sobre régimen urbanístico que le puedan solicitar las personas interesadas, deberá considerar como mínimo dos instrumentos de ordenación.

Evidentemente no es lo mismo que los documentos normativos escritos, y sobre todo gráficos, del plan correspondiente incluyan ya de forma integrada y concordada las determinaciones de los bienes y espacios catalogados, que tener que realizar inicialmente un proceso de filtro del régimen urbanístico general (clasificación, calificación, usos globales y detallados, condiciones de edificación,...) para que a continuación se deba efectuar adicionalmente un segundo filtrado de determinaciones urbanísticas derivadas de un catálogo independiente.

b) La incidencia directa que puede tener la presencia de bienes o espacios catalogados en los procedimientos de gestión y ejecución del planeamiento, y que modula forzosamente el régimen estatutario de la propiedad, singularmente en las actuaciones urbanísticas que se ejecutan por alguna de las modalidades de reparcelación que contempla la LUIB.

c) La más dificultosa coordinación en las tareas de redacción de un catálogo autónomo con las determinaciones del plan general, sea con las que resulten aplicables de un plan vigente, como especialmente con las de un plan general en proceso de formulación o de revisión.

Aún siendo clara la opción de la LUIB en orden a la integración del catálogo como documento normativo del plan general, y como decimos a nuestro entender resultando una decisión más idónea que la previsión separada de dicho instrumento, también debemos exponer, como hemos avanzado en el estudio del plan general, que resulta en cierta manera sorprendente que el legislador haya realizado la asociación documental al plan estructural y no al plan de ordenación detallada. Efectivamente, no concuerda en absoluto la integración de un documento normativo, que quizás sea el más elevado en grado de detalle, singularización e inventario nominativo de elementos, en un plan general respecto al cual el legislador proclama una inequívoca función ceñida a los grandes ejes estructurales del modelo territorial municipal, y no haya optado, como hubiese sido más lógico, por establecer su integración plena en el plan de ordenación detallada.”

⁹⁷⁷ MUNAR FULLANA, Jaume, “El planeamiento urbanístico”, *op. cit.*, pp. 358-360.

“Realizada la labor de inventario material, constituye la finalidad del catálogo la preservación de los elementos que incluya, y por ello debe establecer un grado de protección adecuado y regular los tipos de intervención que en cada caso se permitirán. Finalidad que concreta más pormenorizadamente el apartado 3 del art. 48 (LUIB), ordenando que los catálogos identificarán los bienes objeto de protección, contendrán la información física y jurídica necesaria en relación con estos bienes y establecerán el grado de protección a que están sujetos y los tipos de intervenciones o actuaciones posibles, de acuerdo con las determinaciones establecidas por el planeamiento general o, en su caso, parcial o especial del que formen parte. En consecuencia las finalidades asignadas a los catálogos, a partir de la pauta implícita de necesaria preservación de los elementos que incluya, son claramente abiertas pues la estricta y única finalidad de conservación esté quizás reservada a determinadas categorías de elementos afectados por aquellos grados de máxima protección que determine la legislación sectorial, como pueda ser el caso de los yacimientos arqueológicos. El régimen jurídico de protección específico se articulará de esta forma a partir de la idea de diversidad o de graduación de la intensidad de protección que se asigna, que se determinará paralelamente a la diferenciación de los valores que, en cada caso, hayan motivado la inclusión del correspondiente elemento.

Hasta el momento únicamente el RLOUSM ha desarrollado detalladamente los aspectos normativos sobre las determinaciones del catálogo y sistematizado los niveles de protección de los elementos que incluya, en sus arts. 127 y 128. En el resto de islas, salvo previsiones del correspondiente plan territorial sobre protección de elementos, la regulación de la figura del catálogo en el RPU es más bien parca, por lo que deberá estarse a lo que vayan precisando los respectivos reglamentos insulares de desarrollo.”

La aprobación del catálogo urbanístico de protección del patrimonio es una obligación legal con la aparición de la LPHIB en 1998, cuya Disposición Transitoria Tercera dio un plazo de dos años para aprobarlo, si bien al final el legislador siempre iba ampliando el plazo, hasta 2009:

“1. Los ayuntamientos de las Illes Balears que no tengan Catálogo de Protección del Patrimonio Histórico aprobado definitivamente, dispondrán hasta el día 1 de

enero del 2009 para modificar sus instrumentos de planeamiento general con la finalidad de incluir el Catálogo de Protección del Patrimonio Histórico.

2. En el caso de incumplirse este plazo, la formación del Catálogo de protección del patrimonio histórico deberá tramitarse conjuntamente con la primera revisión del instrumento de planeamiento general que se redacte.”

Poco después de la LPHIB, se aprobó la todavía vigente “Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y Medidas Tributarias”, que reguló los planes territoriales parciales en un sentido que dio un nuevo impulso a la protección del patrimonio cultural balear, tal y como nos expone MUNAR FULLANA:

“mediante la aprobación de la LDOT que incorporaba expresas habilitaciones en favor de los planes territoriales insulares, se produjo un impulso significativo en el proceso de formulación de los catálogos municipales. A tal efecto, el apartado 1 de su art. 15 asignaba a dichos planes, en orden al establecimiento de políticas de desarrollo cultural para las áreas homogéneas de carácter supramunicipal, la consideración de unos objetivos con relación al patrimonio histórico, para el que debían en todo caso proceder al establecimiento de medidas para completar los catálogos municipales y favorecer la restauración, investigación y rehabilitación o posibilidad de uso de los elementos en ellos contenidos. Implementando el mandato anterior, singularmente los planes territoriales insulares de Mallorca y de Ibiza y Formentera, respectivamente, procedieron al despliegue normativo de esta figura, supliendo de esta manera determinados vacíos de regulación de la normativa urbanística.

Debe destacarse así, como efecto claramente positivo de las regulaciones de los catálogos municipales establecidas en los planes territoriales insulares, el hecho de contemplar una determinación mínima del contenido de estos documentos urbanísticos, frente a una clara escasez o ambigüedad de la legislación urbanística estatal supletoria que se aplicaba hasta entonces. Las determinaciones sobre redacción de catálogos municipales establecidas en los planes territoriales conservan plena vigencia y operatividad, en lo que no confronten con lo que ahora establece la LUIB en su art. 48 en la regulación de los rasgos básicos de esta figura. No obstante, el desarrollo normativo de esta figura será de ahora en adelante materia

más propia de los correspondientes reglamentos insulares, sin perjuicio de que mantengan la vigencia de las determinaciones de los planes de ordenación territorial preexistentes.”⁹⁷⁸

MUNAR FULLANA identifica en base a la LUIB (principalmente el artículo 48) dos circunstancias que motivan a la catalogación urbanística:

1) La potestad discrecional de planeamiento (sin embargo, una vez establecidos, no dispone de margen de apreciación para incluir o excluir bienes concretos en el catálogo).

Así, para SÁNCHEZ GOYANES,

“lo primero que hay que destacar es que la catalogación supone actividad administrativa discrecional, pero lógicamente ello no implica arbitrariedad ni ausencia de pautas a que atemperar la decisión pública. Incide en el hecho de que hoy, la práctica de las catalogaciones revela que el propio planificador se autovincula al predeterminar en la memoria del plan respectivo o en la del propio catálogo cuáles son los objetivos que con la protección dispensada a su través se quieren salvaguardar y cómo —con qué distinta intensidad—, de manera que el posterior apartamiento singular de tales criterios a la hora de decidir sobre la inclusión —o exclusión— de elementos concretos resultaría contrario a Derecho, por contrario a los principios generales que disciplinan la actividad administrativa discrecional.”^{979 980}

2) En base a lo que determina la LPHIB, que es una norma imperativa y de necesaria catalogación de los bienes protegidos por la legislación sectorial del patrimonio cultural balear. Los catálogos urbanísticos deben dar una protección urbanística conforme con el grado y previsiones de protección dada por la LPHIB.⁹⁸¹

⁹⁷⁸ MUNAR FULLANA, Jaume, “El planeamiento urbanístico”, *op. cit.*, pp. 357-358.

⁹⁷⁹ MUNAR FULLANA, Jaume, “El planeamiento urbanístico”, *op. cit.*, p. 361.

⁹⁸⁰ SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, *Régimen jurídico (...)*, *op. cit.* p. 67.

⁹⁸¹ MUNAR FULLANA, Jaume, “El planeamiento urbanístico”, *op. cit.*, p. 361.

IV.6.3.- Procedimiento de aprobación

A nivel más formal, el art. 48.2 LUIB prevé que los catálogos de elementos a proteger se formulen como documentos normativos que son parte de los planes de ordenación detallada (instrumento de planeamiento derivado sujeto al plan general) dedicados parcial o exclusivamente a conservar los bienes de interés cultural del art. 48.1 (de hecho así se confirma también en el art. 41.f donde el catálogo es parte integrante del plan de ordenación detallada, según una reciente modificación de la ley de urbanismo por la Ley 2/2020). En concreto, deben identificar los bienes a proteger, contener la información de los bienes y establecerles un grado de protección, así como las intervenciones posibles según el plan general o el plan parcial o especial del que formen parte.

Es preciso indicar, de entrada que, a día de hoy, todos los municipios de las Islas Baleares debieran ya tener aprobada y en vigor un catálogo urbanístico del patrimonio en virtud de la Disposición Transitoria 2ª de la Ley 11/2002, de 23 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas:

“Los ayuntamientos de las Illes Balears que no dispongan del Catálogo de protección del patrimonio histórico aprobado definitivamente dispondrán de un plazo máximo de dos años, contados desde la entrada en vigor de la presente ley, para modificar los correspondientes instrumentos de planeamiento general con la finalidad de incluir el Catálogo de protección de patrimonio histórico.

Una vez transcurrido este plazo sin que se haya aprobado definitivamente el Catálogo de protección del patrimonio histórico, no se podrá aprobar ninguna modificación o revisión del instrumento de planeamiento general hasta que no se apruebe definitivamente el mencionado catálogo.”

Respecto al procedimiento de aprobación del catálogo, si forman parte de un plan general, sería el siguiente de forma esquemática:

- 1) Formulación del catálogo por el Ayuntamiento (art. 53.2 LUIB);
- 2) Suspensión potestativa de licencias e instrumentos de gestión, por 1 año o hasta aprobación inicial (art. 51.1);

- 3) Aprobación inicial por el Ayuntamiento (art. 54.1);
- 4) Suspensión obligatoria de licencias e instrumentos de gestión, por 2 años o hasta aprobación provisional (art. 51.2);
- 5) Trámite de exposición pública de 30 días hábiles con publicación en el BOIB, periódico insular y sede electrónica y solicitud de informes sectoriales así como informe urbanístico del Consejo insular (art. 55);
- 6) Aprobación provisional por el Ayuntamiento en máximo 6 meses desde que le remiten expediente, sino silencio positivo (arts. 54 i 55);
- 7) Aprobación definitiva por el Pleno del Consejo Insular (art. 54);
- 8) Remisión de un ejemplar por el Consejo insular al Archivo de Urbanismo de las Islas Baleares (art. 131).

En caso de ser parte de un plan parcial o especial el procedimiento es, resumidamente, el siguiente:

- 1) Formulación del catálogo por el Ayuntamiento (art. 53.2);
- 2) Suspensión potestativa de licencias e instrumentos de gestión, por 1 año o hasta aprobación inicial) (art. 51.1),
- 3) Aprobación inicial por el Ayuntamiento (art. 54.1);
- 4) Suspensión obligatoria de licencias e instrumentos de gestión, por 2 años o hasta aprobación provisional (art. 51.2);
- 5) Trámite de exposición pública de 30 días hábiles con publicación en el BOIB, periódico insular y sede electrónica y solicitud de informes sectoriales así como informe urbanístico vinculante del Consejo insular (art. 55);
- 6) Aprobación definitiva por el Pleno del Ayuntamiento (a hacer en 3 meses desde informe urbanístico del Consejo insular, sino silencio positivo si el informe era positivo)(art. 54 i 55);
- 7) Remisión de un ejemplar por el Consejo insular al Archivo de Urbanismo de las Islas Baleares (art. 131).

Además, es de destacar en una tramitación de planeamiento donde interviene un grupo de profesionales tan pluridisciplinar como un catálogo (arquitectos, historiadores, biólogos, abogados, etc) que se exija la titulación necesaria en cada caso según la legislación (art. 50).

Según el art. 129 del RGLOUSMa, los catálogos deben tener la siguiente documentación:

- a) Memoria descriptiva y justificativa de los criterios de catalogación utilizados.
- b) Estudios complementarios que sean necesarios.
- c) Planos de ubicación de los bienes protegidos.
- d) Fichas individuales de los elementos catalogados.
- e) Normativa de protección, que se integrará en las normas urbanísticas del plan correspondiente (o bien como normas urbanísticas de protección, si el catálogo se aprueba como instrumento autónomo).

También es preciso entrar en la cuestión de la suspensión de la tramitación de licencias, que ha sido una cuestión abordada jurisprudencialmente en el FJ 3º de la STSJ de las Islas Baleares de 24 de octubre de 2014⁹⁸², que resuelve sobre la procedencia de dicha suspensión, incluso si anteriormente hubo una suspensión en el mismo espacio por la revisión del PGOU dentro del plazo de 5 años en que no se puede volver a suspender licencias por el mismo motivo, y todo eso debido a las distintas finalidades del planeamiento que se quieren preservar con la suspensión: en el catálogo se pretende proteger un patrimonio de ser derribado o modificado, con el PGOU se pretende regular la ordenación urbanística futura:

“Sentado el carácter normativo de esa clase de instrumentos, corresponde ahora analizar si es posible que los Catálogos puedan acordar la suspensión del otorgamiento de licencias. Y la respuesta ha de ser afirmativa.

En efecto, de conformidad con el artículo 149 del Reglamento de Planeamiento urbanístico, que era la normativa aplicable *more temporis*, su tramitación ha de adaptarse a lo dispuesto para la tramitación y aprobación de los Planes Parciales. En consecuencia le es aplicable lo dispuesto en el artículo 117 y siguientes en cuanto a la posibilidad de suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos y de edificación.

⁹⁸² Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sentencia núm. 525/2014 de 24 Oct. 2014, Rec. 155/2014; ponente: Frigola Castellón, María Carmen.

La lógica señala que esa medida es del todo punto necesaria en el momento en que se aprueba inicialmente ese Catálogo. En efecto, si lo que se pretende con ese instrumento es preservar y conservar un patrimonio y unos parajes que tienen unos valores intrínsecos dignos de protección, pronto se comprende que la medida cautelar es del todo punto necesaria para conseguir precisamente el fin que se pretende. La no adopción de esa medida podría favorecer acciones contrarias al resultado final, pues nada impediría que quien es titular de unos de esos bienes o elementos, pudiera modificar, derribar o transformar lo que posee unos valores naturales, arquitectónicos y urbanísticos que merecen una atención especial y es digno de conservarse, y precisamente por ello ese elemento es merecedor de tal catalogación.

La medida cautelar adoptada en ese instrumento va destinada a preservar y conservar el patrimonio catalogado. Y es distinta esa finalidad de la que en su día pudiera acordarse en la tramitación de la revisión del planeamiento general, porque en este caso, lo que se pretende, es preservar la ordenación urbanística futura. Son instrumentos urbanísticos distintos, con finalidades distintas. (...).⁹⁸³

IV.6.4.- Contenido

Según el art. 130 del RGLOUSMa, los catálogos deben contener una ficha individual para cada elemento a proteger. Cada ficha debe contener como mínimo la siguiente información:

- a) Identificación física y localización.

⁹⁸³ Continúa el FJ: “Las facultades de suspensión de licencias acordada en el planeamiento general es una medida cautelar que la Administración puede adoptar con alcance limitado y restringido, para respetar el principio de seguridad jurídica y el principio de ejecutividad de los planes urbanísticos. Es preciso que en la medida suspensiva delimite el ámbito territorial que queda afectado de tal interdicción y ha de observarse también una limitación temporal en esa facultad restrictiva. El Tribunal Supremo ha señalado el carácter excepcional y limitativo de las medidas de suspensión del otorgamiento de licencias, medidas que han de interpretarse en sentido restrictivo y cuya finalidad exclusiva es la de asegurar la efectividad de la ordenación urbanística futura. En cambio, la finalidad de esa medida cautelar adoptada en la aprobación inicial de un Catálogo de protección del Patrimonio Histórico, va encaminada a asegurar y a defender los elementos que poseen unos valores naturales, ecológicos, arquitectónicos o urbanísticos merecedores de su conservación. La posibilidad de que esa medida suspensiva se adopte en ese tipo de instrumentos ha sido contemplada en la sentencia del TS de 10 de mayo de 1982 (RJ 3154).”

- b) Identificación del inmueble o bien, con denominación, código, tipología, uso, autoría, estilo y fotografías.
- c) Descripción del bien (morfología, estructura, elementos, cronología y bibliografía).
- d) Estado de conservación, intervenciones realizadas y estado actual.
- e) Grado de protección del bien (dentro de los permitidos por el RGLOUSMa), usos permitidos, elementos a preservar e intervenciones admisibles.
- f) Entorno de protección del bien (solo para bienes con protección integral u otros casos justificados, excepto conjuntos históricos).

Por otro lado, el artículo 45.5 LUIB prevé que los planes urbanísticos especiales contendrán, entre otra posible documentación, los catálogos que procedan. Naturalmente si se desarrolla un plan especial de catálogo del patrimonio deberá contener dicho catálogo con sus fichas en el sentido del art. 130 RGLOUSMa en Mallorca o de la norma de aplicación en la isla correspondiente.

MUNAR FULLANA también expone las singularidades documentales del catálogo en planes especiales y planes parciales:

“Aún siendo evidente que el anterior desarrollo reglamentario se ciñe a la isla de Mallorca, no existe demasiada dificultad para una aplicación analógica de sus determinaciones al resto de islas, teniendo en cuenta que en último término resultan requerimientos documentales lógicos que se deducen de la propia LUIB para cumplir el mandato de catalogación.

La integración documental también se produce en los casos de catálogos asociados a planes especiales, singularmente en los que tienen por objeto específico la protección de determinados elementos de valor cultural como los que se relacionan en el art. 45.2 LUIB, analizado anteriormente.

Más aún teniendo en cuenta como el apartado 5 del mismo precepto, incluye entre las determinaciones y documentos integrantes del planeamiento especial una

referencia a los catálogos que procedan. En cambio, entre la documentación preceptiva de los planes parciales a que se refiere su art.

44 no figura mención alguna a un eventual catálogo y por lo tanto, deberá ser objeto de los reglamentos de desarrollo precisar su necesidad, que en otras legislaciones autonómicas se ha previsto normalmente en supuestos de ámbitos de planeamiento parcial de gran extensión y para suplir eventuales carencias de catalogación de elementos en el plan general. En este sentido el art. 104 RLOUSM precisa que los planes parciales podrán contener un catálogo de elementos y espacios protegidos cuando el plan general lo exija expresamente para sectores determinados, por su gran extensión o complejidad, o en el supuesto de que el catálogo del plan general vigente no disponga de un grado de detalle suficiente respecto del nuevo sector.”⁹⁸⁴

IV.6.5.- Efectos jurídicos de su aprobación

Una vez aprobado definitivamente el plan urbanístico se publica y entra en vigor, con lo que para los nuevos bienes catalogados se les aplicará las disposiciones del catálogo y de sus respectivas fichas, con incidencia en temas que veremos en otros capítulos como lo es el otorgamiento de licencias urbanísticas, deber de conservación del inmueble, órdenes de ejecución, declaración de ruinas, régimen sancionador y penal, etc.

Así, MUNAR FULLANA identifica algunos de estos efectos jurídicos de la catalogación urbanística de inmuebles en otras materias urbanísticas que en otros capítulos veremos con más profundidad:

“en el ejercicio de las competencias en materia de patrimonio público de suelo, su art. 100 (LUIB) alude a la realización de actuaciones por parte de las administraciones a favor de los espacios y bienes patrimoniales protegidos, concretando en su art. 104, como posible destino de los bienes integrantes de este instrumento de política de suelo a efectos de considerarse usos de interés social, la ejecución de actuaciones que tengan por finalidad la mejora, la conservación, el mantenimiento y la rehabilitación de la ciudad existente, preferentemente de zonas

⁹⁸⁴ MUNAR FULLANA, Jaume, “El planeamiento urbanístico”, *op. cit.*, pp. 364-365.

degradadas, así como la implantación de dotaciones o las mejoras de espacios naturales, el paisaje o los bienes inmuebles del patrimonio cultural.

Por otra parte, cabe reseñar el establecimiento en la Ley de regímenes específicos en cuanto a los deberes legales de conservación de edificios si éstos se encuentran catalogados, como son exponentes la mención particular que realiza la letra c) del apartado 1 de su art. 122; o el procedimiento para la declaración del estado ruinoso previsto en el art. 126. En materia de intervención preventiva, se declara en su art. 147 como supuesto de nulidad de licencias urbanísticas las otorgadas con infracción de las determinaciones de la Ley, de los planes urbanísticos o de las ordenanzas municipales, respecto de los actos de parcelación, de urbanización, de edificación y de uso del suelo y del subsuelo cuando se lleven a cabo en bienes o espacios catalogados en el planeamiento; a la vez que se prohíbe en su art.

148 la sujeción al régimen de comunicación previa, con carácter general, de cualesquier acto que se realice en edificios declarados como bienes de interés cultural o catalogados.

En el ámbito de la disciplina urbanística, entre otras previsiones, se establece en el art. 196 una regla de no prescripción del procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística para los casos de actos o usos ilegales o no admitidos que afecten a bienes o a espacios catalogados en el planeamiento municipal, tipificándose como infracciones muy graves las actuaciones que afecten a dichos elementos.”⁹⁸⁵

Si bien el catálogo, inserido en un plan urbanístico y como norma jurídica que es tiene vocación de permanencia, cabe su modificación como todo plan urbanístico, pero debe existir una motivación para llegar a descatalogar un bien inmueble incluido en el catálogo. Así lo indica la STSJ de las Islas Baleares de 6 de febrero de 2014⁹⁸⁶, en su FJ 4º por el que se anula un acuerdo que autorizó una revisión de las normas subsidiarias por no existir urgencia que justifique la reducción del conjunto y porque la exclusión de una de las iglesias viene motivada por la voluntad administrativa de no ejecutar una sentencia:

⁹⁸⁵ MUNAR FULLANA, Jaume, “El planeamiento urbanístico”, *op. cit.* p. 365-366.

⁹⁸⁶ Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 1ª, sentencia nº 57/2014, rec. 794/2010; Pte.: Fiol Gomila, Gabriel.

“Por otro lado y del expediente administrativo tan solo encontramos el informe del Sr. Florencio. También sin datación y sobre el cual se ratificó. Añadió a una de las preguntas que le formuló la defensa de la parte actora, que no tenía constancia de ninguna "urgencia". En cualquier caso, ambos peritos, conforman que no se llevó a cabo un análisis exhaustivo de los edificios para incluirlos o excluirlos.

Como colofón y en el que afecta a Ca ses Castellones, su exclusión, mediante la redelimitación del conjunto histórico, obedece - y esta afirmación no nos plantea ninguna duda - a la "conveniencia" de la Administración de no ejecutar la sentencia firme de 4 de febrero de 2009. El contrario no se ha demostrado.

En consecuencia, estimamos el recurso contencioso-administrativo, el acuerdo recorrido en cuanto a la delimitación de los Bienes de Interés Cultural con la categoría de conjuntos históricos de las iglesias de Sant Francesc, San Fernando y de Pilar de la Mola es inadecuada al ordenamiento jurídico y tiene que anularse.”

IV.6.6.- Interrelación con la legislación del patrimonio cultural

Respecto a la interrelación entre la legislación urbanística y la de patrimonio cultural, el art. 48.1 LUIB prevé expresamente la inclusión en el catálogo de los bienes protegidos por la legislación sectorial en patrimonio cultural, es decir, la LPHIB. Al respecto, MUNAR FULLANA comenta que:

“Se diferencia claramente de los términos literales anteriores, de una parte lo que constituye el objeto material del catálogo, centrado en la elaboración de una relación de bienes concretos, en los que no se integran determinadas categorías de bienes muebles a pesar de que puedan ser objeto de protección específica mediante alguna de las figuras que regula la legislación sectorial de patrimonio histórico, pues desde la perspectiva urbanística se afecta exclusivamente a la preservación de elementos ligados a esta ordenación de naturaleza territorial o inmueble. De otra parte, la finalidad que se asigna al catálogo es el establecimiento de una base jurídica protectora o limitadora, a partir del principio de preservación de los

elementos inventariados y del establecimiento de grados de protección e intervención admisibles.”⁹⁸⁷

En el mismo sentido, el artículo 127.3 RGLOUSMa establece que:

“Los bienes o espacios con valores culturales protegidos de acuerdo con la legislación sectorial deben incluirse preceptivamente en el catálogo a que se refiere este Reglamento, y el grado de protección previsto y la regulación de las actuaciones permitidas sobre estos bienes, elementos o espacios, deben ser conformes con la protección derivada de esta legislación; ello sin perjuicio de lo establecido en el apartado 5 del artículo 126 de este Reglamento.”

Para BLASCO ESTEVE hay no solo una interrelación entre la legislación urbanística y la del patrimonio cultural, sino que en cierto modo una es un subtipo de la otra, pues

“la legislación de patrimonio histórico actúa como una legislación urbanística de carácter especial, porque se refieren a un determinado tipo de bienes inmuebles (aunque no solo a ellos)”.⁹⁸⁸

La STSJ de las Islas Baleares de 15 de abril de 2014⁹⁸⁹, considera que hay una interrelación entre la protección sectorial del patrimonio cultural y la urbanística, en tanto que los planes urbanísticos concretan la protección de los BIC y bienes catalogados además de los demás que se protegen solo por los catálogos urbanísticos.

A nivel de la LPHIB, el capítulo tercero del Título II se refiere a los bienes inmuebles, y es donde se interrelaciona más la legislación del patrimonio cultural con la urbanística y se prevén ciertas especialidades en la protección de los BIC inmuebles. Se prevé la inseparabilidad del bien protegido de su sitio (excepto causa de fuerza mayor o interés social) según el art. 35. Se cita también la obligación de los ayuntamientos de adaptar el planeamiento urbanístico para los BIC, pues su declaración vincula al planeamiento (pero

⁹⁸⁷ MUNAR FULLANA, Jaume, “El planeamiento urbanístico”, *op. cit.*, p. 360.

⁹⁸⁸ BLASCO ESTEVE, Avelino, “*Connexions de la Llei 12/1998 amb la legislació urbanística*”, *op. cit.*, pp. 241-242.

⁹⁸⁹ Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 1ª (sentencia núm. 234/2014, rec. 167/2012; ponente: Ortuño Rodríguez, Alicia Esther).

no ocurre lo mismo con los bienes catalogados), e incluso debe elaborar un plan especial o similar para adecuarlo (con informe favorable de la Comisión insular de patrimonio histórico a dictar en 3 meses, sino se entiende favorable). Incluso el Consejo Insular puede proponer al ayuntamiento modificar el planeamiento que afecte al BIC y suspender el vigente para protegerlo (art. 36).

Para el caso de los BIC en su categoría de conjunto histórico, se debe elaborar un plan urbanístico para catalogar los elementos que forman parte del conjunto y su entorno, protegiendo integralmente los inmuebles declarados BIC, mientras que para el resto se establecerá un régimen adecuado y especial para su protección. Se debe mantener la estructura urbana y arquitectónica, mientras que las remodelaciones urbanas y sustitución de inmuebles solo se permiten para mejorar el entorno urbano y conservar el conjunto (art. 39).

Por último, la Ley 18/2019, de 8 de abril, de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial de las Illes Balears, en su artículo 21 lo dedica al planeamiento urbanístico, en el sentido de que en caso de que se declare un bien cultural inmaterial, el sustrato de planeamiento y normativa urbanística que afecte a ese espacio patrimonial no puede contener determinaciones que puedan impedir u obstaculizar el desarrollo de la manifestación cultural protegida. Además, el planeamiento y normativa urbanística se debe modificar para adaptar a la protección del bien inmaterial.

IV.6.7.- Colaboración interadministrativa

Referente al ámbito estrictamente del catálogo urbanístico municipal del patrimonio, el art. 126.5 RGLOUSMa dispone que

“En todo caso, en el procedimiento de formulación del catálogo municipal se deberán articular, a tal efecto, las medidas de cooperación interadministrativa y técnica adecuadas”.

Por lo que se refiere a la LPHIB y por lo tanto a los bienes con protección del patrimonio cultural, cabe citar en primer lugar el deber de colaboración interadministrativa de las

administraciones competentes en la ejecución de la ley del patrimonio histórico en los términos genéricos e introductorios del artículo 2 LPHIB con el fin de asegurar la consecución de los objetivos de esa ley:

“1. En defensa del patrimonio histórico y para asegurar la más eficaz consecución de los objetivos fijados en esta Ley, las administraciones públicas colaborarán y estimularán conjuntamente la participación de los ciudadanos, de las empresas y de las instituciones privadas.

2. Las administraciones públicas actuarán bajo el principio de la cooperación institucional y como consecuencia coordinarán su actuación y se proporcionarán recíprocamente la información necesaria para el ejercicio adecuado de sus competencias.”

El deber de colaboración se ve extendido en el artículo 3 LPHIB a los particulares para poder denunciar las situaciones de peligro de bienes del patrimonio histórico balear -acción popular incluida para exigir el cumplimiento de la LPHIB en instancias administrativas y judiciales-, así como existe un deber de colaboración con las administraciones públicas de la Iglesia Católica como importante poseedora del patrimonio histórico -que se concretará mediante una comisión mixta administración-Iglesia- (artículo 4 LPHIB).

Posteriormente, estos principios de colaboración y cooperación institucional se ven referidos otra vez en el Título X de la LPHIB, sobre “Organización y competencias de las administraciones públicas” en el capítulo IV, sobre coordinación interadministrativa. Concretamente establece el artículo 97, sobre colaboración:

“Las administraciones públicas competentes en materia de patrimonio histórico ajustarán su actuación a los principios de colaboración, cooperación y lealtad institucional, de acuerdo con las reglas generales de las relaciones interadministrativas.”

Entre las funciones colaboración interadministrativa atribuidas por ley a los Ayuntamientos, cabe mencionar las del artículo 98 LPHIB:

- 1) Deber de proporcionar al Consejo insular y Gobierno Balear la información necesaria para el ejercicio de sus competencias.
- 2) Deber de comunicar al Consejo Insular cualquier situación de peligro sobre los bienes del patrimonio histórico.
- 3) Derecho del Ayuntamiento a ser informado por el Gobierno Balear y Consejo Insular sobre las circunstancias que puedan afectar a BIC o bienes catalogados en su término municipal, especialmente en situaciones de peligro.

Finalmente, es de destacar un instrumento de coordinación interadministrativa que no tiene parangón en el régimen jurídico catalán: los Planes insulares de gestión del patrimonio histórico del artículo 99 LPHIB. Así, los Plenos de los Consejos insulares están obligados a aprobar un plan de objetivos bianual insular sobre la gestión del patrimonio histórico de su territorio, debiendo concretar el conjunto de actuaciones y prioridades de la acción pública destinadas a ordenar y facilitar las tareas preventivas, la intervención, la conservación y la difusión del patrimonio histórico. Sus previsiones son vinculantes para las administraciones respecto al otorgamiento de subvenciones y la financiación de proyectos de obras o servicios que afecten a los BIC o bienes catalogados. Cabe mencionar como caso parecido en el ámbito autonómico el Plan territorial del patrimonio cultural del artículo 83 de la Ley del Patrimonio Cultural de Aragón, que tiene carácter vinculante sobre las distintas administraciones y que se aprueba por el Departamento de Cultura de la Comunidad Autónoma de Aragón, si bien este último es un plan territorial. Más parecido es incluso el Plan del Patrimonio Cultural de Asturias, con el objetivo de priorizar actuaciones para proteger y difundir su patrimonio cultural y que se explica en otro capítulo.

IV.6.8.- Conclusiones preliminares

Hemos podido comprobar como la LPHIB reposa casi toda la responsabilidad en la protección del patrimonio cultural inmueble en los Consejos Insulares, un ente local supramunicipal con funciones análogas a las diputaciones provinciales. Tanto la

declaración de BIC como de bienes catalogados pasa por sus manos (hecho poco común en los BIC, que en casi todas las CCAA es responsabilidad autonómica).

Respecto a la interrelación entre la legislación urbanística y la de patrimonio cultural, como hemos visto, el art. 48.1 LUIB prevé expresamente la inclusión en el catálogo de los bienes protegidos por la legislación sectorial en patrimonio cultural, es decir, la LPHIB.

En el mismo sentido, el artículo 127.3 RGLOUSMa establece que:

“Los bienes o espacios con valores culturales protegidos de acuerdo con la legislación sectorial deben incluirse preceptivamente en el catálogo a que se refiere este Reglamento, y el grado de protección previsto y la regulación de las actuaciones permitidas sobre estos bienes, elementos o espacios, deben ser conformes con la protección derivada de esta legislación; ello sin perjuicio de lo establecido en el apartado 5 del artículo 126 de este Reglamento.”

El art. 48.2 LUIB prevé que los catálogos de elementos a proteger se formulen como documentos normativos que son parte de los planes de ordenación detallada (instrumento de planeamiento derivado sujeto al plan general) dedicados parcial o exclusivamente a conservar los bienes de interés cultural del art. 48.1. En concreto, deben identificar los bienes a proteger, contener la información de los bienes y establecerles un grado de protección, así como las intervenciones posibles según el plan general o el plan parcial o especial del que formen parte.

Así, para MUNAR FULLANA,

“En definitiva, en la línea que ha podido ir perfilando la jurisprudencia del TS con relación a esta figura contemplada de varias maneras en el derecho urbanístico autonómico, los catálogos son la manifestación de una potestad administrativa que tiene como objeto tanto la protección de edificios para satisfacer un interés público local en la preservación de estos elementos culturales que son manifestación de una época determinada por sus especiales características arquitectónicas o constructivas, y que integran y recuerdan el ambiente y manera de vivir en tiempos pasados. A la vez, suponen un instrumento de formalización de las políticas

públicas de conservación, rehabilitación o protección de otros bienes inmuebles o espacios de interés, sea este un interés artístico, histórico, medioambiental, arqueológico, etnográfico, ecológico, científico o análogo; por ser representativos del bloque cultural o por razones paisajísticas.

En la línea del resto de legislaciones autonómicas, se supera por lo tanto un concepto estático del catálogo limitado a edificios, monumentos o construcciones para incluir expresamente elementos con valores patrimoniales, culturales y paisajísticos.”⁹⁹⁰

A día de hoy, todos los Ayuntamientos de las Baleares ya deberían haber aprobado su catálogo por mandato legal (Disp. Tr. 2ª Ley 11/2002).

Finalmente, es de destacar un instrumento de coordinación interadministrativa que no tiene parangón en el régimen jurídico catalán: los Planes insulares de gestión del patrimonio histórico del artículo 99 LPHIB y que deben aprobar los Plenos de los Consejos Insulares.

⁹⁹⁰ MUNAR FULLANA, Jaume, “El planeamiento urbanístico”, *op. cit.*, p. 362.

TÍTULO QUINTO: CONSECUENCIAS DE LA CATALOGACIÓN DE BIENES INMUEBLES

V.1- Otorgamiento de licencias urbanísticas de inmuebles catalogados

En este capítulo se trata del régimen de licencias urbanísticas municipales y la incidencia que tienen en ella los bienes catalogados urbanísticamente así como los protegidos por la legislación sectorial del patrimonio cultural en el régimen jurídico catalán, así como también se hace un estudio de cómo incide en este aspecto otras legislaciones autonómicas comparadas, sin entrar en profundidad en el régimen de estas otras Comunidades Autónomas. También se estudia el procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas en Cataluña y el impacto que tienen los bienes catalogados y los protegidos sobre este procedimiento administrativo, así como los efectos del otorgamiento de una licencia urbanística referente al bien catalogado o protegido, estudiando algunas cuestiones concretas como el silencio administrativo o la revocación implícita de la licencia urbanística.

V.1.1.- Concepto y fundamento jurídico

V.1.1.1.- Introducción

El Estado aprobó el Real Decreto Legislativo 2/2008 del TR de la Ley de Suelo, luego reconvertido en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante TRLS). Se trata de una ley con carácter básico para hacer efectivo el principio rector del art. 47 CE del derecho de todo español a una vivienda digna y adecuado, a regular la

utilización del suelo para impedir la especulación y a hacer participar en la comunidad de las plusvalías generadas por la acción urbanística de las entidades públicas, así como basándose en el título competencial genérico del art. 149.1.1 CE para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y cumplimiento de los deberes constitucionales.

Además, el artículo 33 CE reconoce el derecho a la propiedad privada, si bien la función social del derecho a la propiedad delimitará el contenido, de acuerdo con las leyes.

Por todo ello, el derecho a la propiedad inmobiliaria no es un derecho ilimitado como se parece desprender del Código Civil, sino que es un derecho limitado por su función social que genera obligaciones para el propietario, tal y como ha aceptado la STC 37/1987.

Según el TRLS, el régimen del derecho de propiedad del suelo es estatutario, es decir, que el régimen de derechos y deberes de los propietarios inmobiliarios dependerá en primer lugar de la ley (TRLS y legislación urbanística autonómica, así como la normativa que la desarrolla) y en última instancia dependerá de la vinculación que haga el planeamiento urbanístico, y por tanto, el cambio de aprovechamiento urbanístico por el planeamiento urbanístico no da *per se* derecho a indemnización.

En este sentido se manifiesta el artículo 11.1 y 2 del TRLS sobre el régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo:

“1. El régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

2. La previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.”

Esto tiene su fundamento en la Constitución misma, pues tal y como nos indica FRANCO ESCOBAR⁹⁹¹

“al situarnos en la aprobación de la CE de 1978, y el art. 33 CE lo que cobra relevancia es la «función social» que delimita el derecho de propiedad, de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

Las limitaciones constitucionales a esa delimitación legal traen causa, por un lado, de los arts. 45 y 46 CE para proteger el medio ambiente y preservar el patrimonio cultural. Por otro lado, del art. 47 CE que subordina al interés general la utilización del suelo e impone a los poderes públicos el deber de impedir la especulación. Este precepto se pone en relación con el art. 128 CE, es conocido el principio constitucional de «utilización de los recursos económicos y naturales conforme al interés general», que conforma el desarrollo sostenible que es fin común de todas las políticas públicas relativas a la ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo.”

Debemos recordar, además, que de acuerdo con el artículo 6 TRLS, todo ciudadano (e implícitamente va muy ligado a los propietarios del suelo y promotores de construcciones) tiene el deber de respetar el medio ambiente y el patrimonio cultural y natural:

“Todos los ciudadanos tienen el deber de:

a) Respetar y contribuir a preservar el medio ambiente y el paisaje natural absteniéndose de realizar actuaciones que contaminen el aire, el agua, el suelo y el subsuelo o no permitidas por la legislación en la materia.

(...)

d) Respetar y contribuir a preservar el paisaje urbano y el patrimonio arquitectónico y cultural absteniéndose en todo caso de realizar cualquier acto o desarrollar cualquier actividad no permitidos.”

⁹⁹¹ FRANCO ESCOBAR, Susana Eva, “Las obras, usos y actuaciones exentos de licencia urbanística”, en Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente, núm. 349, Madrid, 2021, pp. 40-41.

Respecto al contenido del derecho del suelo, la Ley de Suelo establece la facultad de uso, goce, disposición y explotación conforme a su destino según la legislación por razón de sus características⁹⁹².

Uno de los derechos del propietario del suelo es el de edificar, y para eso hay un control urbanístico, cuyo máximo exponente es el de la licencia urbanística. Así, según RIVERO YSERN⁹⁹³, la licencia es un acto ampliatorio de derechos, un acto que amplía la esfera jurídica de los particulares y dentro de esa clase, es un acto de autorización que permite al titular el ejercicio de un derecho, previo control de legalidad.

Para GIFREU I FONT la licencia urbanística

“constituye una manifestación típica de los actos autorizatorios, la finalidad de los cuales es remover la prohibición del ejercicio de derechos subjetivos impuesta por la necesidad de contrastar previamente que este ejercicio no vulnera los intereses generales que la Administración debe tutelar. Se trata de una medida de control preventivo de la actividad de edificación y de uso del suelo y subsuelo que incide sobre el ejercicio del *ius aedificandi* –no sobre su contenido- mediante la

⁹⁹² Así, en suelo rural solo se permiten usos agrícolas o relacionados con el uso de los recursos naturales, y solo excepcionalmente se permiten otros usos por razones de interés público o social. En suelo rural urbanizable se permitirá obtener información de la administración actuante, presentar instrumentos de ordenación urbanística cuando no sea facultad exclusiva de la administración actuante, la facultad de participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización, así como el derecho a realizar usos y obras provisionales autorizables. Mientras que en suelo urbanizado, el propietario tiene las facultades, entre otras, de completar la urbanización, edificar y conservar las edificaciones, participar en las actuaciones de transformación urbanística en régimen de equidistribución de beneficios y cargas, así como el derecho a la información municipal, a presentar instrumentos urbanísticos y a los usos y obras provisionales.

El derecho a la propiedad de terrenos y construcciones implica el deber de dedicarlo a usos compatibles, conservarlo, mantenerlo en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público legalmente exigibles. Por otro lado, la Administración podrá imponer a los propietarios las obras necesarias para mantener la conservación del inmueble.

En el suelo rural hay el deber de mantener el suelo y sus bosques en condiciones de evitar riesgos como los incendios, inundaciones, contaminación o la erosión.

En el suelo rural urbanizable habrá además el deber del propietario de hacerse cargo de las cargas urbanísticas fruto de la equidistribución entre todos los propietarios del sector y en su caso hacerse cargo de las obras de urbanización y permitir la ocupación de terrenos con cuyo objeto.

Y en suelo urbanizado hay el deber de acabar las obras de urbanización en su caso, así como edificar los solares resultantes en el plazo establecidos normativamente. Además, las obras de edificación solo se llevarán a cabo una vez se obtenga la autorización urbanística pertinente.

⁹⁹³ RIVERO YSERN, José Luís, *op. cit.*, pp. 233-234.

verificación de la licitud de la actuación propuesta. De aquí que se pueda definir la licencia urbanística como una resolución administrativa de declaración formal de un derecho preexistente en virtud de la cual se autoriza las personas interesadas en llevar a cabo los actos proyectados (edificaciones, instalaciones, usos) después de comprobar su adecuación a la legalidad y al planeamiento urbanístico. Por este motivo, la licencia es considerada un “acto en blanco”, pues su contenido se integra por remisión al proyecto que acompaña la solicitud (SSTS de 9 de mayo de 1990 y de 21 de julio de 1997).”⁹⁹⁴

A nivel jurisprudencial, de acuerdo con la STS de 7 de noviembre de 1988⁹⁹⁵, el otorgamiento de la licencia es un acto reglado de la Administración a través del cual esta constata si el ejercicio del derecho a edificar se ajusta a los planes, ordenanzas y, en definitiva, a cuantos actos de valor normativo encaucen y regulen en instrumento público la materia urbanística.

A nivel normativo catalán, según el artículo 4 del Decreto 64/2014, se nos establece la siguiente definición de licencia urbanística:

“Las licencias urbanísticas son títulos administrativos que habilitan a las personas interesadas para llevar a cabo los actos que están sujetos a estas. Su objeto es comprobar por parte de la administración competente para otorgarlas la adecuación de estos actos al ordenamiento jurídico urbanístico, previamente a su ejecución material. Cuando la legislación sectorial lo prevea expresamente, a través de las licencias urbanísticas también se comprueba su adecuación a los requisitos que se establecen en ella.”

Por lo tanto, la licencia se caracteriza por los siguientes elementos⁹⁹⁶:

a) Es un acto declarativo del derecho que la misma autoriza: así, la licencia reconoce (que no otorga) el haz de derecho del propietario que reconoce el artículo 12 y siguientes del TRLS. La misma STC 61/1997, en su fundamento jurídico 34

⁹⁹⁴ GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística (...)* op. cit, p. 720.

⁹⁹⁵ Sala de lo Contencioso, RJ 1988/8634.

⁹⁹⁶ RIVERO YSERN, José Luís, *Manual básico de Derecho Urbanístico*, editorial Tecnos, Madrid, 2018, p. 234-236.

reconoció el carácter declarativo de la licencia, terminando con cualquier polémica sobre si era un acto declarativo o constitutivo de un derecho. Para GIFREU I FONT,

“el *ius aedificandi* no lo crea la licencia, es un derecho preexistente a la solicitud que se integra en el patrimonio jurídico del solicitante en la medida en que este ha dado cumplimiento a los deberes de cesión, equidistribución y urbanización inherentes al proceso de transformación del suelo.”⁹⁹⁷

b) Es un acto real: pues se concede en atención al suelo o actividad para la que se solicitó, sin perjuicio de exigirse administrativamente la documentación precisa al solicitante. Así pues, según GIFREU I FONT, la licencia

“se centra en exclusiva en la actividad que se ha de llevar a cabo y en el objeto en el que recae –el suelo–, con independencia de las circunstancias personales y de la identidad del solicitante.”⁹⁹⁸

c) Es un acto transmisible: pues a diferencia de los actos personales, como acto real el titular de la licencia no es un elemento fundamental, por lo que se puede transmitir el derecho a otro, si bien se debe comunicar al Ayuntamiento (ya que de lo contrario, transmitente y adquirente estarían sujetos a las responsabilidades de la actuación hecha a l amparo de la licencia) de acuerdo con el artículo 86 del ROAS, si bien si en un mes no se notifica la no procedencia de la transmisión, esta se considera plenamente eficaz⁹⁹⁹.

d) Es un acto reglado: como acto autorizador, se debe dar obligatoriamente por el Ayuntamiento si la propuesta edificatoria o actuación urbanística cumple con la legislación y el planeamiento urbanístico, sin que quepa establecer cualquier otro tipo de condicionante, exigencia o contraprestación no establecida normativamente.

⁹⁹⁷ GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística (...) op. Cit.*, p. 728.

⁹⁹⁸ GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística (...) op. Cit.*, p. 728.

⁹⁹⁹ GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística (...) op. Cit.*, p. 729.

Así, la STSJC de 31 de marzo de 2006¹⁰⁰⁰ reafirma que la licencia debe darse por razones de legalidad, al estar sujeto al carácter reglado y al principio de legalidad, por lo que las razones sociológicas no son motivo para denegar una licencia.

Y para GIFREU I FONT,

“El carácter reglado de las licencias administrativas es predicable no solo del acto de otorgamiento sino de todos sus aspectos: contenido, competencia del órgano otorgante y procedimiento a seguir (SSTS de 4 de octubre de 1993, 11 de julio de 1995, 22 de enero de 1996, 22 de diciembre de 2000, 15 de junio de 2001, 33 de enero de 2002 y 6 de noviembre de 2008).”¹⁰⁰¹

A pesar de ser un acto reglado, la jurisprudencia ha admitido la posibilidad de introducir en la licencia condicionantes para hacerla efectiva a pesar de que no se haya previsto por el solicitante¹⁰⁰², hecho que en el caso de los bienes catalogados será de suma importancia. En este sentido podemos citar la STS de 14 de abril de 1993, Sala de lo Contencioso-Administrativo:

“Por otro lado y en relación con la señalada naturaleza reglada de la licencia urbanística ha de advertirse que la jurisprudencia ha venido admitiendo la posibilidad de otorgar licencias introduciendo en ellas “conditiones iuris”, es decir, cláusulas que eviten la denegación de la licencia mediante la incorporación a ésta de exigencias derivadas del ordenamiento vigente y que sin embargo no aparecían en la petición formulada por el administrado. Con estas “conditiones iuris” se hace viable el otorgamiento de una licencia adaptando, completando o eliminando extremos de un proyecto no ajustado a la ordenación urbanística, siendo de añadir que tales condiciones “deben” ser introducidas por virtud de las exigencias del principio de proporcionalidad –arts. 6º del Reglamento de Servicios y hoy 84.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local- cuando la acomodación de la petición a la legalidad aplicable resulte

¹⁰⁰⁰ Sala de lo Contencioso.

¹⁰⁰¹ GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística (...)* op. Cit., p. 730.

¹⁰⁰² ESTÉVEZ GOYTRE, Ricardo, op. cit., pp. 473-474.

posible con facilidad y sin alterar sustancialmente la actuación pretendida –SS. 21-4-1987, 20-12-1988, 2 febrero y 8 julio 1989, 12-12-1990, etc.-”

Alguna doctrina como ALEGRE ÁVILA o ALONSO GARCÍA han estudiado la posibilidad jurídica de introducir condicionantes discrecionales en las licencias urbanísticas de temas relacionados con el patrimonio cultural como valorar la armonía de una construcción respecto del carácter histórico de los edificios de su entorno:

“Aun cuando este tipo de autorización es un acto de verificación de la legalidad urbanística –y de comprobación de las exigencias sobre seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad–, el control que realiza el ayuntamiento abarca también cuestiones que podemos considerar de índole cultural o, cuando menos, se encuentran limítrofes con la protección del patrimonio cultural. De esta manera parece entenderlo ALEGRE ÁVILA cuando saca a colación una Sentencia del TSJ de Cantabria de 16 de febrero de 1990 en la que se le da la razón a un ayuntamiento que denegó una licencia que contaba con la autorización de la Administración autonómica de Patrimonio –la actuación debía tener lugar dentro del ámbito del conjunto histórico-artístico de Santillana del Mar–, por entender que la obra pretendida no se adaptaba al ambiente en la que se situaba el inmueble¹⁰⁰³. Constituye esta una potestad que, aun siendo propia del ámbito urbanístico –recordemos que la licencia es un acto revestido de un carácter eminentemente reglado–, atribuye al órgano municipal un significativo e inusual margen de discrecionalidad a la hora de valorar la armonía de una construcción respecto del carácter artístico, histórico o tradicional del conjunto de edificios de su entorno. No son, por tanto, los órganos de la Administración cultural los únicos que en el ejercicio de su potestad autorizatoria gozan de la suficiente discrecionalidad para aplicar al supuesto enjuiciado sus propios criterios profesionales. El juicio técnico que lleva al otorgamiento de la licencia urbanística también puede contener elementos discrecionales, como se reconoce en la STS de 29 de enero de 1985 (RJ 1985, 930), que dice: “[...] el juicio sobre armonía estética referente a adecuación en estos aspectos del proyectado edificio es susceptible de reducción a juicio técnico

¹⁰⁰³ ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel, *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico*, Tomo II, Colección Análisis y Documentos, núm. 5, Ministerio de Cultura, Madrid, 1994, pp. 126-127.

propio de la prueba pericial por cuanto se agota y versa sobre hechos o datos representativos de características, estilo o tipos arquitectónicos perfecta y objetivamente asequibles a los conocimientos y competencia del técnico que elabora proyecto y memoria para el particular solicitante de la licencia de edificación [...]”.

De todas formas, fuera de estos supuestos de valoración técnica sobre la armonía de una construcción en relación con su entorno, es difícil encontrar manifestaciones del ejercicio discrecional de facultades autorizatorias municipales de carácter urbanístico.”¹⁰⁰⁴

e) Es un acto que no incide en cuestiones civiles sobre el derecho de propiedad: es decir, se concede sin perjuicio del derecho de propiedad y sin perjuicio de derechos de terceros. Así, para GIFREU I FONT,

“el control de la legalidad afecta exclusivamente la materia urbanística, no la legalidad en general. En consecuencia, no corresponde al ayuntamiento controlar a través de la licencia la titularidad dominical del terreno sobre el que se pretende construir, excepto los supuestos en los que el otorgamiento pueda afectar la protección y garantía de los bienes de titularidad pública¹⁰⁰⁵ (art. 73.1 ROAS, SSTS de 9 de octubre de 1990, 29 de abril de 1997, 23 de febrero de 2005 y 21 de diciembre de 2009 y SSTSJC de 8 de octubre de 2001, 14 de septiembre de 2000 y 3 de febrero de 2004).”¹⁰⁰⁶

f) Es un acto de competencia municipal: dicha competencia entraría dentro las competencias de ejecución y disciplina urbanísticas que reconoce el artículo 25.2.a LBRL a los municipios. Concretamente, así lo reconoce el artículo 84 LBRL.1 cuando establece que

¹⁰⁰⁴ ALONSO GARCÍA, Julián, “La protección del patrimonio cultural desde el derecho urbanístico”, en *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 56, 2018.

¹⁰⁰⁵ STS de 3 de julio de 1991, Sala de lo Contencioso-Administrativo.

¹⁰⁰⁶ GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística (...) op. cit.*, p. 728.

“Las Entidades locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios: (...) b) Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo.”

Acto de policía administrativa que debe sujetarse a los principios de “igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue” (art. 84.2 LBRL), si bien al ser un acto reglado autorizatorio la capacidad administrativa de rebasar esos principios es muy limitada.

Dentro del Ayuntamiento, el órgano competente para otorgarlo es el alcalde (art. 21.1.q LBRL) si bien es delegable a la Junta de Gobierno Local (art. 21.3 LBRL). Esta competencia municipal no excluye la intervención puntual de otras administraciones, principalmente la autonómica, en ciertos casos o materias, entre las que destaca la del patrimonio cultural. Un ejemplo es la del artículo 23.2 LPCC que permite al Ayuntamiento suspender la tramitación de una licencia urbanística y solicitar al Departament de Cultura la incoación de un expediente de declaración de BIC, la ejecutoriedad de dicha suspensión tiene un carácter inmediato, sin necesidad de esperar a su notificación, para evitar el indeseable resultado de que se ejecute mientras se espera a tal notificación, según la STSJC de 7 de diciembre de 2007, en el FJ 5º ¹⁰⁰⁷.

g) La obtención de la licencia urbanística no exime de obtener las demás autorizaciones sectoriales exigibles legalmente para la actuación propuesta: así lo reconoce el artículo 84.3 LBRL:

“Las licencias o autorizaciones otorgadas por otras Administraciones Públicas no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las Entidades locales, respetándose en todo caso lo dispuesto en las correspondientes leyes sectoriales”.

Este aspecto es relevante en la cuestión patrimonial, pues el artículo 34 LPCC exige la autorización previa del Departament de Cultura de la Generalitat antes de la

¹⁰⁰⁷ Sala de lo Contencioso, Sección 3ª (Sentencia 1045/2007 de 7 Dic. 2007, Rec. 23/2007; Ponente: Juanola Soler, José).

obtención de la licencia urbanística municipal en caso de obra u otra intervención sobre un BCIN.

A grandes rasgos, se considera que pueden existir licencias urbanísticas de parcelación, urbanización, o de edificación, obras e instalaciones: el artículo 187 TRLUC establece más de 15 supuestos de actos sujetos a licencia, si bien siguiendo la clasificación de RIVERO YSERN¹⁰⁰⁸ en base al artículo 7 del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se podría considerar esa clasificación básica. De entre esas destaca la licencia por actos edificatorios, a los que se debe remitir necesariamente a la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE).

Si atendemos a la normativa urbanística catalana podemos diferenciar las siguientes licencias urbanísticas: de obras provisionales (arts. 53 y 54 TRLUC y 65 a 70 D. 64/2014); de obras que requieren proyecto (art. 187 TRLUC y 33 Decreto 64/2014); en SNU y suelo urbanizable no delimitado (arts. 47 a 52 TRLUC y 20 Decreto 64/2014); de propiedad horizontal (art. 187.1.k TRLUC y 30 Decreto 64/2014); de construcciones e instalaciones fuera de ordenación (art. 108.2 TRLUC); de construcciones e instalaciones en volumen disconforme (art. 108.4 TRLUC); de división de terrenos (art. 17 y ss D. Decreto 64/2014); de parcelación (art. 187.1.b TRLUC y 22 y ss Decreto 64/2014); declaración de innecesidad de licencia de parcelación urbanística (art. 27 Decreto 64/2014); de obras simultaneas a la urbanización (art. 39 Decreto 64/2014) y de primera ocupación parcial (arts. 43 y ss Decreto 64/2014).

De todas estas, la que nos interesará principalmente por su afectación más intensa a un bien catalogado será la licencia de obras que requieren proyecto.

V.1.1.2.- Deber de obtención de licencia urbanística en los bienes catalogados

Tradicionalmente en el ordenamiento jurídico español existía el régimen de licencia urbanística previa como único mecanismo de control de las obras de edificación¹⁰⁰⁹, sin

¹⁰⁰⁸ RIVERO YSERN, José Luís, *op. cit.*, pp. 242-243.

¹⁰⁰⁹ Partiendo del catálogo de actos urbanísticos y edificatorios sujetos a licencia del artículo 1 del Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento de disciplina urbanística, asumido por distintas leyes autonómicas de urbanismo (ahora solo aplicable supletoriamente), si bien no asumía por

embargo la normativa comunitaria ha favorecido el libre acceso a las actividades económicas y ha relegado los controles preventivos y el régimen de silencio administrativo negativo a supuestos excepcionales justificados y tasados.

De acuerdo con el considerando 54 de la Directiva comunitaria 123/2006/CE de servicios:

“La posibilidad de acceder a una actividad de servicios solo debe quedar supeditada a la obtención de una autorización por parte de las autoridades competentes cuando dicho acto cumpla los criterios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad. En concreto, esto significa que la autorización solo es admisible en aquellos casos en que no resultaría eficaz hacer un control a posteriori, habida cuenta de la imposibilidad de comprobar a posteriori los defectos de los servicios en cuestión y habida cuenta de los riesgos y peligros que se derivarían de la inexistencia de un control a priori.”

aquel tiempo de forma explícita las obras sobre los bienes catalogados como sujetos a licencia (suponemos que por el alto número de actos sujetos ya a licencia):

“Actos sujetos; competencia y procedimiento
Artículo 1

Estarán sujetos a previa licencia, sin perjuicio de las autorizaciones que fueren procedentes con arreglo a la legislación específica aplicable, los siguientes actos:

1. Las obras de construcción de edificaciones e instalaciones de todas clases de nueva planta.
2. Las obras de ampliación de edificios e instalaciones de todas clases existentes.
3. Las de modificación o reforma que afecten a la estructura de los edificios e instalaciones de todas clases existentes.
4. Las de modificación del aspecto exterior de los edificios e instalaciones de todas clases existentes.
5. Las obras que modifiquen la disposición interior de los edificios, cualquiera que sea su uso.
6. Las obras que hayan de realizarse con carácter provisional a que se refiere el apartado 2 del artículo 58 del texto refundido de la Ley del Suelo, en adelante Ley del Suelo.
7. Las obras de instalación de servicios públicos.
8. Las parcelaciones urbanísticas.
9. Los movimientos de tierra, tales como desmontes, explanación, excavación y terraplenado, salvo que tales actos estén detallados y programados como obras a ejecutar en un Proyecto de Urbanización o Edificación aprobado o autorizado.
10. La primera utilización u ocupación de los edificios e instalaciones en general.
11. Los usos de carácter provisional a que se refiere el apartado 2 del artículo 58 de la Ley del Suelo.
12. El uso del vuelo sobre las edificaciones e instalaciones de todas clases existentes.
13. La modificación del uso de los edificios e instalaciones en general.
14. La demolición de las construcciones, salvo en los casos declarados de ruina inminente.
15. Las instalaciones subterráneas dedicadas a aparcamientos, actividades industriales, mercantiles o profesionales, servicios públicos o cualquier otro uso a que se destine el subsuelo.
16. La corta de árboles integrados en masa arbórea que esté enclavada en terrenos para los que exista un Plan de Ordenación aprobado.
17. La colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública.
18. Y, en general, los demás actos que señalen los Planes, Normas u Ordenanzas.”

Para GIFREU I FONT¹⁰¹⁰, el principio de necesidad que justificaría la obtención previa de licencia urbanística permite considerar razones imperiosas de interés general para dicha exigencia, que en el ámbito urbanístico, según la autora, sin duda serían los casos de protección del medio ambiente y la conservación del patrimonio histórico-artístico, con lo que considera que muchos de los supuestos del artículo 187 TRLUC son claros candidatos a alterar estos elementos. De hecho, con posterioridad a su obra, en 2015 se creó el nuevo apartado segundo del artículo 187 que explicitó la necesidad de licencia previa para obras que afecten a bienes protegidos o catalogados, como veremos luego.

Con la introducción del artículo 84 bis de la LBRL por el apartado dos del artículo 41 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (que transpone la Directiva 123/2006/CE de servicios, o “*Directiva Bolkestein*”) se establece un nuevo paradigma para el régimen de actividades, también de las entidades locales, donde el régimen de licencias previas será la excepción en todas las actividades económicas:

“1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo.

No obstante, podrá exigirse una licencia u otro medio de control preventivo respecto a aquellas actividades económicas:

a) Cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

(...)

2. Las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas solo se someterán a un régimen de autorización cuando lo establezca una Ley que defina sus requisitos esenciales y las mismas sean susceptibles de generar daños sobre el medioambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico y resulte proporcionado.”

¹⁰¹⁰ GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística (...) op. cit.*, p. 749.

Vemos que según este precepto la protección del patrimonio cultural no es explícitamente un motivo para exigir control preventivo de una actividad económica (en cambio sí que lo es la protección del medio ambiente del sitio de la actividad, lo que podría incluir el patrimonio natural). Sin embargo la protección del patrimonio histórico y el medioambiente sí pueden hacer exigir régimen de autorización previa para instalaciones o infraestructuras físicas para ejercer una actividad económica si:

- 1) Se acredita la posibilidad de que la actividad económica genere daños al medio ambiente, entorno urbano o patrimonio histórico.
- 2) La medida la regula una ley.
- 3) La medida es proporcionada.

Por lo tanto la protección del patrimonio cultural, solo de forma tangencial, puede estar sujeta a licencia urbanística de obras en supuestos excepcionales. Luego veremos que las Comunidades Autónomas han regulado el tema urbanístico de forma más proteccionista. Según FRANCO ESCOBAR¹⁰¹¹

“Lo que procede hoy y se impone en todos los ámbitos de la actuación administrativa de la actualidad es identificar cuando concurren razones legítimas de interés general para que sea el legislador el que decida someter a un control administrativo preventivo cada una de las actuaciones. Porque, como es sabido, si no media una necesidad objetiva, o la debida proporcionalidad y el interés público general de la decisión intervencionista, ésta podría incurrir en una falta de justificación de la intervención administrativa preventiva. En el caso de las actuaciones, obras y usos, entendemos que deberían quedar exentas de control administrativo y/o de intervención pública preventiva, si falta alguno de estos presupuestos.”

¹⁰¹¹ FRANCO ESCOBAR, Susana Eva, *Las obras, usos y actuaciones exentos de licencia urbanística*, en Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente, núm. 349, Madrid, 2021, p. 22-23.

El régimen, por lo tanto se ha flexibilizado, y de hecho hoy en día Cataluña es una de las tres Comunidades Autónomas (junto a la Comunidad Valenciana y Canarias) donde hay una regulación explícita de los supuestos donde no se exige licencia urbanística ni comunicación previa¹⁰¹². En otras CCAA se ha dejado cierto margen de regulación a los municipios para decidir qué obras están sujetas o no a control previo urbanístico, por lo que las ordenanzas urbanísticas lo acaban de determinar¹⁰¹³.

De acuerdo con la legislación catalana, existe la obligación de obtención de licencia urbanística municipal por intervenir sobre elementos objeto de protección en el bien catalogado o protegido (art. 187.2.a TRLUC y art. 33.2 Decreto 64/2014). Esto sirve tanto para bienes protegidos por la legislación del patrimonio cultural (BCIN, BCIL y EPA) como urbanística (bienes del catálogo municipal que no sean BCIN, BCIL o EPA).

Lo primero que debemos tener en cuenta es que las obras que afecten a elementos catalogados siempre requerirán de un proyecto de obras firmado por un técnico competente, independientemente de que lo exija o no la Ley de Ordenación de la Edificación, así nos lo explica el artículo 33 del Decreto 64/2014:

“1. Las solicitudes de licencia urbanística requieren proyecto técnico de obras cuando hacen referencia al proceso de la edificación comprendido en el ámbito de aplicación de la legislación sobre ordenación de la edificación.

2. Además de los supuestos a que hace referencia la legislación sobre ordenación de la edificación, también requieren proyecto técnico las solicitudes de licencia urbanística que hagan referencia a otros supuestos de implantación de obras o de ampliación, reforma, rehabilitación o derribo total o parcial de las obras existentes cuando afecten:

(...)

e) Los elementos objeto de protección de los bienes catalogados sujetos a un régimen de protección patrimonial cultural o urbanística.

¹⁰¹² Ver el artículo 187 ter TRLUC, introducida en el año 2015.

¹⁰¹³ Ver por ejemplo el artículo 57 de la Ordenanza *Reguladora de la Tramitación de Licencias Urbanísticas, Declaraciones Responsables y demás Medios de Intervención en el Uso del Suelo y la Edificación* del Ayuntamiento de Málaga (B.O.P núm. 109 de 10 de junio de 2019).

33.3 Cuando el proyecto técnico de obras sea exigible de conformidad con la legislación sobre ordenación de la edificación, se debe elaborar de conformidad con esta legislación y lo que dispone el artículo 34.

4. La persona redactora del proyecto debe tener la titulación académica y profesional habilitante que corresponda según el tipo de obra de que se trate.”

Respecto del visado colegial, tiene una función colaboradora con la administración. Los tribunales han dicho que los colegios no tienen responsabilidad propiamente en este trámite, ya que solo vigilan que el arquitecto esté facultado para firmar el proyecto de la licencia. Fuera de esa función de control, no asumen responsabilidad por otras deficiencias de la licencia o del proyecto arquitectónico.

Uno de los retos de los servicios técnicos municipales así como de los promotores será dilucidar cuándo una intervención afecta a una parte catalogada del bien y cuándo no. Hay casos claros en que siempre se requerirá licencia, como cuando se interviene un edificio con protección integral, pero hay casos más dudosos, como las de protección parcial o de elementos puntuales, así la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo N°. 2 de Tarragona de 15 de marzo de 2018¹⁰¹⁴ analizó en el FJ 2º el supuesto en que se colocó una marquesina en una fachada de un edificio con la fachada catalogada según el POUM, en el que la juez consideró que efectivamente sí se tocaba un elemento catalogado y requería licencia urbanística y no comunicación previa como había hecho el promotor¹⁰¹⁵.

¹⁰¹⁴ Sentencia 62/2018, Rec. 65/2016; Ponente: Chasán Alemany, María Lourdes.

¹⁰¹⁵ “Por último se alega por la actora que las obras en cuestión no afectan a la fachada propiamente dicha, a sus valores arquitectónicos o culturales protegidos, alegándose además la falta de cobertura jurídica de la exigencia de restaurar la columna suprimida de la fachada en 1960 bajo licencia municipal. Al respecto y como se ha dicho anteriormente, entiende este Juzgador que las obras sí afectan a la fachada, sin que sea necesario repetir cuanto ya se ha dicho en el presente Fundamento de Derecho, asumiéndose plénamente las conclusiones del Arquitecto municipal Ignacio, quien manifiesta en el acto del juicio que la retirada de la marquesina es un actuación arquitectónica sobre la fachada, y que "tocar un elemento de la fachada es tocar la fachada". Insiste la actora en su escrito de demanda en la nulidad o anulabilidad de las Resoluciones impugnadas por haber declarado la falta de efectos de las comunicaciones previas de las obras efectuadas por la actora, requiriéndola para que solicitara la correspondiente licencia urbanística, y ello cuando por parte de la actora ya se habían ejecutado las obras en cuestión, incurriendo en error la actora, puesto que, como ha quedado dicho, las Resoluciones recurridas no anulan los efectos de las comunicaciones previas, que venían referidas a las obras realizadas en el interior del local, pero no a obras en la fachada, refiriéndose en este último extremo a la necesidad de que por parte de la actora se solicitara licencia urbanística respecto a estas últimas, licencia que habrá de solicitar la actora para legalizar las obras llevadas a cabo en la fachada máxime teniendo en cuenta el carácter de la fachada en que se han llevado a cabo las obras, fachada protegida como bien cultural de interés local, obras que habrán de cumplir lo señalado por el artículo 24

También debemos tener en cuenta que de acuerdo con el nuevo artículo 9 bis del TRLUC, introducido por el apartado 5.1 del artículo 2 del “Decreto Ley catalán 16/2019, 26 noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables”, a pesar de que se admite la implantación de las instalaciones para el aprovechamiento de la energía solar mediante captadores solares térmicos o paneles fotovoltaicos, sin necesidad de modificar el planeamiento urbanístico (apartado primero), no es menos cierto que el apartado cuarto del mismo artículo nos recuerda que

“No son aplicables las normas de aplicación directa que establece este artículo cuando sean incompatibles con las normas de protección del patrimonio cultural o urbanísticas”.

Por lo tanto, el legislador catalán ha pretendido dar un impulso indudable a la incorporación de instalaciones de energía solar en los inmuebles, si bien no a costa del patrimonio arquitectónico, eso no significa que no sean incorporables en inmuebles catalogados, si bien se deberá estar preferentemente a las disposiciones legales en el caso de un BCIN¹⁰¹⁶ y a lo que determine el plan urbanístico que contenga el catálogo de protección en el caso de los BCIL (art. 39 LPCC) y otros bienes catalogados.

V.1.1.3.- El impacto de la declaración del patrimonio cultural protegido en algunas licencias o autorizaciones sectoriales

a) Legislación de telecomunicaciones

Hay que recordar que cierta legislación sectorial exige licencias para ciertas obras o instalaciones específicas, como la instalación o explotaciones de estaciones o

del Catálogo del POUM, dado que nada dice la correspondiente ficha del mismo al respecto, de acuerdo con el cual la consolidación y conservación de la fachada serán preceptivas en todos los casos y que las actuaciones de restauración de la fachada no supondrán aportaciones de reinvención del diseño original de la misma y habrán de ir encaminadas a recuperar sus valores arquitectónicos. No se permitirán alteraciones en sus elementos. Sólo se autorizará varias las dimensiones o practicar la abertura de nuevos agujeros, puntualmente, en determinadas partes de la fachada, cuando se justifique su necesidad funcional, el mantenimiento de las leyes compositivas originales y no se desvirtúen los valores protegidos.”

¹⁰¹⁶Donde el artículo 35.1.f LPCC limita mucho su posible instalación al prohibirlas en zonas de fachada y cubiertas visibles.

infraestructuras radioeléctricas en un BIC o espacio natural protegido, de acuerdo con el artículo 49.9 de la nueva Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel):

“Para la instalación o explotación de las estaciones o infraestructuras radioeléctricas y recursos asociados en dominio privado no podrá exigirse por parte de las Administraciones públicas competentes la obtención de licencia o autorización previa de obras, instalaciones, de funcionamiento o de actividad, de carácter medioambiental ni otras de clase similar o análogas, excepto en edificaciones del patrimonio histórico-artístico con la categoría de bien de interés cultural declarada por las autoridades competentes o cuando ocupen una superficie superior a 300 metros cuadrados, computándose a tal efecto toda la superficie incluida dentro del vallado de la estación o instalación o, tratándose de instalaciones de nueva construcción, tengan impacto en espacios naturales protegidos.”

El artículo 49.8 LGTel también establece una excepción para los BIC para impedir el despliegue de cables aéreo y por fachada en casos justificados.

Mientras que el artículo 50.5 LGTel establece otra excepción para los BIC pero en el mero sentido de no exigir un informe del Ministerio de Transformación Digital para la adopción de una medida cautelar o una resolución administrativa que impida o paralice la instalación de una infraestructura de red o recurso asociado que cumpla los requisitos de acuerdo con el art. 49.5.

Abarca un mayor ámbito de protección la previsión del artículo 49.10 LGTel referente a la necesidad de obtener licencia o equivalente para instalar o explotar puntos de acceso inalámbricos, pues la excepción abarca a todos los casos de edificios o lugares con valor arquitectónico, histórico o nacional protegidos de acuerdo con la ley, lo que permitiría abarcar BIC/BCIN, BCIL y también meros bienes del catálogo urbanístico (protegidos de acuerdo con el TRLUC):

“Para la instalación o explotación de los puntos de acceso inalámbrico para pequeñas áreas y sus recursos asociados, en los términos definidos por la normativa europea, no se requerirá ningún tipo de concesión, autorización o licencia nueva o modificación de la existente o declaración responsable o comunicación previa a las

Administraciones públicas competentes por razones de ordenación del territorio o urbanismo, salvo en los supuestos de edificios o lugares de valor arquitectónico, histórico o natural que estén protegidos de acuerdo con la legislación nacional (...).”

No podemos olvidar, tampoco, que el artículo 187.1.n TRLUC establece un supuesto de licencia urbanística obligatoria relacionada con esta materia:

“n) La instalación de infraestructuras de servicios de suministro de energía, de agua, de saneamiento, de telefonía u otros servicios similares, y la colocación de antenas o dispositivos de telecomunicaciones, excepto las infraestructuras relativas a las redes públicas de comunicaciones electrónicas que, de acuerdo con la legislación sobre telecomunicaciones, estén sujetos al régimen de declaración responsable establecida.”

Hay que mencionar al respecto que la STS de 15 de diciembre de 2003¹⁰¹⁷ ya consideró que los Ayuntamientos pueden, a través del planeamiento urbanístico, establecer condiciones para la instalación de antenas y redes de telecomunicaciones y contemplar requisitos para realizar las instalaciones en ordenanzas o reglamentos con tal de preservar intereses municipales en materias como, entre otras, la protección del medio ambiente y del patrimonio histórico artístico (basado en los títulos competenciales del artículo 25.2 LBRL), si bien no se permiten las restricciones absolutas al derecho de los operadores a establecer sus instalaciones ni las limitaciones desproporcionadas.

Como destaca GIFREU I FONT,

“en relación con la instalación de antenas de telefonía móvil y la competencia municipal para ordenar su ubicación, la STS de 18 de junio de 2001 considera imprescindible una regulación municipal que evite la saturación, el desorden y el menoscabo del patrimonio histórico y del medio ambiente urbano.”¹⁰¹⁸

¹⁰¹⁷ Sala de lo Contencioso.

¹⁰¹⁸ GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística (...) op. cit.*, p. 755.

b) Legislación sobre personas con discapacidad

Mientras que el “Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social” entiende que las medidas para garantizar la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad universal se aplican, entre otros, ámbitos en el del

“Patrimonio cultural, de conformidad con lo previsto en la legislación de patrimonio histórico, siempre con el propósito de conciliar los valores de protección patrimonial y de acceso, goce y disfrute por parte de las personas con discapacidad”.

Si bien en la misma ley no se determinan medidas concretas para conciliar los valores de la accesibilidad universal de discapacitados con la protección del patrimonio cultural. Más bien tendríamos que ir a la Ley 13/2014, de 30 de octubre, de accesibilidad, una ley catalana en cuyo artículo 16 se permite la adopción de soluciones alternativas para conciliar la accesibilidad de inmuebles protegidos con la protección de esos valores culturales que motivaron la protección de un inmueble ya sea BIC/BCIN, EPA, BCIL o mero bien del catálogo urbanístico municipal:

“Los edificios declarados bienes protegidos como bien cultural de interés nacional o incluidos en catálogos municipales o planes especiales de protección por razón de su particular valor histórico-artístico pueden adoptar las soluciones alternativas que permitan alcanzar las mejores condiciones de accesibilidad posibles sin incumplir la normativa específica reguladora de dichos bienes y deben incorporar los elementos de mejora del uso que no alteren su carácter o los valores por los que fueron protegidos”.

Una solución análoga se adopta en las comunidades autónomas de Galicia¹⁰¹⁹ o Islas Baleares¹⁰²⁰. Destaca que la ley catalana abarca no solo los bienes protegidos por la legislación sectorial del patrimonio cultural, sino también los bienes catalogados urbanísticamente para la adopción de soluciones alternativas, lo que amplía substancialmente el ámbito objetivo respecto de la legislación estatal.

En todo caso, deberá ser la normativa reglamentaria autonómica y el planeamiento urbanístico municipal la que deberá concretar cuáles son las alternativas que concilian la accesibilidad con la protección de los valores culturales de un bien protegido.

En Asturias directamente se prevé la prevalencia de la protección de edificios protegidos a través de la Disposición Adicional 4^a¹⁰²¹ de la “Ley asturiana 5/1995, de 6 de abril, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras”, si bien también prevé una acción de fomento (ayudas técnicas) para la investigación para adoptar esa clase de soluciones, en el artículo 33:

“El Principado de Asturias fomentará el uso de las ayudas técnicas y potenciará su investigación, por ser elementos que aportan soluciones a situaciones no resueltas mediante otras fórmulas, tales como el acceso a edificios de valor histórico-artístico o en reformas muy costosas no previstas en esta Ley o en sus normas de desarrollo.”

c) Legislación sobre comercio interior y servicios

¹⁰¹⁹ Ley de Galicia 10/2014, de 3 de diciembre, de accesibilidad en su artículo 29: “Artículo 29 Edificios de valor histórico-artístico. Los bienes declarados protegidos como bienes de interés cultural o incluidos en catálogos municipales o en planes especiales de protección por razón de su particular valor histórico-artístico podrán ser objeto de aquellas soluciones alternativas que permitan las mejores condiciones de accesibilidad posibles sin incumplir la normativa específica reguladora de dichos bienes, incorporando los elementos de mejora que no alteren su carácter o los valores por los que son protegidos.”

¹⁰²⁰ Ley 8/2017, de 3 de agosto, de accesibilidad universal de las Illes Balears: “Artículo 14 Edificaciones de valor histórico-artístico. En caso de no poder cumplir las condiciones de accesibilidad establecidas, en las edificaciones declaradas bienes de interés cultural o bienes catalogados incluidos en los catálogos insulares y municipales o en los planes especiales de protección por razón de su valor histórico-artístico particular, se adoptarán las soluciones alternativas que permitan alcanzar las mejores condiciones de accesibilidad posibles, sin incumplir la normativa específica reguladora de estos bienes.”

¹⁰²¹ “Cuarta. Lo dispuesto en esta Ley no será de aplicación en los edificios o inmuebles declarados bienes de interés cultural o edificios de valor histórico-artístico o catalogados, cuando las modificaciones necesarias se opongan a la normativa específica que les resulte aplicable.”

La “Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior” ha dado pie a que la conservación del patrimonio sea razón imperiosa de interés general, lo que permite al legislador establecer excepciones al régimen general de la Directiva liberalizadora del establecimiento de comercios, así lo define el artículo 4:

“«razón imperiosa de interés general», razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las siguientes: (...) la protección del medio ambiente y del entorno urbano (...), la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural;”

Esta excepción al régimen liberalizador fue precisamente acogida y transpuesta en nuestro ordenamiento jurídico estatal en cumplimiento de la Directiva a través de la “Ley estatal 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado”, en cuyo artículo 17, sobre instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad, se permite que se establezca la exigencia de autorización siempre que se motive legalmente y se apliquen los principios de necesidad y proporcionalidad, con unos requisitos de obtención de la autorización coherentes a las razones que lo exigen. El mismo artículo prevé, entre otros supuestos por los que se considera que concurren los mencionados principios de necesidad y proporcionalidad para exigir una autorización

“Respecto a las instalaciones, bienes o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.”

La anterior previsión tiene su aplicación en la “Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio” en la redacción dada por la misma Ley 20/2013, pues en el artículo 7.3 permite como excepción al régimen liberalizado de comunicación o declaración responsable para acceder a la actividad de servicios y ejercerla en todo el territorio estatal, la posibilidad de exigir autorización

“para cada establecimiento físico cuando sea susceptible de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano (...) y el patrimonio histórico-artístico, evaluándose este riesgo de acuerdo con las características de las instalaciones”.

En un sentido parecido, la “Ley estatal 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista” prevé en su artículo 6.2 una excepción al régimen liberalizador general, la posibilidad de exigir autorización previa para la apertura, traslado o ampliación de establecimientos comerciales en aquellos casos que se establezcan por ley y de forma motivada

“cuando las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de la actividad sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente, el entorno urbano y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación previa”.

Esta legislación autonómica que lo aplica es el “Decreto Ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales en Cataluña”, en cuyo artículo 4.2.f) establece como objetivo de la ley

“La preservación del suelo agrario, del patrimonio histórico-artístico y del paisaje de Cataluña, con el fin de evitar su destrucción, deterioro, sustitución ilegítima o transformaciones impropias, así como el impulso de su recuperación, rehabilitación y enriquecimiento, en concordancia con la normativa específica correspondiente.”

Así, la ley catalana establece un régimen notoriamente intervencionista que permite la apertura comercial en las Tramas Urbanas Consolidadas (TUC) para municipios de 5.000 habitantes o capitales de comarca, y dentro del mismo se puede exigir incluso la autorización previa para los supuestos de razones imperiosas de interés general, entre las que existe la causa justificada de la conservación del patrimonio cultural. En definitiva, para RODRÍGUEZ BEAS, dicha ley catalana persigue un régimen más intervencionista que liberalizador, con intención de dar vida al comercio en los núcleos urbanos más que

en grandes superficies comerciales a las afueras de las ciudades, protegiendo a su vez el patrimonio histórico y el medio ambiente como fin de interés general¹⁰²².

Y es el artículo 9.1, sobre localización y ordenación del uso comercial, el que admite, además de solo permitirse la apertura de establecimientos comerciales en las áreas admitidas para el uso comercial, a que la ordenación de este uso esté condicionada a los parámetros urbanísticos de preservación del patrimonio histórico-artístico que correspondan normativamente.

Finalmente, el artículo 21.1, que trata del procedimiento de tramitación del régimen de licencia comercial, se exige informe preceptivo (y vinculante si es desfavorable) del Departamento autonómico competente en urbanismo cuando el proyecto comercial afecte a un tejido urbano de especial interés arquitectónico (zonas catalogadas como municipios histórico-artísticos o conjuntos históricos por la LPCC).

V.1.2.- Procedimiento

En este apartado examinaremos solo las licencias urbanísticas¹⁰²³ y en concreto la licencia ordinaria en suelo urbano y suelo urbanizable delimitado, por ser la que más usualmente afecta a bienes catalogados y protegidos. A continuación exponemos de forma esquemática el procedimiento de licencia urbanística ordinaria¹⁰²⁴:

- 1) Solicitud del interesado;
- 2) Decreto de incoación y notificación de plazo para resolver (art. 21.4 LPAC);
- 3) Plazo de enmienda de defectos, en su caso (art. 68 LPAC);
- 4) Resolución de inicio + nombramiento instructor¹⁰²⁵ (art. 48 Ley 26/2010);
- 5) Informe técnico y jurídico (art. 188.3 TRLUC);
- 6) Plazo de audiencia de 10 días hábiles a interesados (art. 80 ROAS);

¹⁰²² RODRÍGUEZ BEAS, Marina, *La Directiva de Serveis i la Planificació d'activitats comercials*, Universitat Rovira i Virgili, Tarragona, 2023, pp. 62-64.

¹⁰²³ Las comunicaciones previas y las declaraciones responsables urbanísticas no se estudian por no estar usualmente vinculadas a un bien catalogado, de acuerdo con el art. 187 TRLUC.

¹⁰²⁴ FERRERA, Juanma, *apuntes del Curso de procedimientos establecidos en el TRLUC*, EAPC, 2017.

¹⁰²⁵ No se suele hacer, si bien la Ley 26/2010 no distingue entre procedimientos para nombrar a un instructor, eso sí, no tiene por que ser un técnico jurídico, pero debe ser funcionario de carrera o interino.

- 7) Resolución del Alcalde (art. 21.1.q LBRL, delegable en JGL o concejal);
- 8) Notificación interesados + publicación (art. 84.1 ROAS) + colocación de cartel en sitio visible de vía pública si se prevé en ordenanza (art. 84.2 ROAS).

Respecto a los trámites de este procedimiento, hay que hacer algunas precisiones:

- 1) El plazo para resolver y notificar resolución es de 2 meses si obras requieren proyecto, o de 1 mes para obras sin proyecto, división horizontal, parcelación urbanística, declaración de innecesaridad y primera ocupación parcial (art. ROAS y art. 24 LPAC).
- 2) Se requiere un instructor (art. 48.3 de la Ley 26/2010) si bien no tiene por qué ser técnico jurídico. El nombramiento del instructor se hace en el decreto de incoación y debe contener plazo para alegar y recusar.
- 3) Según el artículo 34.3 del Decreto 64/2014 y la STS de 9 de mayo de 1985¹⁰²⁶, el proyecto básico es requisito esencial para otorgar licencia, mientras que el proyecto ejecutivo es esencial para iniciar las obras. Según el artículo 2.2 de la Ley de Ordenación de la Edificación¹⁰²⁷, se exige proyecto de obras si se interviene un bien catalogado o protegido por la legislación sectorial del patrimonio cultural.
- 4) Si el alcalde delega en la Junta de Gobierno Local la resolución, no es preciso que pase previamente por la Comisión Informativa (a diferencia de lo que ocurre cuando el Pleno delega en otro órgano), según los arts. 113.1.e y 123 ROF).
- 5) Si la obra genera residuos, según el “Decreto de 29 de junio, por el que se aprueba el Programa de gestión de residuos de la construcción de Cataluña” (PROGROC) se debe abonar una tasa de 11 euros por tonelada con un mínimo de 150 euros (no pagan las obras menores domiciliarias, según Disposición Adicional 3ª).

¹⁰²⁶ Sala de lo Contencioso.

¹⁰²⁷ “Tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4, las siguientes obras:
(...)

c) Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección.”

6) Se exige la licencia para contratar provisionalmente suministros y servicios (art. 42 del Decreto 64/2014).

7) Si la licencia exige previamente una demolición, si bien normalmente se entiende que se puede entender implícitamente la misma en la licencia de nueva construcción, y se permite la tramitación conjunta de la licencia de derribo y la de obra nueva en vista de lo que dice el artículo 5.4 del Decreto 64/2014 y del artículo 76 del ROAS (sobre “Expediente único en diversidad de licencias”), lo cierto es que la jurisprudencia, como la STS de 9 de noviembre de 1988¹⁰²⁸ entienden que en caso de intervención sobre bienes con alguna clase de protección debe exigirse licencia diferenciada para derribo y otra para la posterior obra nueva. En todo caso, el artículo 89.5 del ROAS permite, a pesar de ser expedientes diferenciados, una tramitación en paralelo de la obra de derribo (siempre que se admita el derribo parcial del inmueble, naturalmente) y de la obra nueva en caso de bienes protegidos¹⁰²⁹.

V.1.3.- Efectos de su otorgamiento

V.1.3.1.- Otorgamiento de licencia

Como hemos dicho, el otorgamiento de la licencia urbanística es un acto previo a la actividad urbanística o de edificación, que la licencia la otorga el alcalde del Ayuntamiento del municipio donde se pretende efectuar la obra, si bien es delegable, y también es un acto real y reglado en el sentido anteriormente expuesto. Es preciso tener en cuenta que cierta jurisprudencia ha establecido un criterio de “*in dubio pro patrimonium*” a la hora de interpretar el otorgamiento de licencias, para evitar el daño irreversible al patrimonio cultural, cosa que tiene sentido en base al principio rector del artículo 46 de la Constitución, que debe informar la actividad administrativa (artículo 53.3 CE). Así se expresa la STSJ de las Islas Baleares de 3 de noviembre de 2005 y que confirma la STS de 20 de marzo de 2014¹⁰³⁰ (FJ 4º):

¹⁰²⁸ Sala de lo contencioso, EDJ 16867.

¹⁰²⁹ En caso de ruina inminente se estará a lo dispuesto en la normativa urbanística y legislación del patrimonio cultural sobre el caso en bienes catalogados o protegidos.

¹⁰³⁰ Sala de lo Contencioso, sección quinta (Rec. 4333/2011; ponente: Suay Rincón, José Juan).

"los supuestos dudosos deben interpretarse a favor de la tutela más amplia de los bienes patrimoniales de carácter histórico, evitando el posible perjuicio de éste como consecuencia de una interpretación de la normativa aplicable tendente a beneficiar el desarrollo de actividades contractivas que puedan dañar al bien protegido como consecuencia de una redacción desvaída o dudosa de la norma".

V.1.3.2.- Silencio administrativo de las licencias urbanísticas

A pesar de que la Administración está obligada a dictar los actos administrativos y a notificarlos en el plazo legalmente establecido, muchas veces se da que llegado el día no se ha resuelto y/o notificado, con lo que se creó en la Francia de principios del siglo XX la figura del silencio administrativo como ficción legal en beneficio del interesado para impedir que la manca de resolución administrativa impidiera al interesado impugnar judicialmente esta situación¹⁰³¹. Los supuestos genéricos de silencio administrativo están regulados en el artículo 24 LPAC, si bien no hacen mención directamente a los supuestos de licencia urbanística, cuestión que se regula en el TRLS y en base a esta legislación básica, en el TRLUC. La jurisprudencia, como las SSTS de 4 de febrero de 2002, 28 de enero de 2009 y 7 de diciembre de 2011¹⁰³² o las SSTSJCS de 1 de marzo y 29 de diciembre de 2005¹⁰³³ han clarificado que no se puede obtener por silencio administrativo positivo aquello que está prohibido por el ordenamiento jurídico. Si bien según la STS de 9 de marzo de 1985¹⁰³⁴ solo las infracciones urbanísticas graves en que incurra la petición de licencia puede dar lugar al silencio negativo por este supuesto. Si bien no es menos cierto que debido a la gravedad que reviste toda contravención al ordenamiento jurídico urbanístico cuando se trata de un bien catalogado (solo hace falta recordar, a modo de ejemplo, que cualquier infracción sobre bienes catalogados es una infracción muy grave según el TRLUC) creo que es difícil justificar un silencio positivo si se contraviene en la solicitud de licencia el ordenamiento jurídico urbanístico en lo que se refiere al bien catalogado o protegido.

¹⁰³¹ GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística (...)* Op. Cit., pp. 804-805.

¹⁰³² Sala de lo Contencioso.

¹⁰³³ Sala de lo Contencioso.

¹⁰³⁴ Sala de lo Contencioso.

El artículo 40 de la Ley de Economía Sostenible de 2011 limitó el silencio negativo en licencias a supuestos donde concurrieran razones imperiosas de interés general para mantener dicho silencio negativo. Por ese motivo, el TC en su Sentencia 143/2017 de 14 de diciembre anuló diversos de los supuestos del silencio negativo del TRLS de 2008. Ni en la versión del 2008 ni en la posterior a la sentencia del TC se admitía el supuesto de obra u otra actuación sobre el patrimonio cultural o sobre bienes catalogados como supuesto admitido para determinar el silencio negativo en caso de no concederse licencia en el plazo legal.

Por lo tanto, en virtud del artículo 11.4 TRLS de 2015 y en relación con el artículo 188.2 TRLUC, se entiende *a contrario*, que toda intervención en los bienes sujetos a un régimen de protección patrimonial cultural o urbanística tienen un régimen de silencio administrativo positivo (y por lo tanto se deberá conceder licencia urbanística) si bien en ningún caso se podrán considerar adquiridas por silencio administrativo facultades urbanística que contravengan la ley o el planeamiento urbanístico.

V.1.3.3.- Caso de la revocación implícita de la licencia

Puede darse el caso de que la licencia correctamente otorgada no se anule, pero se impongan toda una serie de condicionantes a posteriori que *de facto* imposibiliten el ejercicio de la licencia por el particular tal y como estaba concedida originalmente, es el que se llama la “revocación implícita” o indirecta de la licencia¹⁰³⁵, y puede ser indemnizable por la administración, hecho que no sería extraño en el caso de licencias sobre bienes catalogados o que revistan un interés arquitectónico.

Cabe citar, a este respecto, la sentencia del TSJ de Castilla y León de 24 de enero de 2003¹⁰³⁶, que condena al Ayuntamiento de Olmedo (Valladolid) a pagar una indemnización compensatoria al particular propietario de un inmueble por haberse le impedido ejecutar una licencia de obras para construir unas viviendas de acuerdo con la licencia original, a causa de las prescripciones de la Comisión autonómica de Patrimonio que incorporó de forma demasiado tardía el Ayuntamiento, una vez ya concedida la

¹⁰³⁵ MACERA, Bernard-Frank y FERNÁNDEZ GARCÍA, Yolanda, *La responsabilidad de la Administración en el Derecho Urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, 2005, p.130-133.

¹⁰³⁶ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (Roj: STSJ CL 341/2003 - ECLI:ES:TSJCL:2003:341; Ar. 2003/982; ponente: S.H. de Castro García).

licencia, en consecuencia en el FJ 2º se concreta que en estos supuestos de revocación implícita de la licencia legalmente concedida da lugar a indemnización, a pesar de no haberse anulado formalmente la licencia¹⁰³⁷.

Sigue la sentencia, en su FJ 4º, de que la indemnización a pagar se tendrá en cuenta como si se tratara de un supuesto de concesión de licencia ilegal, pues la jurisprudencia así lo ha declarado para estos supuestos de revocaciones implícitas de licencia¹⁰³⁸.

¹⁰³⁷ “La cuestión que se plantea en este pleito estriba en determinar si procede declarar la responsabilidad de la Administración por la concesión de una licencia cuando el proyecto de la obra autorizada en la misma, en virtud de Acuerdo posterior adoptado por la Comisión Territorial del Patrimonio, no fue aceptado "en ninguno de los términos presentados", lo que supuso en la práctica una imposibilidad práctica de su ejecución. Y tal imposibilidad de ejecutar las obras previstas en el citado proyecto se deduce, además del Acuerdo citado de la Comisión, cuyo contenido fue reiterado en otros posteriores de fecha 17 de noviembre de 1994 y de 25 de enero de 1995, de la comunicación de fecha 25 de mayo de 1.995 en la que el Ayuntamiento indicó al recurrente que podía ejecutar las obras "según el proyecto aprobado por Patrimonio". Es claro pues que las exigencias de la Comisión provincial de Patrimonio no se contenían en la licencia que había sido previamente otorgada, debiendo advertirse, además, que esa falta de adecuación no fue debida a meras deficiencias, susceptibles de ser salvadas con una modificación o corrección del proyecto, sino que se trataba de una inadecuación sustancial que impedía la ejecución de la obra conforme a la previsión inicial del proyecto y cuya ejecución fue autorizada por la licencia. Y a este respecto recuérdense los términos del Acuerdo de la Comisión, que son muy claros: "No se puede aceptar el proyecto en ninguno de los términos presentados". Ello además es admitido implícitamente por el Ayuntamiento demandado, a pesar de que lo niegue en los últimos acuerdos adoptados y en este proceso, en el que centra su oposición en que la licencia se concedió conforme a derecho, discutiendo la corrección de la intervención de la Comisión Provincial de Patrimonio, y en que, en cualquier caso, los daños no le serían imputables, al ser el causante de la situación creada el órgano citado. Y planteadas así las cosas, procede hacer tres puntualizaciones; una primera, es que el recurrente, a pesar de que tiene concedida una licencia, que autorizaba las obras contenidas en el proyecto que presentó, sin embargo, no puede concretarlas en la realidad física. El segundo extremo que se señala es que la Administración demandada no ha dictado acto alguno expreso de anulación o revocación de la licencia -recuérdese que incluso en el proceso mantiene su validez-, debiendo recordarse al respecto que el camino procedimental correcto, cuando se ha dictado un acto ilegal de contenido favorable para el administrado, no es el de dictar actos sucesivos que de forma implícita ignoren o desconozcan el contenido del acto inicial, sino el de iniciar alguno de los procedimientos de revisión de oficio que se regulan en los artículos 102 y siguientes de la Ley 30/1.992. Y si, por el contrario, se considerase que el acto es legal, no se han de poner obstáculos o crear situaciones que impidan su ejecución. Y por último, también ha de señalarse que el hecho de que no se haya dictado acto formal anulando la licencia no puede impedir que se apliquen las prescripciones relativas a la responsabilidad patrimonial de la Administración, siempre que concurren los presupuestos legalmente permitidos, pudiendo acudir, siquiera por razones de analogía, al régimen jurídico de la indemnización para los supuestos de concesión de una licencia ilegal. Y en este sentido, como admite el T.S. en sentencia de 8 de marzo de 1.986, cabe la privación de efectos de una licencia, tanto por una expresa revocación o anulación, como por actos indirectos, expresos o presuntos - revocaciones implícitas-, siendo aplicable en, tales supuestos el régimen de la responsabilidad patrimonial.”

¹⁰³⁸ “Ya hemos indicado que en el caso planteado no existe una declaración formal de anulación de la licencia, y que incluso el Ayuntamiento mantiene en la contestación a la demanda su validez con el argumento de que la licencia se concedió correctamente. Pero ha de advertirse que tal alegación, aparte de que nos puede ser, atendida, por no ser congruente con los distintos actos dictados por dicha Corporación, tampoco puede evitar que la Sala aplique al caso el régimen de la responsabilidad patrimonial. En efecto, aún cuando, ciertamente, la demandada mantiene que la licencia otorgada es conforme a derecho, sin embargo de los distintos actos que dicta con posterioridad a su concesión, tras la intervención de la Comisión Provincial de Patrimonio resulta sin duda alguna que condiciona de forma expresa los efectos de dicha licencia, así como la "reanudación" de las obras, a que se realicen "según el proyecto aprobado por Patrimonio", lo que en la práctica supone que la Corporación demandada está privando al recurrente de ejecutar las obras conforme a la licencia inicialmente concedida, y ello por cuanto la misma no contemplaba

V.1.3.4.- Licencia de obras en BCIN y BCIL

La LPCC no exige ninguna intervención del Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya respecto de los BCIL, a diferencia del caso de los BCIN donde sí interviene de forma activa. Por lo tanto, cuando se pida licencia de obras u otra licencia urbanística sobre un BCIL, será suficiente con la preceptiva y común licencia urbanística municipal, que lógicamente deberá tener en cuenta las prescripciones genéricas de la LPCC sobre conservación del BCIL así como las demás medidas de protección previstas en el planeamiento urbanístico municipal.

Así, para los BCIN se precisa, como se ha dicho, autorización autonómica del Departament de Cultura previamente a la obtención de la licencia urbanística municipal,

las determinaciones exigidas después por la Comisión Provincial de Patrimonio. Y en este sentido ha de señalarse que no se compadece con la doctrina del venire contra factum proprium non valet la conducta procesal de la actora al mantener como argumento que la licencia fue correctamente concedida y que los daños son imputables a la Comisión, pues ha sido el propio Ayuntamiento el que ha impuesto al recurrente las innovaciones y modificaciones que aquel organismo exigía, y que se apartan del contenido de la licencia inicialmente concedida, con lo que, en definitiva, las está aceptando, bien que lo haga de forma indirecta o implícita. Con ello, como ya se ha adelantado, ha de aplicarse el régimen de la concesión de licencias ilegales y no porque estemos ante una licencia ilegal -reiteramos que no ha existido declaración con tal sentido- sino, porque la jurisprudencia ha aplicado tal régimen a los casos de actos indirectos o revocaciones implícitas que impiden la eficacia de una licencia otorgada. Así, la normativa aplicable, atendida la fecha de los hechos, es el artículo 241 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el régimen del Suelo y Ordenación urbana, precepto cuya vigencia fue mantenida por la sentencia del TC. 61/1.997, al considerarle de aplicación plena. Dispone dicho precepto lo siguiente: "En los supuestos de anulación de licencia, demora injustificada en su otorgamiento o denegación improcedente, los perjudicados podrán reclamar de la Administración actuante el resarcimiento de los daños y perjuicios causados, en los casos y con la concurrencia de los requisitos establecidos en las normas que regulan con carácter general dicha responsabilidad. En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado." Como vemos el precepto se remite a la regulación general de la responsabilidad. Advertimos no obstante que dicho precepto está ya derogado y que el régimen hoy vigente se localiza en el artículo 44 de la Ley, 6/1.998, de 13 de abril, sobre el Régimen del Suelo y de valoraciones. Sobre el problema debatido nuestra jurisprudencia tiene multitud de pronunciamientos, pudiendo citarse la sentencia de fecha 30 de enero de 1.987 "La indemnización de daños y perjuicios por causas de anulación de licencias municipales (de obra, edificación, etc.) es correlativo lógico de toda revocación de licencias por tal causa, tal como prevenía el artículo 16 del Reglamento de Servicios, y en el artículo 172 de la anterior Ley, y hoy recoge el artículo 232, párrafo 1, del texto legal vigente y el artículo 38 del Reglamento de Disciplina Urbanística, al proclamar el principio de responsabilidad de la Administración conforme al régimen jurídico general, por ser indudable que la anulación de una licencia ocasiona a su titular unos daños y perjuicios ciertos y determinables, porque, en todo caso, supone la imposibilidad de continuar realizando la actividad autorizada e incluso puede llegarse a la demolición de lo realizado. Por ello es claro que el administrado en estos supuestos sufre una lesión patrimonial que es consecuencia directa del obrar no correcto de la Administración, y así la procedencia de la indemnización que como regla nadie discute con base en la declaración de responsabilidad que los preceptos citados consagran en relación con el principio constitucional consagrado en el artículo 106 de la Constitución -Ss. De 6 de marzo de 1978, 26 de febrero y 14 de marzo de 1980, 26 de septiembre de 1981 y 14 de diciembre de 1983."

excepto para aquellos BCIN para los que se haya aprobado un plan especial, cuando eso sea preceptivo. Así se manifiesta el artículo 34.1 y 2 LPCC:

“1. Cualquier intervención que se pretenda realizar en un monumento histórico, un jardín histórico, una zona arqueológica o una zona paleontológica de interés nacional será autorizada por el Departamento de Cultura, en el plazo que se establezca por Reglamento, previamente a la concesión de la licencia municipal.

2. En el caso de las intervenciones en bienes culturales de interés nacional diferentes a los mencionados en el apartado 1 y en todos los entornos de protección, la autorización del Departamento de Cultura sólo es preceptiva mientras no hayan sido aprobados los instrumentos de planeamiento a los que hace referencia el artículo 33.2.”

La autorización del Departament de Cultura debe hacerse según los criterios de intervención admisibles en un BCIN del artículo 35, pero también se le deja cierto margen de discrecionalidad para valorar en cada supuesto la compatibilidad de la intervención propuesta con la preservación de los valores culturales del BCIN (art. 34.4).

Esta capacitación legal para tener cierto margen de discrecionalidad en la autorización autonómica casa bien con cierta jurisprudencia, pues se ha discutido si la administración competente en cultura puede exigir modificaciones en el proyecto de obras que afecta a un BCIN/BIC. A pesar de unas reticencias iniciales, actualmente se considera que la exigencia de defender el derecho a la cultura y el principio rector del artículo 46 CE obliga a interpretar la legislación protectora del patrimonio cultural en el sentido más favorable a su conservación, separándose, si fuera necesario, de las normas urbanísticas y licencias ya otorgadas. Así se expresa el FJ 3º de la STS de 6 de abril de 1992¹⁰³⁹:

“Esta Sala viene reiteradamente declarando (Sentencias de 3 de octubre de 1986 y 8 de mayo de 1987) que las atribuciones de los Organismos protectores del patrimonio histórico-artístico obedecen a la exigencia de defender el derecho social a la cultura y ello obliga -conforme al art. 53.3 de la Constitución - a interpretar la

¹⁰³⁹ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (Roj: STS 11800/1992 - ECLI:ES:TS:1992:11800; ponente: José María Morenilla Rodríguez).

legislación protectora de dicho patrimonio en el sentido más favorable a la conservación del mismo, en cumplimiento del mandato constitucional de «conservar y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran» (art. 46) «y otorgar cobertura legal para impedir o demoler obras que pudieran producir daño a dicho patrimonio y perjuicios irreparables, y en consecuencia aquellos Organismos pueden, separándose incluso, si ello fuera necesario, de las normas urbanísticas y de las licencias que se hubieran otorgado por otros Organismos, adoptar o imponer las limitaciones que discrecionalmente estimen necesario para tal fin», si bien el ejercicio de esa potestad ha de ser «razonable y limitar lo menos posible los derechos de los propietarios afectados». (...)

Cuando se trata de la salvaguarda de un bien cultural frente a actos que, como el derribo, tienen naturaleza irreversible, la interpretación finalista de las normas existentes se hace necesaria no pudiendo aceptarse criterios que pueden llevar a esa destrucción por aplicación de normativas - como la relativa a la caducidad de los actos administrativos- que no fueron concebidas para llegar a ese resultado. Por tanto los efectos protectores de los valores culturales de los inmuebles incluidos en el perímetro de la zona a declarar como conjunto histórico-artístico han de ser preservadas quedando sometidas las obras a realizar a las licencias que aseguren esos valores, de manera que -una vez que se realice la declaración- se proceda según previene el art. 20.1 de la Ley 16/1985 . De otro modo esa norma -y la citada disposición transitoria 6.^a, 1- quedarían sin virtualidad.”

Una vez el Ayuntamiento reciba la autorización autonómica, podrá proseguir la tramitación de la licencia urbanística y notificar al interesado y al Departament de Cultura la licencia que afecte al BCIN (art. 34.5 LPCC).

Mientras que el promotor de las obras en un BCIN debe incluir en su proyecto de obras un informe sobre los valores históricos, artísticos y arqueológicos del bien y sobre su estado actual y la evaluación del impacto de la intervención propuesta (art. 34.3).

Para los cambios de uso, en el caso de los BIC de categoría de monumento, se precisa autorización previa también del Departament de Cultura, además del informe del Ayuntamiento, para luego poder conceder la licencia urbanística municipal. Mientras que para los BCIL, los cambios de uso los autoriza la administración local que los declaró (Ayuntamiento o Consejo Comarcal), por lo que no hay intervención autonómica. Solo se exige que el uso propuesto sea compatible con su protección como BCIL (art. 36 LPCC). Mientras que para desplazar un BCIN inmueble de su entorno, se exige informe favorable previo del Departament de Cultura antes de otorgarse licencia urbanística municipal (art. 37 LPCC).

El artículo 46 CE hace un mandato a todos los poderes públicos, lo que incluye tanto Ayuntamientos, Comunidades Autónomas (y el Estado en su ámbito competencial) para conservar el patrimonio cultural español. Esto ha dado pie a que la legislación sectorial autorice tanto a la Comunidad Autónoma como al municipio a intervenir en las obras sobre los BCIN/BIC. El Ayuntamiento dará la licencia urbanística y el Departament de Cultura de la Generalitat autorizará sobre el deseo de salvaguardar bienes singulares, marginando consideraciones privadas al bien común de la colectividad, tal y como cita BENÍTEZ DE LUGO GUILLÉN¹⁰⁴⁰ en referencia a la STS de 29 de octubre de 1984, Sala de lo Contencioso Administrativo.

Mientras que la STSJ de Cantabria de 16 de febrero de 1990, Sala de lo Contencioso-Administrativo, se manifestó a favor también de la necesidad de ambas licencia y autorización en caso de obras a BIC, determinando además el carácter vinculante para los Ayuntamientos de la autorización autonómica si era desfavorable a las obras:

“el hecho de que la aprobación (de la autoridad cultural autonómica) signifique un requisito necesario, pues supone una falta de oposición, una carencia de impedimento desde el punto de vista de la protección histórico-artística no es una <condictio iuris> suficiente. Si el informe hubiera sido negativo, la Administración sí se vería vinculado por el ordenamiento jurídico. En cambio, el dictamen favorable no tiene por qué ser seguido obligatoriamente, no constriñe al

¹⁰⁴⁰ BENÍTEZ DE LUGO GUILLÉN, Félix, *El Patrimonio Cultural Español. Aspectos jurídicos, administrativos y fiscales. Incentivos en la Ley de Fundaciones*, Ed. Comares, Granada, 1995, p. 252.

Ayuntamiento a la automática concesión de la licencia, pues ello equivaldría a renunciar al ejercicio de la competencia propia que, si bien tiene contornos no siempre precisamente delimitados en esta materia y recaen sobre el mismo objeto físico, posee un contenido específico innegable. Además no se justifica, al amparo del principio de autonomía de las Corporaciones Locales, proclamando en el art. 140 de nuestra Constitución, la naturaleza vinculante de un dictamen dirigido a desplegar su eficacia en el seno de una relación Administrativa entre una Administración distinta y los particulares.”¹⁰⁴¹

Mientras que la STS de 21 de enero de 1992, Sala de lo Contencioso-Administrativo, determinó también el carácter de requisito indispensable de la autorización autonómica sobre el BIC para el otorgamiento de la licencia municipal, mientras que la licencia urbanística municipal se referirá a si las obras se acomodan a la legislación y planeamiento urbanísticos. En el mismo sentido, la STS de 22 de enero de 1992¹⁰⁴² también nos recuerda el carácter preceptivo de la obtención de autorización autonómica cultural para realizar obras en conjuntos declarados BIC para luego poder otorgar licencia municipal, de acuerdo con el artículo 23.1 LPHE. Y sigue subrayando la citada sentencia la importancia de las competencias municipales en la tutela del patrimonio cultural y la interrelación entre dicha tutela y el urbanismo, así como la importancia de las autorizaciones autonómicas preceptivas en los BIC antes de que se redacte el preceptivo plan especial de defensa del BIC en los casos en que se exige:

“La importancia de las competencias que en el ámbito del Patrimonio Histórico corresponden a los municipios - arts. 101.2.J) del Texto Refundido de 24 de junio de 1955 y hoy 25.2.e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local - ha dado lugar a que se les encomiende una «acción enérgica» en la defensa de los conjuntos histórico-artísticos: Esta es la terminología de la Orden Ministerial de 20 de noviembre de 1964 -apartado 14 - que se destaca, no obstante su rango, en razón de que su contenido acierta a reflejar el sentido de nuestro ordenamiento jurídico en relación con el directo interés municipal en la materia. Es

¹⁰⁴¹ BENÍTEZ DE LUGO GUILLÉN, Félix, *El Patrimonio Cultural Español. Aspectos jurídicos, administrativos y fiscales. Incentivos en la Ley de Fundaciones*, Ed. Comares, Granada, 1995, p. 252.

¹⁰⁴² Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (Roj: STS 379/1992 - ECLI:ES:TS:1992:379; ponente: Francisco Javier Delgado Barrio).

clara la íntima conexión de la protección del patrimonio histórico con la ordenación urbanística, hasta el punto de que pueden llegar una coincidencia o fusión a virtud de la formación de Planes especiales - arts. 17 y 18 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y 77 y 78 del Reglamento de Planeamiento y hoy art. 20.1 de la Ley 16/1985, lo que implica que cuando todavía no se ha llegado al Plan especial, el Ayuntamiento ha de velar, incluso más enérgicamente, por aquella protección, lo que se logra mediante la previa exigencia de la autorización administrativa correspondiente -en esta línea, hoy, art. 20.3 de la Ley 16/1985 , ya citada.”

Por otro lado, la STS de 20 de mayo de 1993¹⁰⁴³ determina que la falta de autorización de la administración competente en patrimonio cultural determina la anulación parcial del procedimiento seguido por el otorgamiento de licencia municipal, por lo que se deben retrotraer las actuaciones al momento en que debió ordenarse la autorización cultural. Así lo argumenta el FJ 5º de la sentencia:

“Finalmente hay que resolver sobre la alegación relativa al incumplimiento de los preceptos de la Ley reguladora del Patrimonio Histórico español, derivada de que se incorporó al expediente de otorgamiento de la licencia un simple informe del organismo competente de las instituciones comunes del País Vasco. A este respecto no puede aceptarse la argumentación del Ayuntamiento de que se cumplió lo dispuesto en la referida Ley 16/1985, de 25 de junio, y ello, no sólo porque en su propio escrito de alegaciones el Ayuntamiento acepta que se trata sólo de un informe, sino además porque el documento incorporado a los autos no es en modo alguno la autorización administrativa a que se refieren los arts. 19.1 y 23.1 de la Ley del Patrimonio Histórico español . En cuanto a este extremo, incluso dándole al documento en cuestión la interpretación más favorable a las pretensiones del Ayuntamiento, en modo alguno puede confundirse con una autorización administrativa otorgada en debida forma. En consecuencia, hay que entender que, al no haberse cumplido los requisitos previstos en la normativa aplicable, debe anularse parcialmente el procedimiento administrativo seguido para el otorgamiento de la licencia municipal. En consecuencia, procede ordenar que se

¹⁰⁴³ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (Roj: STS 3182/1993 - ECLI:ES:TS:1993:3182; ponente: Mariano Baena del Alcázar).

retrotraigan las actuaciones del mismo al momento en que debió obtenerse una autorización expedida en debida forma por el organismo competente.”

También es de interés la STS de 3 de octubre de 1986¹⁰⁴⁴ (FJ 4º), pues nos recuerda la prevalencia del informe sectorial de cultura de la administración (Estatal, pero normalmente de la Comunidad Autónoma actualmente) frente al informe urbanístico municipal (incluso las medidas protectoras de los BIC/BCIN prevalecen por encima de licencias ya otorgadas por el municipio que causen daño irreparable al bien) y lo hace citando además numerosa jurisprudencia anterior:

“Estas licencias siguen estando denegadas por el Ayuntamiento. Pero aunque éste las hubiera otorgado, sería evidente que tal otorgamiento quedaba, en todo caso, condicionado a la decisión de los órganos del Patrimonio Histórico- Artístico, dada la prevalente competencia de éstos en defensa de los bienes integrantes de dicho Patrimonio, proclamada por constante jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo en Sentencias, entre otras, de 2 de noviembre de 1965 , 22 de septiembre de 1966 , 1 de marzo de 1967 , 21 de enero de 1969 , 2 de junio de 1977 , 30 de octubre , 14 y 22 de diciembre de 1978 , 5 de diciembre de 1979 , 30 de septiembre de 1980 , 22 de febrero , 28 y 31 de marzo , 30 de abril , 7 y 25 de junio , 11 de septiembre , 8 y 25 de octubre y 10 de diciembre de 1982 , 11 de febrero , 3 , 6 , 11 y 28 de mayo y 30 de septiembre de 1983 y 7 de mayo , 5 y 28 de junio , 30 de septiembre , 4 , 17 y 29 de octubre , 11 y 30 de noviembre de 1984 en las que se reitera que las atribuciones de los organismos protectores del Patrimonio Histórico- Artístico obedecen a la defensa del derecho social a la cultura que obliga a aplicar la legislación protectora de dicho Patrimonio en el sentido más favorable a la conservación del mismo, en virtud de lo expresamente dispuesto en el art. 45 de la Constitución , y les otorga cobertura legal para impedir las obras que pudieran producir daños o perjuicios irreparables, aunque hubieran sido autorizadas por la Administración competente en otras materias; que no se pueden invocar derechos declarados por órganos encargados de círculos de intereses distintos al de la estricta protección del Patrimonio; que las licencias o autorizaciones de aquéllos no condicionan las decisiones que hayan de tomar los órganos específicamente

¹⁰⁴⁴ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (Roj: STS 14076/1986 - ECLI:ES:TS:1986:14076; ponente: Salvador Ortola Navarro).

encargados de dicha protección por la Ley; que las normas urbanísticas y las que regulan la defensa del patrimonio histórico-artístico responden a hipótesis diferentes; que en caso de conflicto prevalecen las segundas, en función del aludido derecho a la cultura a cuya defensa responden, y que, en consecuencia, los organismos del Ministerio encargados de la conservación y defensa del Patrimonio Artístico-Histórico no están vinculados por las normas urbanísticas -o de cualquier otra materia- y pueden, separándose de ellas, adoptar e imponer las limitaciones que discrecionalmente estimen necesarias para dicha defensa.”

Finalmente, hay que recordar que según el artículo 77 LPCC, sobre medidas cautelares, se faculta a la Generalitat (e incluso a los Ayuntamientos, cuando se trate de obras o actuaciones sujetas a licencia municipal, que será casi siempre para bienes inmuebles) para suspender obras o actuaciones en BCIN o bienes catalogados (no especifica si muebles o inmuebles, lo que incluiría a los BCIL).

El apartado tercero es un poco sorprendente al referirse solo en caso de indicios de infracción grave o muy grave para acordar el órgano competente sancionador la inmovilización, precinto o depósito de los materiales y utensilios empleados, pues a mi juicio hoy en día cualquiera de estas medidas se puede hacer en cualquier procedimiento sancionador o no sancionador en virtud del artículo 56.3 LPAC, sobre medidas provisionales, debido a su carácter básico.

Y a nivel sancionador, “el otorgamiento por parte de los Ayuntamientos de licencias de obras y la adopción de medidas cautelares incumpliendo lo dispuesto en el artículo 34” es una infracción grave, mientras que “El otorgamiento por los Ayuntamientos de licencias urbanísticas de desplazamiento de inmuebles incumpliendo lo dispuesto en el artículo 37” es una infracción muy grave (art. 71 LPCC). Mientras que a lo que respecta sobre bienes arqueológicos, según el artículo 71.5.b LPCC:

“5. Son infracciones leves, graves o muy graves, en función del daño potencial o efectivo al patrimonio cultural:

(...)

b) La realización de intervenciones sobre bienes culturales de interés nacional y sobre espacios de protección arqueológica sin licencia urbanística o incumpliendo sus términos.”

V.1.4.- Comparativa con otras Comunidades Autónomas

V.1.4.1.- Principado de Asturias

El “Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo” (TROU) no hace la típica inclusión del supuesto de licencia urbanística para cualquier actuación en bienes protegidos o catalogados en el artículo 228, excepto solo en el apartado 3.q) es explícito al exigir licencia urbanística municipal previa para la tala de árboles singularmente protegidos por el planeamiento.

Más bien el legislador asturiano hace una propuesta *a contrario* para entender que casi cualquier intervención en un BIC o bien catalogado está sujeto a licencia urbanística previa. En primer lugar, lo hace a través de su artículo 228.4 que en ningún caso son obras menores cualquier intervención en un edificio BIC o catalogado.

Y en segundo lugar, lo hace a través del artículo 228 bis cuando establece los bienes inmuebles catalogados o protegidos sectorialmente a nivel patrimonial como excepciones al régimen de declaración responsable urbanística para actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo que no requieran licencia en virtud del artículo 228, o para los movimientos de tierra no significativos, cierres de fincas, instalación de placas fotovoltaicas.

A nivel de legislación sectorial del patrimonio, la Ley del Principado de Asturias 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural (LPCPA) prevé en su artículo 36, sobre licencias urbanísticas a los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Asturias, que los Ayuntamientos no pueden otorgar licencias urbanísticas contrarias a la LPCPA, con lo que las obras o usos contrarios a la ley serán ilegales y facultarán a la Consejería de Cultura asturiana a ordenar reconstruir o demoler lo alterado a costa del responsable. Incluso el artículo 37 faculta a la Consejería de Cultura a paralizar para máximo 30 días hábiles las obras ilegales en BIC o bienes inventariados si hay un deterioro de los valores culturales o un grave riesgo para esto. Luego la Consejería deberá decidir si se continua o no la actividad iniciada. Igualmente se faculta a la Consejería de Cultura y al

Ayuntamiento afectado para suspender las obras durante 3 meses con el fin de resolver si se aplican o no las medidas de protección necesarias.

Mientras que para los bienes de los Conjuntos Históricos y asimilados, se precisa autorización previa de la Consejería de Cultura, además de la licencia urbanística posterior, solo cuando no se haya aprobado todavía un plan urbanístico para el Conjunto o asimilado (artículo 56 LPCPA).

V.1.4.2.- Aragón

El artículo 226.2 del TRLUA admite como supuesto de obras sujetas a licencia urbanística municipal previa a otorgar por el Alcalde, supuestos relacionados con edificios y árboles protegidos, concretamente:

- “d) Obras de todo tipo en edificaciones protegidas por sus valores culturales o paisajísticos en cuanto afecten a los elementos objeto de protección.
- e) Talas de masas arbóreas o de vegetación arbustiva que afecten a espacios de alto valor paisajístico o a paisajes protegidos.”

Así como el plan urbanístico podría incluso admitir otros supuestos de sujeción a licencia relacionados con los bienes catalogados si así se justifica debidamente:

- “g) Otros supuestos establecidos en el plan general por concurrir razones especiales de interés público que habrán de especificarse en la memoria.”

Asimismo, para el artículo 227.2.f) TRLUA, los bienes catalogados son una excepción al régimen general de comunicación previa para la instalación de placas fotovoltaicas.

Mientras que para los BIC, como es habitual en los demás regímenes autonómicos, se exige para el otorgamiento de licencias urbanísticas municipales, la previa autorización cultural del Departamento de Cultura autonómico, ya que de lo contrario la licencia sería nula y las obras ilegales, pudiendo el Consejero de Cultura autonómico actuar ante tales casos -paralizando las obras y mandando reconstruir lo alterado-, según el artículo 36 LPCA.

Para los bienes catalogados aragoneses (no confundir con los de mera protección urbanística por catalogación), según el artículo 51 LPCA, tendrán la protección que les dé el catálogo y por lo tanto cualquier intervención en el bien y su entorno requerirá autorización previa del Departamento autonómico de Cultura (pudiendo el Departamento de Cultura suspender cautelarmente las obras no autorizadas en el bien), y en caso de ser bienes catalogados dentro de un Conjunto histórico con Plan Especial de Protección, rige para el entorno lo dispuesto en los artículos 44 y 45 LPCA, que es el clásico régimen, igual que el catalán de que si se aprueba el plan urbanístico del Conjunto pasa a ser innecesario el informe previo de la Consejería de Cultura para los bienes del conjunto no protegidos específicamente como BIC ni sus zonas de entorno, mientras que no haya aprobado este instrumento urbanístico, todo pasará por el informe previo de la Consejería de Cultura.

Mientras que para los Bienes Inventariados Aragoneses, el artículo 56 LPCA exige autorización previa del Director General de Patrimonio Cultural antes de cualquier intervención sobre el bien.

V.1.4.3.- Comunidad de Madrid

El Capítulo III del Título IV -artículos 151 a 163- redactado por el número diecisiete bis del artículo cinco de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, vigente desde el 23 diciembre 2022 ha dispuesto una nueva regulación del artículo 152 sobre “actos sometidos a licencia” si bien no ha afectado su relación con los bienes catalogados desde la versión vigente en 2020.

Así, nos dispone el artículo 152 LSCM que,

“Únicamente estarán sujetos a licencia urbanística municipal los siguientes actos de uso del suelo, construcción y edificación:

(...)

b) Cualquier actuación que tenga el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección.”

Mientras que la primera ocupación de un edificio protegido se hará mediante declaración responsable y no licencia, puesto que dicha actuación no está reservada a licencia según el artículo 152 LSCM, pues según el artículo 155 las primeras ocupaciones están sujetas a declaración responsable.

La nueva “Ley 8/2023, de 30 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid” (LPCCM) en su artículo 39 obliga a que exista autorización previa de la Consejería de Cultura autonómica para cualquier intervención (incluidos los cambios de uso) en un BIC, Bien de Interés Patrimonial o sus entornos de protección. Una vez exista dicha autorización, el Ayuntamiento puede otorgar la licencia urbanística.

La autorización autonómica debe llegar en máximo 2 meses, ya que sino habrá silencio negativo.

Las obras sin esa autorización y/o sin licencia urbanística o que se hagan sin tener en cuenta sus prescripciones serán ilegales, con lo que la Consejería de Cultura o el ente local competente pueden ordenar paralizar las obras y restituirlo a su situación originaria a costa del infractor, sin perjuicio de la infracción administrativa correspondiente (art. 39.3).

Mientras que el apartado cuarto, establece un mandato para que los Ayuntamientos adopten las medidas necesarias para que no se desarrollen, al amparo de títulos urbanísticos, intervenciones en los BIC y Bienes de Interés Patrimonial, sin la autorización autonómica.

Además, es infracción grave “El otorgamiento de licencias o de cualquier otro título urbanístico sin la autorización preceptiva de la Consejería competente en materia de patrimonio cultural, o contraviniendo las prescripciones establecidas por la misma, para la realización de actuaciones en Bienes de Interés Cultural o de Interés Patrimonial, que

no suponga infracción muy grave” (art. 106.1 LPCCM). Y la infracción deviene muy grave si supone un daño irreversible al bien protegido (art. 107.b LPCCM).

V.1.4.4.- Islas Baleares

A nivel urbanístico, el artículo 148.2.a de la LUIB establece que en ningún caso se podrán sujetar al régimen de comunicación previa los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo referente a cualesquiera actos que se realicen en edificios declarados como BIC o catalogados (pero nada se dice respecto a inmuebles meramente catalogados urbanísticamente, por lo que se entiende que podrían estar sujetos a comunicación previa, pues no están en la lista de obras de licencia preceptiva del artículo 146 LUIB).

De acuerdo con el artículo 146.1.h LUIB están sujetos a licencia los actos de tala de árboles aislados, que sean objeto de protección por los instrumentos de planeamiento (si bien podría ser susceptible de ser sujeto a comunicación previa si así lo decide reglamentariamente el Consejo Insular y siempre que no afecte al paisaje, según el artículo 148.2.g). Pero en cambio contradictoriamente no se hace mención a inmuebles catalogados, más extraño si cabe en lo referente a BIC y bienes catalogados teniendo en cuenta lo antes referido en el artículo 148.

También resultan exceptuadas del régimen de comunicación previa la instalación de placas fotovoltaicas y similares en BIC y bienes catalogados, pues se requerirá licencia previa (art. 148.4.a LUIB).

Y los BIC, bienes catalogados y los del catálogo urbanístico están excepcionados de las posibles modificaciones de obras autorizadas en el curso de su ejecución que sí se permite a otros bienes (art. 156.3 LUIB), pues se entiende que las obras sobre bienes protegidos no deberían ser alteradas.

En lo referente a la legislación sectorial balear del patrimonio cultural, según el artículo 29 LPHIB, en la tramitación de los procedimientos administrativos que pueden afectar a los BIC o catalogados será preceptivo el informe de la Comisión Insular del Patrimonio Histórico correspondiente, así como las demás autorizaciones establecidas por ley.

MASOT TEJEDOR¹⁰⁴⁵ indica que dicha autorización debe ser para cualquier actuación que afecte directamente el bien pero también indirectamente, como las que afectan a elementos del entorno de protección que no permitan la visualización o contemplación del bien.

En caso de obra sobre un bien protegido, se exige autorización previa de la Comisión insular del Patrimonio (artículo 40 LPHIB), si bien, a diferencia de otros aspectos de la LPHIB, sí se hace cierta distinción aquí entre los BIC y los bienes catalogados, pues en estos últimos el régimen de intervención es algo más ligero:

- “1. Será necesario obtener la autorización previa de la Comisión Insular del Patrimonio Histórico, además de las licencias o autorizaciones restantes que sean pertinentes, para realizar cualquier obra interior o exterior, el cambio de uso o la modificación que los particulares o cualquier Administración pública quieran llevar a cabo en bienes inmuebles de interés cultural o catalogados.
2. En el caso de bienes catalogados, se exceptúan las obras de conservación y reparación que no afecten a los elementos singulares especialmente protegidos.”

Por lo tanto, este informe autonómico no exceptúa para nada de la intervención municipal, donde se deberá contar con el informe técnico y jurídico preceptivo en la tramitación de la licencia, que no solo abordará los aspectos de la catalogación sino los demás temas urbanísticos que afecten al bien. La falta de cualquiera de los informes municipales o sectoriales es causa de nulidad de pleno derecho de la licencia (art. 147.1.a LUIB) como también es causa de nulidad las licencias municipales otorgadas contraviniendo la LUIB, el planeamiento urbanístico u ordenanzas municipales respecto de bienes catalogados en el planeamiento o declarados BIC o bienes catalogados (art. 147.1.a LUIB).

Además, toda intervención sobre un BIC debe respetar los valores que motivaron su declaración, debe conservar las principales características tipológicas del bien y evitar la reconstrucción del bien (excepto con las partes originales del mismo), además se prohíbe la eliminación de partes del BIC a no ser que sea para mejorar su interpretación histórica y se prohíbe la instalación de elementos que puedan distorsionar su imagen (art. 41 LPHIB).

¹⁰⁴⁵ MASOT TEJEDOR, Josep, “*Els béns immobles catalogats: anàlisi de la seva regulació*” *op. cit.*, p. 104.

También decir que, de acuerdo con el artículo 33.1 LPHIB se permitirá la colocación de elementos e instalaciones en el bien catalogado, si bien deberán tener las dimensiones mínimas posibles y deberán situarse en sitios donde no perjudique la imagen del inmueble ni alteren gravemente su contemplación (esto último permitiría incluso que sin una zona de protección del bien catalogado, se pueda exigir en zonas del entorno esa medida si afecta gravemente). En los BIC en cambio se prohíbe dicha instalación.

También es remarcable, que en la LPHIB, a diferencia de los BIC (art. 41), no se establecen unos criterios de intervención para los bienes catalogados.

V.1.5.- Conclusiones preliminares

La licencia urbanística es para GIFREU I FONT “una resolución administrativa de declaración formal de un derecho preexistente en virtud de la cual se autoriza las personas interesadas en llevar a cabo los actos proyectados (edificaciones, instalaciones, usos) después de comprobar su adecuación a la legalidad y al planeamiento urbanístico.”¹⁰⁴⁶

Además, es un acto de competencia municipal, reglado (si bien alguna jurisprudencia ha admitido un pequeño margen de discrecionalidad de los técnicos municipales en su otorgamiento), un acto real, transmisible y que no prejuzga situaciones civiles, entre otras características.

Hemos visto como ni el TRLS ni la LBRL son demasiado generosos en la protección del patrimonio cultural y los bienes catalogados urbanísticamente: ni son un supuesto cualificado para exigir licencia urbanística previa (art. 84 ter LBRL, sí lo sería para instalaciones en supuestos que le pudieran afectar) ni para entender silencio administrativo negativo si la licencia no se da en plazo (art. 11.4 TRLS).

De forma incomprensible, el artículo 188.2 TRLUC y el artículo 11.4 TRLS no establecen el caso de obras en bienes catalogados como excepción al silencio administrativo positivo para otorgar licencias urbanísticas por haber transcurrido el plazo máximo sin respuesta. A mi juicio debiera ser un supuesto clarísimo de silencio negativo, por lo que se debería

¹⁰⁴⁶ GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació (...) op. cit.*, p. 720.

reformular el artículo 188.2 TRLUC citado y el artículo 11.4 TRLS (por su carácter básico). Si bien no se podrá obtener licencia por silencio positivo si lo solicitado no se ajusta al ordenamiento jurídico urbanístico.

La jurisprudencia también ha determinado que la revocación implícita de licencias por establecer condicionantes no previstos legalmente puede dar lugar a indemnización administrativa al promotor.

Respecto de las licencias urbanísticas que afectan a los BCIL, no se exige informe ni autorización del Departament de Cultura de la Generalitat, pues será el Ayuntamiento el que determinará si la obra propuesta se ajusta no solo a la legislación y planeamiento urbanístico, sino también a las prescripciones de la LPCC sobre los BCIL y al mismo acuerdo de declaración de BCIL. En cambio, para los BCIN o BIC sí se exige autorización previa del Departament de Cultura antes de otorgarse licencia urbanística municipal, excepto en los bienes de Conjuntos y otros espacios BCIN cuando se haya aprobado un plan especial urbanístico de protección. Según la STS de 6 de abril de 1992 se admite incluso que la Generalitat establezca ciertos condicionantes al proyecto presentado con el fin de preservar el BCIN/BIC, hecho que casa con lo dispuesto en el artículo 34.4 LPCC. Mientras la STS de 20 de mayo de 1993 determina la consecuencia de la anulación parcial del acto de otorgamiento de licencia si se omite la autorización autonómica de Cultura, retro trayéndose las actuaciones al momento en que se debió solicitar la autorización. Finalmente, la STSJ de Cantabria de 16 de febrero de 1990 determinó que la autorización autonómica de cultura era no solo preceptiva, sino también vinculante si informaba desfavorablemente las obras sobre el BIC y para la STS de 3 de octubre de 1986, hay una clara prevalencia de las prescripciones de la autorización cultural autonómica por encima del informe urbanístico municipal. Vemos en definitiva como el principio “pro protección del patrimonio cultural” derivado del principio rector del artículo 46 CE inunda toda esa jurisprudencia.

A nivel de comparativa autonómica, Asturias hace referencias a contrario para entender que casi cualquier intervención sobre BIC o bienes catalogados urbanísticamente están sujetos a licencia previa urbanística. Para BIC y bienes catalogados o inventariados no se prevé explícitamente informe o autorización expresa de la Consejería de Cultura, excepto

para los Conjuntos históricos o asimilados mientras no se apruebe el plan urbanístico del Conjunto (art. 56 LPCPA).

Mientras que el régimen urbanístico aragonés es más clásico, pues sí exige de forma explícita licencia urbanística municipal en caso de intervenir sobre un bien catalogado o protegido (art. 226.2 TRLUA). Mientras que la LPCA exige la clásica autorización previa autonómica en caso de cualquier intervención sobre un BIC y sobre bienes catalogados aragoneses, y para los Conjuntos históricos rige el clásico régimen, igual que el catalán de que si se aprueba el plan urbanístico del Conjunto pasa a ser innecesario el informe previo de la Consejería de Cultura para los bienes del conjunto no protegidos específicamente como BIC ni sus zonas de entorno, mientras que no haya aprobado este instrumento urbanístico, todo pasará por el informe previo de la Consejería de Cultura.

En la Comunidad de Madrid, la LPCCM en su artículo 39 establece la autorización previa autonómica de Cultura no solo para los BIC sino también los Bienes de Interés Patrimonial, con silencio negativo si no se resuelve en 2 meses. En caso de obras ilegales no solo se admite la reacción de la Administración autonómica, sino también de la local, todo ello acompañado también de un régimen sancionador.

Finalmente, hemos visto como la LPHIB en las Islas Baleares prevé cierta diferencia de trato entre un BIC y un bien catalogado en tema de licencias, si bien el Consejo Insular a través de la Comisión del Patrimonio Histórico sigue teniendo un peso relevante en su intervención.

V.2.- Deber de conservación y órdenes de ejecución de inmuebles catalogados

V.2.1.- Concepto y fundamento jurídico

En un inicio, tal y como apunta PALLARÉS MARTÍ¹⁰⁴⁷, el deber de conservación era una cuestión del derecho civil, y no fue hasta bien entrado el siglo XX que la cuestión no pasó a manos del derecho urbanístico, si bien el deber de conservación se refería exclusivamente entonces a cuestiones de seguridad del edificio. Posteriormente el concepto se fue extendiendo hasta alcanzar también nuevas concepciones sociales a preservar, como la del medio ambiente o el patrimonio histórico. El artículo 33.2 CE posteriormente remitió al legislador delimitar el concepto de la propiedad, que debería interpretarse con los principios rectores de protección del medio ambiente y del patrimonio histórico (artículos 45 y 46 CE), que se plasmó en el actual TRLS como luego veremos.

De acuerdo con BARCELÓ LLOMPART¹⁰⁴⁸, por conservación del patrimonio cultural debe entenderse el conjunto de operaciones y técnicas que tienen como objetivo alargar la vida de los bienes culturales. Esta conservación puede ser preventiva, ordinaria y extraordinaria, o también puede estar destinada a reparar incidentes imprevisibles.

Otras formas de intervención sobre el patrimonio cultural que detecta son la rehabilitación, consistente en la actividad con el fin de recuperar el uso del edificio, conservando sus elementos definatorios y que permite una cierta transformación del bien. Finalmente tendríamos la restauración, entendida como la actividad de conservación destinada a intervenir directamente sobre los objetos, con tal de garantizar su pervivencia, restableciendo el bien a su situación anterior.

La historia de la conservación y restauración del patrimonio cultural se remonta a principios del siglo XVIII cuando se toma consciencia del patrimonio histórico y su valor

¹⁰⁴⁷ PALLARÉS MARTÍ, Núria, *El deure de conservació. Ordres d'execució*, Diploma de Postgrau en Dret Urbanístic, URV, Tarragona, 2023, pp. 2-4.

¹⁰⁴⁸ BARCELÓ LLOMPART, Miquel, "La conservació, rehabilitació i restauració dels béns culturals" en *Comentaris a la Llei del Patrimoni Històric de les Illes Balears*, Institut d'Estudis Autònoms, Palma de Mallorca, 2003, pp. 223-224.

intrínseco, y se empieza a materializar normativamente a finales de aquél siglo dentro del contexto de la Revolución Francesa con el Decreto de 1794 de la Convención Nacional de la República Francesa al determinar que “Los ciudadanos no son más que los depositarios de un bien del que la comunidad tiene derecho a retarle cuentas. Los bárbaros y los esclavos detestan la ciencia y destruyen las obras de arte, los hombres libres las estiman y las conservan”. Ya en el siglo XIX nacen las dos grandes teorías de la restauración del patrimonio histórico: la teoría de restauración estilística de VIOLLET-LE-DUC que propugna una restauración total con cierta invención y la contraria, de John RUSKIN que defiende una intervención mucho más comedida limitada a la estricta conservación de las ruinas o edificio preexistente. Posteriormente surgen teorías intermedias, como el *restauro storico* de Luca BELTRAMI que propugna buscar la realidad histórica del monumento para hacer una restauración exacta de cómo era. Camillo BOITO defiende la conservación y consolidación ante la reconstrucción del monumento, permitiendo la adición de nuevos materiales solo en caso indispensables para la consolidación del inmueble, solo defiende la reconstrucción en caso de destrucción deliberada del monumento en guerras y siempre que se tengan datos exactos de cómo era. Finalmente Gustavo GIOVANNONI defiende la restauración científica, planteando la restauración del monumento como si fuera un documento, teniendo en cuenta las condiciones ambientales del mismo¹⁰⁴⁹.

A nivel español, BUCES AGUADO entiende que la conservación es prioritaria y necesaria, mientras que la restauración es discutible y subsidiaria. NIETO PÉREZ considera la conservación como una de las fases principales de la restauración, mientras para VALLE GALVÁN conservación y restauración son lo mismo¹⁰⁵⁰.

Desde los años 70 se ha impuesto la teoría de la “conservación preventiva” que propugna conservar antes que restaurar, prevenir antes que curar, pues deben eliminarse las condiciones (tanto de origen natural como humano) que deterioran el patrimonio cultural¹⁰⁵¹.

¹⁰⁴⁹ BARCELÓ LLOMPART, Miquel, “La conservació, rehabilitació i restauració dels béns culturals” en *Comentaris a la Llei del Patrimoni Històric de les Illes Balears*, Institut d’Estudis Autònoms, Palma de Mallorca, 2003, pp. 224-226.

¹⁰⁵⁰ BARCELÓ LLOMPART, Miquel, *op. cit.*, pp. 226-227.

¹⁰⁵¹ BARCELÓ LLOMPART, Miquel, *op. cit.*, pp. 227-228.

A nivel internacional tenemos la Carta de Atenas de 1931 como primer intento a nivel internacional para establecer unas normas generales unificadoras para la restauración de monumentos¹⁰⁵², a esta le siguen la Carta de Venecia de 1964, la Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico de 1975, la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Arquitectónico de Europa o Carta de Granada de 1985 y las Cartas del *Restauro* italianas de 1932 y 1972. Casi todas ellas propugnan un principio de conservación de monumentos basados en excluir la reconstrucción excepto que sea a partir de sus elementos originales (*anastylosis*) e identificando claramente los nuevos elementos añadidos que sean indispensables¹⁰⁵³. La Carta de Cracovia del año 2000 ya introduce el concepto de “conservación preventiva”. Posteriormente, en el subapartado referente a la conservación de BIC/BCIN trataremos de la aplicación práctica de esta doctrina en el derecho positivo español y catalán.

Si nos referimos, pero, al deber de conservación urbanístico, debemos mencionar a GIFREU I FONT, para quien

“Las cargas urbanísticas de los propietarios del suelo no finalizan con la culminación de los procesos de urbanización y de edificación, sino que se extienden más allá, al uso y disfrute del derecho de propiedad, con la obligación de ejecutar a su cargo unos deberes generales de uso, conservación y rehabilitación de los terrenos, las construcciones y las instalaciones que sean de su titularidad, así como también de las condiciones objetivas de habitabilidad de sus viviendas, de conformidad con lo que disponen las legislaciones urbanística, del suelo y sectorial. Estos deberes forman parte del contenido del derecho de propiedad inmobiliaria (STSJC de 17 de abril de 2003) y son una manifestación inequívoca de la función social de este derecho (art. 33 CE) que protege valores sociales indudables como lo son la seguridad, la salubridad el decoro público.”¹⁰⁵⁴

¹⁰⁵² Esta Carta concibe en su artículo 1 el monumento no solo como el gran monumento, sino que se extiende a edificios más modestos, como el ambiente urbano y paisajístico con valor cultural.

¹⁰⁵³ Ver, por ejemplo, el artículo 4 de la Carta de Atenas.

¹⁰⁵⁴ GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística (...) op. cit.*, pp. 835-836.

Mientras que para esta autora, la orden de ejecución representa “el estadio superior en el cual el deber legal que se proyecta sobre el inmueble (utilización, conservación, rehabilitación) se transforma en una obligación jurídica concreta”.¹⁰⁵⁵

El principal fundamento legal en nuestro ordenamiento jurídico español, tanto del deber de conservación del inmueble, como de las ordenes de ejecución en caso de su incumplimiento, como de las medidas de ejecución forzosa para ejecutar estas últimas se encuentra en una norma básica, el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, TRLS). En primer lugar, el TRLS contiene una carta de derechos y deberes de los ciudadanos respecto el uso y disfrute del suelo. Dentro de los deberes de todos los ciudadanos, está el de

“Respetar y contribuir a preservar el paisaje urbano y el patrimonio arquitectónico y cultural absteniéndose en todo caso de realizar cualquier acto o desarrollar cualquier actividad no permitidos” (art. 6.d).

Como vemos, este es un deber genérico que deriva de los principios rectores del artículo 46 CE (es una fórmula más de preservar el patrimonio histórico español) y que se concreta en distintas normativas como la LPHE, la LPCC en Cataluña, o a través de los planes urbanísticos que contienen catálogos del patrimonio. Éste es el deber genérico de todo ciudadano, sea propietario o no del suelo con catalogación o protección, pero si se es propietario de suelo o construcción con algún grado de protección o catalogación se le imponen además el deber de conservar el bien, del artículo 15.1.c TRLS. Así, en el artículo 15 se nos establecen los límites del deber de conservación de los inmuebles:

“Artículo 15 Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas

1. El derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones comprende con carácter general, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes siguientes:

¹⁰⁵⁵ GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística (...). op. cit.*, pp. 838.

- a) Dedicarlos a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística.
- b) Conservarlos en las condiciones legales de seguridad¹⁰⁵⁶, salubridad, accesibilidad universal, ornato^{1057 1058} y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos.¹⁰⁵⁹

¹⁰⁵⁶ Según el artículo 3.1.b de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, se establecen las condiciones de Seguridad de los edificios:

“b) Relativos a la seguridad:

b.1) Seguridad estructural, de tal forma que no se produzcan en el edificio, o partes del mismo, daños que tengan su origen o afecten a la cimentación, los soportes, las vigas, los forjados, los muros de carga u otros elementos estructurales, y que comprometan directamente la resistencia mecánica y la estabilidad del edificio.

b.2) Seguridad en caso de incendio, de tal forma que los ocupantes puedan desalojar el edificio en condiciones seguras, se pueda limitar la extensión del incendio dentro del propio edificio y de los colindantes y se permita la actuación de los equipos de extinción y rescate.

b.3) Seguridad de utilización, de tal forma que el uso normal del edificio no suponga riesgo de accidente para las personas.”

¹⁰⁵⁷ Según GARCÍA DE ENTERRÍA, implica “la conservación de los bienes de modo que no afecten a la imagen urbana”, y a pesar de que no se reserva para bienes catalogados, puede ser útil para exigir su conservación en una cuestión de imagen urbana. Ver GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO Luciano, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid 1981, pp. 285 y ss.

¹⁰⁵⁸ Según GIRALT FERNÁNDEZ: “La necesidad de mantenimiento del ornato público implica el deber de los propietarios de bienes inmuebles de conservarlos de tal forma que no afecten a la «imagen urbana» (STS de 17 de junio de 1991, Ar. 5248) o al «buen efecto» (STS de 20 de abril de 1985, Ar. 2214), conceptos incardinables dentro de los objetivos del denominado «Estado de la cultura».

La STS de 9 de febrero de 1998 se refiere con carácter general al ornato público como concepto jurídico indeterminado, valorable en función de las diferentes circunstancias urbanísticas concurrentes en cada caso concreto, de modo que resultarán justificadas las órdenes municipales que traten de reparar desperfectos visibles de los edificios cuyo entorno urbanístico pueda resentirse gravemente, en cuanto a su estética, en el caso de persistir tales desperfectos.

Como supuestos más frecuentes que pueden originar la emisión de órdenes de ejecución de obras para mantener el ornato público podemos pensar en fachadas en mal estado que no pongan en peligro la seguridad de personas y cosas, en paredes medianeras de edificios visibles desde la vía pública sin revoque o que atenten contra el decoro, en carteles publicitarios que estropean de forma relevante la imagen de las ciudades, etc. La procedencia de ordenar obras de reparación en estos supuestos ha sido refrendada por la jurisprudencia. Existen múltiples sentencias del TS sobre órdenes de ejecución de obras dictadas por motivos de seguridad. Destacamos a título de ejemplo las de 14 de mayo de 1982 (Ar. 3397), 26 de noviembre de 1986 (Ponente: Reyes) y 6 de febrero de 1991 (ponente: Esteban Alamo). Salvo que existan Ordenanzas municipales que de una forma objetiva señalen las condiciones de ornato público de los inmuebles, es claro que la apreciación de la necesidad de realizar obras de restauración del ornato en cada caso concreto tendrá un marcado carácter subjetivo. No obstante, la mayor parte de supuestos afectarán a fachadas o espacios visibles desde la vía pública, elementos éstos cuya conservación o reforma puede ordenar la Administración competente por motivos de interés turístico o estético. Por tanto, sea por razones de ornato público o bien por motivos de interés turístico o estético, en la práctica resultará difícil negar a un Ayuntamiento la potestad para ordenar al propietario de un edificio la ejecución de obras como las comentadas, y ello con independencia del debate sobre a quién corresponde financiar las obras, en función de si éstas se contienen en el límite del deber de conservación que atente a la propiedad o bien lo rebasan.” Ver GIRALT FERNÁNDEZ, Francesc, *Deber urbanístico de conservación de inmuebles y órdenes de ejecución de obras*, en Actualidad Administrativa, Sección Doctrina, Ref. III, tomo 1, La Ley, Madrid, 2001, pp. 17-18.

¹⁰⁵⁹ La STS de 18 de septiembre de 1989 (Ar. 6586) ha determinado la necesidad de respetar en estos casos los principios de congruencia y proporcionalidad:

“la intervención de los Ayuntamientos en materias de policía urbana exigiendo al administrado el mantener en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público la edificación que le pertenezca, ha de ser, como todo acto de intervención administrativa, congruente con los motivos y fines que lo justifiquen, concretando

c) Realizar las obras adicionales que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación. En éste último caso, las obras podrán consistir en la adecuación a todas o alguna de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación, debiendo fijar la Administración de manera motivada el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas.

2. El deber legal de conservación constituye el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios. Cuando se supere dicho límite, correrán a cargo de los fondos de la Administración que ordene las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general.

3. El límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios en cumplimiento del deber legal de conservación de las edificaciones se establece en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original, en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio.

4. La Administración competente podrá imponer, en cualquier momento, la realización de obras para el cumplimiento del deber legal de conservación, de conformidad con lo dispuesto en la legislación estatal y autonómica aplicables. El acto firme de aprobación de la orden administrativa de ejecución que corresponda, determinará la afección real directa e inmediata, por determinación legal, del inmueble, al cumplimiento de la obligación del deber de conservación. Dicha afección real se hará constar, mediante nota marginal, en el Registro de la Propiedad, con referencia expresa a su carácter de garantía real y con el mismo régimen de preferencia y prioridad establecido para la afección real, al pago de cargas de urbanización en las actuaciones de transformación urbanística.

el alcance del mandato que debe ser adecuado y proporcional al fin que persigue, especificándose en el acuerdo administrativo que impone la orden de ejecución de tales obras, cuáles hayan de ser las mismas con la descripción más detallada posible para el mejor cumplimiento por parte del obligado.”

Conforme a lo dispuesto en la normativa aplicable, en los casos de inejecución injustificada de las obras ordenadas, dentro del plazo conferido al efecto, se procederá a su realización subsidiaria por la Administración Pública competente, sustituyendo ésta al titular o titulares del inmueble o inmuebles y asumiendo la facultad de edificar o de rehabilitarlos con cargo a aquéllos, o a la aplicación de cualesquiera otras fórmulas de reacción administrativa a elección de ésta. En tales supuestos, el límite máximo del deber de conservación podrá elevarse, si así lo dispone la legislación autonómica, hasta el 75% del coste de reposición de la construcción o el edificio correspondiente. Cuando el propietario incumpla lo acordado por la Administración, una vez dictada resolución declaratoria del incumplimiento y acordada la aplicación del régimen correspondiente, la Administración actuante remitirá al Registro de la Propiedad certificación del acto o actos correspondientes para su constancia por nota al margen de la última inscripción de dominio.”

Como hemos visto, el apartado primero del artículo 15 impone el deber de soportar las órdenes administrativas de conservación de un inmueble por razones de su interés cultural de acuerdo con la obligación legal del deber de conservación de un inmueble protegido, que va más allá del deber genérico del TRLS y del TRLUC, pues el catálogo urbanístico puede imponer un deber de conservación más amplio –amparado por el TRLUC- y más aún si es un inmueble protegido de acuerdo con la LPCC, es decir, un BCIN o un BCIL. El TRLS define el límite del deber del propietario de conservar el inmueble a su costa, pues las órdenes administrativas que van más allá de ese límite (esto es, la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original), serían a cargo de la administración que lo requiera la parte que rebase el citado límite y que se imponga al propietario por razones de interés general. A continuación veremos como esta previsión se repite, para el propietario de suelo urbanizado, en el artículo 17.4 TRLS.

El apartado 4 del artículo 15 también se refiere a la facultad administrativa de imponer órdenes de conservación referentes al cumplimiento del titular del deber de conservación legal del inmueble, de acuerdo con la legislación estatal y autonómica aplicable, lo que no solo entendemos que nos debe remitir a la legislación urbanística, sino también a la de

patrimonio cultural en el caso de inmuebles protegidos por esas leyes. De hecho el artículo 19.1 de la ya derogada Ley del Suelo de 1998 era mucho más explícita en ese extremo¹⁰⁶⁰.

Según MACERA TIRAGALLO y FERNÁNDEZ GARCÍA

“para el propietario de un edificio catalogado, no existe solamente un deber de conservación que le puede suponer unos grandes gastos económicos, sino también una desigualdad de trato, una discriminación, con respecto a los propietarios de su entorno, pues para dicho sujeto el planeamiento no implica ningún beneficio concreto, solamente cargas, mientras que aquéllos pueden sustituir sus inmuebles y construir en los solares vacantes todo lo que el planeamiento permita”¹⁰⁶¹

Lo que para los autores puede suponer una vinculación singular por el deber de conservación que va más allá de los deberes razonablemente asumibles por el propietario y que le restringe el aprovechamiento urbanístico y que le es indemnizable¹⁰⁶². Me remito al apartado sobre catálogos urbanísticos donde trato la cuestión de la vinculación singular y sus indemnizaciones.

Sin embargo, a la vista de la jurisprudencia no parece que quepa indemnizar bajo la argumentación de que lo que exige la ficha del catálogo urbanístico va más allá del deber de conservación en condiciones de seguridad, salubridad y ornato. Así se manifiesta la STSJC de 19 de marzo de 2004¹⁰⁶³ (FJ 8º) si bien referido a una normativa urbanística anterior a la vigente:

“Por último y, como pretensión subsidiaria, se solicita que las limitaciones que el Plan Especial impone sobre los bienes de la actora, al no poder considerarse de mantenimiento de la seguridad, salubridad y ornato públicos, según el resultado de

¹⁰⁶⁰ 19.1 LS 98: “Los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán destinarlos a usos que no resulten incompatibles con el planeamiento urbanístico y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Quedarán sujetos igualmente al cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos y sobre rehabilitación urbana.”

¹⁰⁶¹ MACERA TIRAGALLO, Bernard-Frank y FERNÁNDEZ GARCÍA, Yolanda, *La responsabilidad de la Administración en el Derecho Urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, 2005, pp. 91-92.

¹⁰⁶² Hay que recordar que según la STC 61/1997, las obras de conservación no deben sobrepasar los límites razonablemente exigibles, ya que de lo contrario sería indemnizable.

¹⁰⁶³ Sala de lo Contencioso, Sección 3ª, Sentencia 216/2004, Rec. 659/2000; Ponente: Quiroga Vázquez, Manuel.

la prueba pericial, tal exceso de carga obligacional debe ser objeto de la indemnización establecida en el art. 252 del T.R. de 1.990, anteriormente citado.- El precepto invocado establece en su apartado 3 que " los propietarios de bienes incluidos en los catálogos a los que se refieren el art. 38 de esta Ley podrán recibir, para conservarlos, la cooperación de las Entidades Locales, que la prestarán en condiciones adecuadas" cuya dicción textual se refiere, exclusivamente, dentro del Título V a los supuestos de intervención en la edificación y uso del suelo y no a la catalogación de un bien conforme a las competencias contenidas en la planificación del territorial, por lo que sin negar las facultades que se otorgan a los propietarios en los supuestos de intervención singular, ha de rechazarse la pretensión indemnizatoria interesada en la presente litis.”

Sí es cierto que, con anterioridad, GIRALT FERNÁNDEZ¹⁰⁶⁴ había destacado alguna jurisprudencia más proclive a determinar en parte la indemnización administrativa por exigir una conservación en el sentido de la ficha del catálogo, así encuentra la STS de 13 de noviembre de 1981¹⁰⁶⁵ sobre una orden de ejecución de obras dictada por la Gerencia de Urbanismo de Madrid, que exige la reparación de una cornisa que se había desprendido, en un edificio catalogado. La sentencia considera que tales obras son inicialmente de conservación ordinaria y a cargo de la propiedad; sin embargo, el cumplimiento del Plan Especial de Protección establecía que la cornisa debía ejecutarse, en base al interés público, de una forma distinta y más gravosa que la que el propietario libremente habría elegido de no hallarse su edificio catalogado, por lo que el Tribunal Supremo entiende que el coste deben asumirlo conjuntamente la Administración y la propiedad, debiendo limitarse la aportación del propietario al coste de reparación de la cornisa necesario para garantizar la seguridad del edificio si el mismo no se hallara catalogado; por el contrario, el coste diferencial debe asumirlo, a través del Ayuntamiento, la colectividad, destinataria del beneficio inherente al interés público protegido.

¹⁰⁶⁴ GIRALT FERNÁNDEZ, Francesc, *Deber urbanístico de conservación de inmuebles y órdenes de ejecución de obras*, en Actualidad Administrativa, Sección Doctrina, Ref. III, tomo 1, La Ley, Madrid, 2001, pp. 34-35.

¹⁰⁶⁵ Sala de lo Contencioso; Ar. 5142; ponente: Pérez Gimeno.

Para GIRALT FERNÁNDEZ¹⁰⁶⁶, resulta difícil en la práctica concretar en qué proporción debe asumir la Administración el coste de los gastos de conservación de los bienes catalogados que excedan de los normales en otros bienes no catalogados, así, la STS de 11 de febrero de 1985¹⁰⁶⁷ se refiere a la colaboración en la conservación de inmuebles catalogados que se trata de una “cooperación que será preciso valorar en cada caso, a medida que las obras de conservación se produzcan, y que no es posible sustituir por una indemnización genérica y anticipada”.

Cabe preguntarse si este criterio de la jurisprudencia citada de 1981 y 1985 hoy en día se ha visto, por lo menos parcialmente, superada por el criterio del límite de la mitad del valor del inmueble de nueva planta del artículo 15.2 y 15.3 TRLS.

Para SÁNCHEZ GOYANES la jurisprudencia ha tenido un papel esencial para determinar el contenido de las órdenes de ejecución, que resume de la siguiente forma:

“a) Lo ordenado ha de revestir una concreción suficiente, que viabilice la cumplimentación por su destinatario, lo cual implica aportar la solución a las deficiencias advertidas, precisando las obras específicas estimadas necesarias para ello, de manera que el interesado tenga la certeza de que podrá liberarse de cualquier posterior actuación coercitiva de la Administración si ejecuta lo acordado allí por ésta.

b) Debe señalarse también la cuantificación económica de lo ordenado, su presupuesto, en la medida de lo racionalmente posible y previsible, pues este dato es relevante tanto para valorar el administrado si opta por la ejecución subsidiaria (autolimitada así por los términos y contenidos del previo mandato municipal) cuanto incluso para calibrar si la orden está dentro de los límites del deber normal de conservación o los ha superado (coste de las obras superior al 50% del valor del inmueble), en cuyo caso el interesado puede oponer esta excepción e instar el procedimiento declarativo correspondiente.”¹⁰⁶⁸

¹⁰⁶⁶ GIRALT FERNÁNDEZ, Francesc, *Deber urbanístico de conservación de inmuebles y órdenes de ejecución de obras*, en Actualidad Administrativa, Sección Doctrina, Ref. III, tomo 1, La Ley, Madrid, 2001, pp. 34-35.

¹⁰⁶⁷ Sala de lo Contencioso; ponente: Martín Martín.

¹⁰⁶⁸ SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, “El urbanismo, al servicio del patrimonio común(1)”, *Práctica Urbanística*, Nº 119, Sección Estudios, Noviembre-Diciembre 2012, pp. 44.

Por lo que se refiere al deber legal de conservar los inmuebles en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público legalmente exigibles, decir que son conceptos muy genéricos al ser conceptos jurídicos indeterminados a concretar caso por caso en la práctica¹⁰⁶⁹. Así, según GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO¹⁰⁷⁰:

“la finalidad a que se orienta el deber de conservación es triple, en perfecta correlación con los intereses públicos que legitiman su imposición, es decir, la seguridad (la estabilidad y el acabado de las construcciones en condiciones tales que no impliquen riesgo para las personas o cosas), la salubridad (el mantenimiento de los bienes de forma que no atenten contra la higiene) y el ornato (la conservación de dichos bienes de modo que no afecten a la "imagen urbana"), teniendo cada uno de ellos sustantividad propia, de modo que su juego es independiente y no concurrente.”

En suelo urbanizado, este deber de conservación se concreta en el artículo 17.3 y 4 TRLS:

“Artículo 17 Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación de urbanizado: deberes y cargas

(...)

3. En particular, cuando se trate de edificaciones, el deber legal de conservación comprende, además de los deberes de carácter general exigibles de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15, la realización de los trabajos y las obras necesarios para:

a) Satisfacer, con carácter general, los requisitos básicos de la edificación establecidos en el artículo 3.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

¹⁰⁶⁹ Según la STC de 12 de noviembre de 1986 “han de ser dotados de contenido concreto en cada caso, mediante la aplicación a sus circunstancias específicas de los factores objetivos y subjetivos que sean congruentes con su enunciado genérico”.

¹⁰⁷⁰ GIRALT FERNÁNDEZ, Francesc, “Deber urbanístico de conservación de inmuebles y órdenes de ejecución de obras”, *Actualidad Administrativa*, Sección Doctrina, Ref. III, tomo 1, La Ley, Madrid, 2001, pp. 20.

b) Adaptar y actualizar sus instalaciones a las normas legales que, para la edificación existente, les sean explícitamente exigibles en cada momento.

4. El deber legal de conservación, que constituirá el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios cuando la Administración las ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad o sostenibilidad del medio urbano, se establece en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original, en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio. Cuando se supere dicho límite, las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general correrán a cargo de los fondos de la Administración que haya impuesto su realización.”

Por lo tanto ya sabemos ahora que en suelo urbanizado, el deber de conservación de las edificaciones se fundamenta en las prescripciones genéricas del artículo 15 y en las específicas de la Ley de Ordenación de la Edificación por remisión del artículo 17 TRLS. Además, se admite que la administración competente dicte órdenes de ejecución para hacer obras de conservación por razones “turísticas y culturales” pero asumiendo el propietario o titular el coste de dichas obras de conservación siempre que no sobrepasen el mitad del valor de la construcción equivalente de nueva planta (en caso de superar dicho importe, la administración competente debería asumir el resto, pues sería una vinculación singular indemnizable por implicar un deber más allá de lo legalmente exigible, según el artículo 48.b TRLS). Sorprende que, a diferencia del suelo urbanizado, en suelo rural no se hable del deber de conservación de las edificaciones preexistentes (especialmente las antiguas, por su relevancia histórica y cultural) pero eso no significa que no exista un deber de conservación, pues el artículo 15 TRLS les es aplicable. A la práctica es difícil determinar si realmente se supera el 50% del valor del inmueble.

El deber de conservación, pero, no es ilimitado, ni siquiera en un bien con protección de la legislación sectorial del patrimonio cultural, pues dicho deber cesa con la declaración de ruina del inmueble. Así lo reconoce la Sentencia del TS de 28 de marzo de 1988¹⁰⁷¹:

¹⁰⁷¹ Sala de lo Contencioso; Ar. 1730.

“Como tiene reiteradamente declarado la jurisprudencia de la Sala Cuarta del Tribunal cuyo excesivo número exonera toda cuenta citada, “la obligación de conservar impuesta por la legislación del Patrimonio Artístico se detiene allí donde se detiene la obligación de conservar en general, es decir, en el hecho de encontrarse un edificio en estado físico de ruina, a partir de cuyo momento sólo por intereses comunitarios debe prevalecer la subsistencia del inmueble, siendo por lo tanto la comunidad la que tiene que subvenir esta necesidad y puede, por ello, expropiar el bien, según el art. 26, párrafo 5 de la citada ley de 1933”.

También la STS de 6 de noviembre de 1991¹⁰⁷², determina que la obligación de mantener las edificaciones en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público tiene como límite la ruina económica y el coste no debe ser superior al 50% del valor actual del edificio.¹⁰⁷³

La STS de 22 de abril de 1988¹⁰⁷⁴ (así como las de las de 14 de enero de 1985¹⁰⁷⁵ y de 22 de enero de 1992¹⁰⁷⁶) establece que la potestad de dictar órdenes de ejecución finaliza si se declara su estado ruinoso o incluso en su fase de declaración:

“sin que para ello sea preciso que la situación de ruina se encuentre declarada administrativa o jurisdiccionalmente antes de impartir las órdenes o impartidas ya las mismas, cabiendo acreditarlas en el expediente seguido por la Administración para adoptarlas o incluso en el proceso en que se impugnen, y sin que sea procedente que un Ayuntamiento, sin tramitar un expediente de ruina que se presente posible y, por tanto, deba incoar incluso de oficio, y con mayor motivo cuando su iniciación haya sido instada por el propietario, cual ocurre en el caso, ordene la ejecución de obras...”

¹⁰⁷² Sala de lo Contencioso; Ar. 9792; ponente: Barrio Iglesias.

¹⁰⁷³ GIRALT FERNÁNDEZ, Francesc, *Deber urbanístico de conservación de inmuebles y órdenes de ejecución de obras*, en Actualidad Administrativa, Sección Doctrina, Ref. III, tomo 1, La Ley, Madrid, 2001, p. 20.

¹⁰⁷⁴ Sala de lo Contencioso; ponente: Delgado Barrio.

¹⁰⁷⁵ Sala de lo Contencioso, La Ley, 498.

¹⁰⁷⁶ Sala de lo Contencioso, Ar. 765.

Si bien esta línea jurisprudencial se ha ido matizando en el sentido de no admitir que la mera solicitud de ruina suspenda una orden de ejecución de obras ya dictada administrativamente, mediante la STS de 29 de junio de 1987¹⁰⁷⁷:

“la mera solicitud por los propietarios de la declaración de ruina no puede determinar, lógicamente, la suspensión de las obras de esa naturaleza ordenadas con anterioridad, ya que si tal efecto suspensivo se produjera vendrá a reconocerse en la práctica a los propietarios la permanente y normal posibilidad de demorar incluso de modo indefinido, al ser susceptibles de reiteración las solicitudes de declaración de ruina la realización de las obras del expresado carácter ordenadas justamente por los Ayuntamientos y demás organismos competentes en cumplimiento de lo preceptuado en el art. 181 TR LS.”

El fundamento legal a nivel urbanístico catalán del deber de conservación y las órdenes de ejecución urbanísticas se encuentran en el artículo 197 TRLUC:

“1. Las personas propietarias de toda clase de terrenos, construcciones e instalaciones deben cumplir los deberes de uso, conservación y rehabilitación establecidos por esta Ley, por la legislación aplicable en materia de suelo y por la legislación sectorial. Están incluidas en estos deberes la conservación y la rehabilitación de las condiciones objetivas de habitabilidad de las viviendas.

2. Las personas propietarias o la administración deben sufragar el coste derivado de los deberes a que se refiere el apartado 1, de acuerdo con la legislación aplicable en cada caso y teniendo en cuenta el exceso sobre el límite de los deberes de las personas propietarias cuando se trate de obtener mejoras de interés general.

3. Los ayuntamientos tienen que ordenar de oficio o a instancia de cualquier persona interesada, la ejecución de las obras necesarias para conservar las condiciones a que se refiere el apartado 1. Las órdenes de ejecución deben ajustarse a la normativa de régimen local, con observancia siempre del principio de proporcionalidad administrativa y con la audiencia previa de las personas interesadas.

¹⁰⁷⁷ Sala de lo contencioso; La Ley, 383; ponente: Gordillo García.

4. El incumplimiento injustificado de las órdenes de ejecución a que hace referencia el apartado 3 habilita a la administración para adoptar cualquiera de las medidas de ejecución forzosa siguientes:

- a) La ejecución subsidiaria a cargo de la persona obligada.
- b) La imposición de multas coercitivas, de acuerdo con lo establecido por el artículo 225.2, que se puede reiterar hasta que se cumpla la obligación de conservación.

5. El incumplimiento de la orden de ejecución a que hace referencia el apartado 3 habilita a la administración, asimismo, a incluir la finca en el Registro Municipal de Solares sin Edificar, a los efectos de lo que establecen el artículo 179 y los artículos concordantes.”

El artículo 49 TRLS¹⁰⁷⁸ determina los mecanismos legales de los que dispone la administración en caso de incumplimiento de deberes como el de conservación de inmuebles, como lo son la ejecución subsidiaria, la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosas o cualesquiera otras consecuencias derivadas de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

Finalmente, también detalla algunos aspectos del deber de conservación de todo propietario de un bien inmueble, el artículo 29.2 RLUC¹⁰⁷⁹, que impone el deber de

¹⁰⁷⁸ “Artículo 49 Procedencia y alcance de la venta o sustitución forzosas

1. El incumplimiento de los deberes establecidos en esta ley habilitará a la Administración actuante para decretar, de oficio o a instancia de interesado, y en todo caso, previa audiencia del obligado, la ejecución subsidiaria, la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosas o cualesquiera otras consecuencias derivadas de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

2. La sustitución forzosa tiene por objeto garantizar el cumplimiento del deber correspondiente, mediante la imposición de su ejercicio, que podrá realizarse en régimen de propiedad horizontal con el propietario actual del suelo, en caso de incumplimiento de los deberes de edificación o de conservación de edificios.

3. En los supuestos de expropiación, venta o sustitución forzosas previstos en este artículo, el contenido del derecho de propiedad del suelo nunca podrá ser minorado por la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística en un porcentaje superior al 50 por ciento de su valor, correspondiendo la diferencia a la Administración.”

¹⁰⁷⁹ “Artículo 29 Deberes de uso, de conservación y de rehabilitación

29.1 Las personas propietarias de suelo y de otros bienes inmuebles están obligados a destinarlos a los usos previstos por la ordenación urbanística.

conservar el bien en los términos del TRLUC, RLUC, TRLS, demás legislación sectorial aplicable (como podría ser la LPCC) y ordenanzas municipales. Entre estos deberes, y con el alcance que determine el TRLUC destacaría el de mantenimiento de las condiciones de seguridad y ornato público y sobretodo el apartado c) “Aquellos deberes de conservación y rehabilitación que determine la legislación sectorial o que establezcan las normas de protección del patrimonio cultural de los planes urbanísticos”. Esto último nos remite a la LPCC para los BCIN, BCIL y EPA (además de los deberes de conservación del TRLUC, TRLS, RLUC y planes urbanísticos), mientras que para los meros Bienes de Protección Urbanística fruto del catálogo del patrimonio urbanístico deberemos estar al deber de conservación impuesto por el TRLUC, TRLS, RLUC genérico para los bienes inmuebles y el deber de conservación urbanístico de los BPU derivado de los planes urbanísticos. Hay que tener en cuenta que las fichas y normativa del catálogo del patrimonio determinarán las intervenciones permitidas en los bienes, lo que incide en las intervenciones destinadas a su conservación.

A nivel municipal también podemos destacar que el artículo 84 LBRL también contempla de forma genérica la posibilidad de los entes locales de ejercer, dentro de la potestad administrativa de policía las “Órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo” (art. 84.1.e LBRL) que deberá ejercerse de acuerdo con los principios de “igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue” (art. 84.2 LBRL). En un sentido parecido encontramos el artículo 236 TRLMRLC.

Cabe mencionar como fundamento, los artículos 98 a 102 del ROAS (en el capítulo 4, sobre órdenes individuales de mandato), si bien el fundamento principal y el

29.2 Los propietarios o propietarias de terrenos, construcciones, instalaciones y otros bienes inmuebles están obligados a cumplir los deberes de conservación y de rehabilitación establecidos por la Ley de urbanismo y este Reglamento, por la legislación sectorial aplicable y por las ordenanzas locales. Están incluidos en estos deberes, con el alcance que determina la Ley de urbanismo:

- a) El mantenimiento o la reposición de las condiciones de seguridad, salubridad y ornamento público de los bienes inmuebles.
- b) La conservación y la rehabilitación de las condiciones objetivas de habitabilidad de las viviendas o de las condiciones de funcionalidad de los otros tipos de construcciones, de acuerdo con su destino.
- c) Aquellos deberes de conservación y rehabilitación que determine la legislación sectorial o que establezcan las normas de protección del patrimonio cultural de los planes urbanísticos.
- d) El cumplimiento de las normas sobre rehabilitación urbana establecidas por el plan de ordenación urbanística municipal o por el programa de actuación urbanística municipal para ámbitos determinados.”

establecimiento de la potestad administrativa de dictar órdenes de ejecución está en el artículo 98:

“Las entidades locales, sin perjuicio de la potestad de ejecución forzosa de sus actos administrativos, podrán dictar órdenes individuales que impongan a sus destinatarios una obligación o prohibición, cuando así estuviere previsto en el ordenamiento jurídico.”

Vemos, pues, que el deber de conservación se basa en el artículo 15.1 TRLS, el artículo 197 TRLUC, al que se debería añadir la Ley 18/2007 del derecho a la vivienda de Cataluña sobre la habitabilidad de los inmuebles. Según FERRERA IZQUIERDO¹⁰⁸⁰, este deber de los propietarios respecto de los inmuebles se traduce en los siguientes deberes:

- a) Seguridad: estabilidad que no implique riesgo para personas y cosas.
- b) Salubridad: mantenimiento en condiciones higiénicas y sanitarias que garanticen la salud de la población.
- c) Decoro público: estética que no afecte a la imagen urbana.
- d) Accesibilidad: implica la utilización no discriminatoria y segura para personas con discapacidad.
- e) Habitabilidad: se refiere a la calidad del inmueble (protección acústica, aislamiento térmico, ventilación, etc) de acuerdo con la LOE y el Código técnico de edificación.

El mismo autor¹⁰⁸¹ cita como características de las órdenes de ejecución:

¹⁰⁸⁰ FERRERA IZQUIERDO, Juanma, *Curso de procedimientos establecidos en el TRLUC*, EAPC, Barcelona, 2017, p. 8.

¹⁰⁸¹ *Ibidem*, p. 8.

- a) Es un acto de gravamen: a través del cual se impone una obligación de hacer para un particular a su costa.
- b) Es un acto individualizado.
- c) Es un acto de naturaleza constitutiva.
- d) El acto obliga jurídicamente de forma concreta y exigible: así, aquí el deber genérico de conservación se convierte, debido a su incumplimiento, en una obligación específica dirigida a una persona concreta, por lo que es un paso más.
- e) El acto debe ser claro, escrito, motivado y con referencia a la norma que la justifica: debe detallar las obras y actuaciones a ejecutar y su cumplimiento, teniendo en cuenta la entidad y complejidad de las mismas (art. 90.1 del Decreto 64/2014, sino podría ser acto nulo de pleno derecho por contenido imposible,).
- f) Es un acto fruto de una potestad reglada y se ejercita preceptivamente (art. 197.3 TRLUC).
- g) De la orden de ejecución se exigirá solicitar licencia urbanística si su cumplimiento exige hacer proyecto técnico; en cambio, si la orden no requiere proyecto técnico o ya la incorpora la orden, no se requiere comunicación previa ni licencia (sea como sea el coste del proyecto va a cargo del obligado) (art. 187 ter TRLUC y 90.3 Decreto 64/2014).
- h) Procedimentalmente exige trámite de audiencia a los interesados e informe técnico y jurídico (excepto en caso de orden de ejecución inmediata) y el procedimiento se debe resolver y notificar (en segundo intento) en máximo 6 meses desde el decreto de incoación (o fecha de registro de entrada si es a solicitud de tercero), ya que sino caduca (si se incoó de oficio, si se inició a solicitud de tercero se desestimaría por silencio negativo).
- i) El procedimiento puede ser ordinario, que es la regla general y que implica el trámite de audiencia del propietario del inmueble (arts. 83 y ss Decreto 64/2014) o

bien inmediato, que es excepcional pues prescinde del trámite de audiencia y solo es posible en casos de riesgo inminente para la salud de las personas o seguridad de personas o cosas que no admiten demora.

j) La resolución de alcaldía que impone la orden de ejecución es impugnabile en vía administrativa (recurso de reposición potestativo) o en vía contencioso administrativa (en cambio la resolución e incoación del procedimiento es un acto de trámite no cualificado y por lo tanto no recurrible por lo general).

PALLARÉS MARTÍ¹⁰⁸², distingue entre cuatro clases de órdenes de ejecución urbanísticas en función de su finalidad:

1) Órdenes de ejecución para mantener edificios en condiciones de seguridad, salubridad accesibilidad y ornato público legalmente exigible;

2) órdenes de ejecución por razones turísticas o estéticas¹⁰⁸³: afecta a fachadas u otras zonas visibles desde la vía pública, aunque no estén afectadas por ningún plan de ordenación, se les aplica el límite del 50% del valor de la construcción en su cuantía (art. 17.4 TRLS);

3) Órdenes de ejecución para la protección del patrimonio artístico o cultural: son las que se basan en los artículos 21 y 25 LPCC y que trataremos con mayor profundidad.

Al existir un deber legal de conservación superior al del resto de propietarios, las órdenes de ejecución que se dicten en cumplimiento de ese fin, no generan derecho a indemnización a favor del propietario, pues es una carga que tiene el deber legal de aceptar;

¹⁰⁸² PALLARÉS MARTÍ, Núria, *El deure de conservació. Ordres d'execució*, Diploma de Postgrau en Dret Urbanístic, URV, Tarragona, 2023, pp. 28-29.

¹⁰⁸³ “Las órdenes de ejecución basadas en este tipo de motivos constituyen, según BARRERO RODRÍGUEZ, formas más o menos afortunadas de expresión de la idea de satisfacción de exigencias que tienen que ver con la preservación de valores estéticos considerados en su más amplio sentido”. Ver ALONSO GARCÍA, Julián, “La protección del patrimonio cultural desde el derecho urbanístico”, en Revista Galega de Administración Pública, núm. 56, 2018, p. 329 y BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *La ordenación urbanística de los conjuntos históricos*, Iustel, Madrid, 2006, p. 151.

4) Órdenes de ejecución para la rehabilitación urbana y la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano: se refiere a las condiciones de habitabilidad según la Ley del derecho a la vivienda de Cataluña. Según el Decreto 67/2015 de 5 de mayo, “para el fomento del deber de conservación, mantenimiento y rehabilitación de los edificios de viviendas mediante las inspecciones técnicas y el libro del edificio” se regula un régimen de inspecciones técnicas de edificios destinados a vivienda, con un calendario de inspecciones según la antigüedad del inmueble¹⁰⁸⁴.

A nivel jurisprudencial destacaría en primer lugar la STS de 1 de julio de 2002¹⁰⁸⁵, que pone el fundamento en las órdenes de ejecución en base al deber de conservación de las edificaciones en el FJ 5º:

“La policía administrativa sobre las edificaciones no se limita a las licencias urbanísticas necesarias para alzarlas y ocuparlas sino que se prorroga en el tiempo, tras la conclusión de las obras al amparo de una licencia no caducada y conforme a la ordenación urbanística, mediante la exigencia de los deberes de conservación adecuada de los edificios, que acompañan como deber a las facultades de su uso y disfrute que comprende el derecho de propiedad conforme al artículo 348 del Código civil (sentencias de 6 de noviembre de 2000, 5 de diciembre de 1997 y 12 de septiembre de 1997).”

La STS de 14 de julio de 1992¹⁰⁸⁶ determina que la orden de ejecución se haga al propietario u otra persona con apariencia de titularidad sin perjuicio de que el afectado pueda ir a posteriori a la jurisdicción civil para resarcirse ante el verdadero titular obligado:

“para el ejercicio de sus atribuciones en materia urbanística debe partir de las situaciones de hecho y de las apariencias de titularidad existentes a fin de residenciar en personas determinadas los requerimientos que procedan, conforme a

¹⁰⁸⁴ El anexo 1 se refiere a inmuebles a inspeccionar antes de los 45 años de vida. Los Ayuntamientos pueden establecer por ordenanza municipal plazos más cortos y establecer sus propios planes de inspección de viviendas.

¹⁰⁸⁵ Sala de lo Contencioso, sección quinta, (Nº de Recurso: 7088/1998; ponente: Rodríguez-Zapata Pérez; Roj: STS 4867/2002 - ECLI:ES:TS:2002:4867).

¹⁰⁸⁶ Sala de lo contencioso; sentencia núm. 2.535; Ponente: de Oro Pulido López, Mariano; Procedimiento: Ordinario.

los citados arts. 181 de la Ley del Suelo y 10 del Reglamento de Disciplina Urbanística, de suerte que dicha actuación será conforme a Derecho siempre que el requerimiento se dirija contra la persona que reúna aquella "apariencia de titularidad», sin perjuicio de las cuestiones de propiedad que puedan entablarse ante la jurisdicción civil.”

También es de destacar la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de febrero de 2001¹⁰⁸⁷, que en el FJ 3º determina la necesidad de que las órdenes de ejecución sean proporcionadas, claras y completas respecto de las obras a realizar y que dichas obras sean necesarias:

“Estas potestades deben ejercerse previa instrucción de un expediente que se tramite con las debidas garantías; se debe comprobar en el mismo la necesidad de las obras, teniendo en cuenta los principios de proporcionalidad y "favor libertatis" (art. 6.2 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales EDL 1955/46) y se debe requerir formalmente al interesado su realización, detallando y concretando adecuadamente cuáles son las obras a realizar.

Las sentencias de 2 de enero de 1992 EDJ 1992/1 y de 23 de enero de 1987 EDJ 1987/514 citan, ambas, una nutrida jurisprudencia anterior y declaran, en el sentido que acabamos de expresar, que todo tipo de obra exige, por su propia naturaleza y disposición reglamentaria, la redacción de un proyecto o estudio previo en que se detallen las exigibles, con base a unas inexcusables exigencias por razones de seguridad o salubridad, por lo que no son admisibles intimaciones genéricas o carentes de precisión.”

V.2.1.1.- Deber de conservación y órdenes de ejecución respecto de BCIN y BCIL

En el caso de que el inmueble catalogado sea BCIN o BCIL, habrá un deber de conservación superior y más restrictivo para los propietarios, de acuerdo con la LPCC.

¹⁰⁸⁷ Sala de lo Contencioso, sec. 5ª, rec. 582/1996 (Procedimiento: Recurso de casación; Sentido del fallo: estimación; PTE.: Rodríguez-Zapata Pérez, Jorge).

En el caso de los BCIN:

- a) Deber genérico de conservación del bien, así como de facilitar información si lo requiere la Administración sobre el estado de conservación del bien y su utilización (art. 21 LPCC).
- b) Deber de preservación y mantenimiento del bien, destinando el bien a un uso compatible con su preservación. Prohibición de destrucción del bien y deber de permitir investigar el bien para su catalogación (art. 25).
- c) Deber de conservar el BCIN y presentar al Departament de Cultura un programa de previsión de actuaciones para su conservación, si es preciso (art. 29).

En el caso de los BCIL:

- a) Deber genérico de conservación del bien, así como de facilitar información si lo requiere la Administración sobre el estado de conservación del bien y su utilización (art. 21 LPCC).
- b) Deber de preservación y mantenimiento del bien, destinando el bien a un uso compatible con su preservación. Prohibición de destrucción del bien y deber de permitir investigar el bien para su catalogación (art. 25 LPCC).
- c) Posibilidad de establecer medidas adicionales de conservación del BCIL mediante los planes y normativa urbanística municipal (art. 39 LPCC).

Este deber legal de conservación de BCIN y BCIL implica que si se incumple, según el artículo 67 LPCC el Departament de Cultura, respecto de los BCIN, y el Ayuntamiento correspondiente respecto de un BCIL, puede ordenar al propietario, poseedor u otro titular de derechos reales, la ejecución de las obras o actuaciones necesarias para su preservación, conservación o mantenimiento. A estos efectos, la administración competente puede ordenar obras de hasta un 50% del valor del bien (según criterios de la LEF aplicados por la administración que hace el requerimiento), si bien a la luz del artículo 15.3 y 48.b TRLS, sí que puede requerir órdenes de ejecución por importe

superior a este 50% si bien el diferencial a este límite debe asumirlo la administración actuante. En caso de peligro inminente del inmueble, la administración competente puede ejecutar directamente las obras imprescindibles sin requerimiento previo, en el resto de casos, si hay incumplimiento del requerimiento, puede hacer ejecución subsidiaria a cargo del obligado (o también cabría la imposición de multas coercitivas según el artículo 69). En el caso de los BCIN, el Departament de Cultura puede conceder una ayuda en forma de anticipo reintegrable para realizar las obras de conservación, que se inscribirán en el Registro de la Propiedad.

Como curiosidad interesante, para el caso de los BIC, la LPHE prevé en su artículo 36.3 no solo la ejecución subsidiaria a cargo del propietario, y ayudas como anticipos reintegrables, sino que lo más sorprendente que permite es: la ejecución directa de las obras de conservación (a cargo de la administración) si así lo exige la más eficaz conservación de los bienes. Esta previsión, no prevista en la LPCC ni otras leyes autonómicas que hemos estudiado, tiene su explicación en la STS de 7 de junio de 2004, Sala de lo Contencioso, el fundamento de la expropiación del bien cultural como medida alternativa a la ejecución subsidiaria reside en que “Esta práctica –a poco que se sepa sobre la realidad de la ingente masa de bienes incluidos en el Patrimonio Histórico Español- se corresponde con la naturaleza de las cosas: bienes que forman parte de la historia de España, en manos de propietarios privados de la más variada condición social, carentes muchos de ellos de medios económicos y que, por razones de interés general –y antes que declararlos en ruina al no contarse con medios económicos para expropiarlos, pues el valor de muchos de ellos es incalculable- y no pudiendo tampoco realizarse a costa del obligado, por falta de medios de éste, se procede a realizar en ellos obras de consolidación y restauración con cargo al erario público”.

Además, de acuerdo con el artículo 67.4, el incumplimiento del deber de conservación de un BCIN o BCIL es causa de interés social para expropiar (por la Generalitat, Ayuntamiento o Consejo Comarcal según el caso) el inmueble protegido (al que se suma la situación de peligro o ruina inminente de un BCIN).

Para BCIN, BCIL y resto de bienes catalogados urbanísticamente, cabe mencionar también que de acuerdo con el artículo 110.1.e.cuarto TRLUC, la expropiación forzosa por razones urbanísticas se puede aplicar entre otros supuestos, por razón del incumplimiento de la función social de la propiedad, que a su vez entre sus supuestos está

el hecho de que los propietarios de inmuebles no hagan las obras que sean determinadas por los planes, las normas o los proyectos de carácter histórico, arqueológico o artístico. Eso, a mi entender, podría conllevar que en caso, por ejemplo, de incumplirse las prescripciones sobre inmuebles concretos catalogados en un catálogo urbanístico, o de incumplirse un proyecto de restauración de un inmueble catalogado dentro del marco de una orden de ejecución, se podría llegar al supuesto de la expropiación.

También el incumplimiento del deber de conservación de un bien tutelado por la LPCC implica la prohibición de recibir medidas de fomento de la misma ley (art. 54.3 LPCC).

Según el artículo 68 LPCC el Departament de Cultura, respecto de los BCIN, y el Ayuntamiento correspondiente respecto de un BCIL, puede ordenar a la persona responsable, la reparación de los daños ilícitos sobre el inmueble protegido mediante orden de ejecución de reparación, reposición, reconstrucción, derribo u otra obra necesaria para restituir el bien.

De acuerdo con el artículo 69, siempre cabe la imposición de multas coercitivas por la administración competente en cada caso, para hacer cumplir los deberes de conservación que impone la LPCC y para hacer cumplir las órdenes de ejecución. En todo caso debe existir un requerimiento previo escrito que indicará el plazo para cumplir (que deberá ser suficiente para cumplir) y la multa que puede imponerse de no atenderse el requerimiento (de máximo 601,01 euros). Dicha multa puede reiterarse tantas veces como sea menester, dando nuevos plazos para cumplir nunca inferiores al primero. Todo esto compatible con las sanciones por infracciones tipificadas en la LPCC que sean menester.

De acuerdo con el artículo 70, para cumplir todas estas funciones, la administración competente puede enviar a funcionarios a hacer de inspectores, que tienen carácter de autoridad, para revisar cualquier obra o intervención sobre un bien del patrimonio cultural catalán y a estos efectos revisar los documentos, bienes y todo lo que sea necesario para el ejercicio de sus funciones (los propietarios, poseedores y titulares de derechos están obligados a facilitar el acceso a los bienes).

Por último, en lo referente a la conservación de los BIC/BCIN, como hemos visto al principio de este apartado del trabajo, el criterio de la Carta de Atenas de conservación

evitando la reconstrucción excepto casos de *anastylosis* ya fue introducida en el artículo 19 de la Ley del Patrimonio artístico nacional de 1933 de intervención mínima sobre el bien basado en la conservación y limitando mucho la reconstrucción del bien. Este criterio se heredó en la LPHE de 1985, que en su artículo 39 regula los criterios de intervención solo sobre los BIC:

“1. Los poderes públicos procurarán por todos los medios de la técnica la conservación, consolidación y mejora de los bienes declarados de interés cultural (...). Los bienes declarados de interés cultural no podrán ser sometidos a tratamiento alguno sin autorización expresa de los Organismos competentes para la ejecución de la Ley.

2. En el caso de bienes inmuebles, las actuaciones a que se refiere el párrafo anterior irán encaminadas a su conservación, consolidación y rehabilitación y evitarán los intentos de reconstrucción, salvo cuando se utilicen partes originales de los mismos y pueda probarse su autenticidad. Si se añadiesen materiales o partes indispensables para su estabilidad o mantenimiento las adiciones deberán ser reconocibles y evitar las confusiones miméticas.

3. Las restauraciones de los bienes a que se refiere el presente artículo respetarán las aportaciones de todas las épocas existentes. La eliminación de alguna de ellas sólo se autorizará con carácter excepcional y siempre que los elementos que traten de suprimirse supongan una evidente degradación del bien y su eliminación fuere necesaria para permitir una mejor interpretación histórica del mismo. Las partes suprimidas quedarán debidamente documentadas.”

Por lo tanto, los casos de reconstrucción de los BIC se limitan al supuesto de *anastylosis*, por lo tanto reutilizando materiales originales, siendo solo posible la adición de nuevos materiales si es necesario para dar estabilidad al monumento y queda claro que es distinto (no se permitiría la reconstrucción mimética con nuevos materiales), y según ÁLVAREZ ÁLVAREZ “la interpretación de este precepto se debe hacer en el sentido más constructivo posible y siempre orientado hacia la conservación del Patrimonio Histórico”

¹⁰⁸⁸. BARCELÓ LLOMPART¹⁰⁸⁹ también denota la característica o principio de mantenimiento de las aportaciones de todas las épocas históricas, siendo solo posible la eliminación excepcional en elementos que supongan una evidente degradación del bien y esa eliminación sea necesaria (que no meramente recomendable) para la mejor interpretación histórica del bien.

Este criterio será seguido en la legislación sectorial autonómica en los preceptos referentes a la restauración de los BIC, como el artículo 41 LPHIB en las Islas Baleares, que a su vez es una copia casi literal del artículo 35 LPCC en Catalunya¹⁰⁹⁰. Como nota discordante en el derecho comparado autonómico se podría destacar el caso de la Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura donde en su artículo 33.1.c parece sí posibilitar la reconstrucción de un BIC sin elementos originales siempre que se disponga de información documental suficiente para proceder a una reconstrucción fiel¹⁰⁹¹.

En todo caso, el criterio general que limita enormemente la posibilidad de reconstrucción de un BIC si no es con elementos originales la podemos encontrar en la STS de 16 de

¹⁰⁸⁸ ÁLVAREZ ÁLVAREZ, José Luís, *Estudios sobre el Patrimonio Histórico Español y la Ley de 25 de junio de 1985*, Ed. Civitas, 1989 y VARIOS AUTORES, *Comentaris a la Llei del Patrimoni Històric de les Illes Balears*, Institut d'Estudis Autònoms, Palma de Mallorca, 2003, p. 231.

¹⁰⁸⁹ BARCELÓ LLOMPART, Miquel, "La conservació, rehabilitació i restauració dels béns culturals" en *Comentaris a la Llei del Patrimoni Històric de les Illes Balears*, Institut d'Estudis Autònoms, Palma de Mallorca, 2003, pp. 231-232.

¹⁰⁹⁰ 1. Cualquier intervención en un monumento histórico, un jardín histórico, una zona arqueológica o una zona paleontológica de interés nacional respetará los criterios siguientes:

- a) La conservación, recuperación, restauración, mejora y utilización del bien respetarán los valores que motivaron la declaración, sin perjuicio que pueda autorizarse el uso de elementos, técnicas y materiales contemporáneos para la mejor adaptación del bien a su uso y para valorar determinados elementos o épocas.
- b) Se permitirá el estudio científico de las características arquitectónicas, históricas y arqueológicas del bien.
- c) Se conservarán las características tipológicas de ordenación espacial, volumétricas y morfológicas más remarcables del bien.
- d) Queda prohibido reconstruir total o parcialmente el bien, excepto en los casos en que se utilicen partes originales, así como hacer adiciones miméticas que falseen su autenticidad histórica.
- e) Queda prohibido eliminar partes del bien, excepto en caso de que conlleven la degradación del bien o de que la eliminación permita una mejor interpretación histórica. En estos casos, es necesario documentar las partes que deban ser eliminadas.
- f) Queda prohibido colocar publicidad, cables, antenas y conducciones aparentes en las fachadas y cubiertas del bien y colocar instalaciones de servicios públicos o privados que alteren gravemente su contemplación.

¹⁰⁹¹ "c) Los intentos de reconstrucción únicamente se autorizarán en los casos en los que la existencia de suficientes elementos originales o el conocimiento documental suficiente de lo que se haya perdido lo permitan. En todo caso, tanto la documentación previa del estado original de los restos, como el tipo de reconstrucción y los materiales empleados deberá permitir la identificación de la intervención y su reversibilidad."

octubre del 2000¹⁰⁹² que trata del caso de la desafortunada reconstrucción del teatro romano de Sagunto, (FFJJ 7º, 8º y 9º):

“De todas estas corrientes hay trazos en las sucesivas cartas o declaraciones que, como la Carta Internacional de la Restauración de Atenas de 1931, la Carta de Venecia de la Restauración y Conservación de Monumentos de 1964, las cartas italianas del restauro o la Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico de 1975, se han referido a la conservación de los bienes inmuebles con significación cultural. En la mayoría de ellas se recomienda excluir los intentos de recomponer o reconstruir los monumentos antiguos, considerando aceptable tan sólo la anastilosis o recomposición de las partes originales existentes que se encuentren desmembradas, siempre que estén debidamente documentadas, pero excluyendo con carácter general la "recuperación" del estado original de la obra de arte. Alguna de ellas (la carta italiana de 1972) es expresamente contraria a la integración ex novo de zonas con representación figurada o con la inserción de elementos determinantes para la figuratividad de la obra. En circunstancias verdaderamente excepcionales (la destrucción de ciudades a causa de las guerras) algunas declaraciones, como la de Dresde de 1982, admite como principio la reconstrucción monumental del patrimonio arquitectónico.

Cuando, por encima de estas corrientes doctrinales, el Legislador adopta en relación con el patrimonio histórico de su país una determinada opción política, traducida en la correspondiente norma, la interpretación de ese precepto legal, ya en términos y con métodos estrictamente jurídicos, se ha de convertir en el punto de referencia obligado para la Administración Pública y para el juicio que a los tribunales corresponde ejercer sobre la actuación de aquélla. Es así como la interpretación del artículo 39.2 de la Ley de Patrimonio Histórico se convierte en el eje de este recurso, como efectivamente lo fue de la sentencia de instancia.

(...)

La Ley de 1985 ha optado, pues, por permitir otras operaciones de conservación, consolidación o rehabilitación que no consistan en la "reconstrucción" de aquellos inmuebles cuando se encuentren, con palabras clásicas, "si un tiempo fuertes, ya desmoronados". En la hipótesis -de suyo excepcional- de que hubiera de procederse

¹⁰⁹² Sala de lo contencioso, sección tercera (sentencia 7408/2000 - ECLI:ES:TS:2000:7408; ponente: Manuel Sánchez Campos-Bordona).

a su reconstrucción, ésta ha de llevarse a cabo utilizando precisamente partes originales de probada autenticidad. Todo otro intento de reconstrucción de este género de inmuebles resulta, pues, contrario al artículo 39.2 de la Ley (...).”¹⁰⁹³

¹⁰⁹³ Fragmento entero de la sentencia: “Hemos de comenzar afirmando que el rechazo de la legalidad del proyecto no supone en modo alguno su desautorización desde el punto de vista estrictamente cultural, artístico o arquitectónico. Esta Sala no puede ni debe terciar en la polémica sobre sus valores estéticos ni sobre su importancia para la teoría de la restauración y para la puesta en valor de los monumentos: en términos estrictamente jurídicos, nada habría que objetar, en principio, a quienes consideran el proyecto como una actuación ejemplar que respeta simultáneamente la historia del Teatro Romano y supone un "admirable empeño creativo", recupera la presencia urbana del monumento, revaloriza sus ruinas y reanuda su uso tradicional, ahora en condiciones excepcionales de calidad. Este juicio resulta, desde una mirada estrictamente jurídica, tan defendible como el opuesto, que censura la desnaturalización del monumento. (...)

De todas estas corrientes hay trazos en las sucesivas cartas o declaraciones que, como la Carta Internacional de la Restauración de Atenas de 1931, la Carta de Venecia de la Restauración y Conservación de Monumentos de 1964, las cartas italianas del restauro o la Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico de 1975, se han referido a la conservación de los bienes inmuebles con significación cultural. En la mayoría de ellas se recomienda excluir los intentos de recomponer o reconstruir los monumentos antiguos, considerando aceptable tan sólo la anastilosis o recomposición de las partes originales existentes que se encuentren desmembradas, siempre que estén debidamente documentadas, pero excluyendo con carácter general la "recuperación" del estado original de la obra de arte. Alguna de ellas (la carta italiana de 1972) es expresamente contraria a la integración ex novo de zonas con representación figurada o con la inserción de elementos determinantes para la figuratividad de la obra. En circunstancias verdaderamente excepcionales (la destrucción de ciudades a causa de las guerras) algunas declaraciones, como la de Dresde de 1982, admite como principio la reconstrucción monumental del patrimonio arquitectónico.

Cuando, por encima de estas corrientes doctrinales, el Legislador adopta en relación con el patrimonio histórico de su país una determinada opción política, traducida en la correspondiente norma, la interpretación de ese precepto legal, ya en términos y con métodos estrictamente jurídicos, se ha de convertir en el punto de referencia obligado para la Administración Pública y para el juicio que a los tribunales corresponde ejercer sobre la actuación de aquélla. Es así como la interpretación del artículo 39.2 de la Ley de Patrimonio Histórico se convierte en el eje de este recurso, como efectivamente lo fue de la sentencia de instancia.

Octavo.- La tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de Patrimonio Histórico es sumamente clarificadora. A la iniciativa gubernamental, redactada en términos sustancialmente análogos al actual texto, propusieron sendas enmiendas en el Congreso dos grupos parlamentarios que optaban, de manera directa, por suprimir las restricciones existentes en el artículo 39 del proyecto de Ley para las operaciones de reconstrucción de inmuebles (...).

La defensa de la tesis que más tarde obtendría la mayoría parlamentaria no aceptó este planteamiento, respaldó el proyecto de ley con argumentos de nuestra tradición legislativa (...) y sostuvo que con él "[...] España se suma, por medio de su derecho positivo, a la doctrina científica internacional de la restauración [recogiendo] las principales orientaciones de las conferencias internacionales sobre el Patrimonio Artístico y su estricta observancia." De manera expresa y consciente, se mantuvieron, pues, las restricciones que constan en el apartado 2 del artículo 39, afirmando que "lo único que pueden traer consigo son ventajas para la mejor conservación de los bienes" y rechazando las peticiones de suprimirlas y de dejar abiertos o imprejuizados legalmente los criterios aplicables a la reconstrucción de inmuebles.

Noveno.- El designio mayoritario que trasluce el debate en el Parlamento se refleja, pues, en un precepto con rango de ley que, como acertadamente destaca la sentencia de instancia y también se puso de manifiesto en el curso de aquel debate, impone, como principio, el de "evitar" los intentos de reconstrucción de los inmuebles históricos de interés cultural. La Ley de 1985 ha optado, pues, por permitir otras operaciones de conservación, consolidación o rehabilitación que no consistan en la "reconstrucción" de aquellos inmuebles cuando se encuentren, con palabras clásicas, "si un tiempo fuertes, ya desmoronados". En la hipótesis -de suyo excepcional- de que hubiera de procederse a su reconstrucción, ésta ha de llevarse a cabo utilizando precisamente partes originales de probada autenticidad. Todo otro intento de reconstrucción de este género de inmuebles resulta, pues, contrario al artículo 39.2 de la Ley (...).”

Se trata en todos los supuestos de obras que deben reputarse de conservación, y en ningún caso de mejora o reconstrucción.

Hay que tener en cuenta que el deber legal de conservación no implica ni la mejora ni la reconstrucción del inmueble. Pues según GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO las obras a realizar en el bien del propietario deben ser “para conservar su edificación en estado de servir y ser usada conforme a su función social”¹⁰⁹⁴.

Así según GIRALT FERNÁNDEZ¹⁰⁹⁵:

“El concepto de conservación aparece vinculado al de reparación (por contraste con reconstrucción), es decir, se refiere a la reparación de daños o desperfectos subsanables por medios normales o de reparación ordinaria.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha evolucionado progresivamente en cuanto a la definición del concepto de obras normales de conservación, ampliando el ámbito objetivo de dichas obras al compás de la modernización de las técnicas constructivas.

Así, la STS de 16 de mayo de 1984 dice que

«... las técnicas constructivas permiten hoy conceptual de normales supuestos de obras llamadas de consolidación en cimientos, estructuras y saneamientos que sean de poca importancia cuantitativa y cualitativa; señala como límite conceptual de dicha doctrina el alto coste de la reparación o el real agotamiento generalizado del edificio. En virtud de ello, será daño de reparación normal aquel que, aunque suponiendo obra de reconstrucción que afecte a algún elemento estructural, sea de alcance parcial, de coste no excesivo y se realice en edificio en buen estado general de conservación sin síntomas de agotamiento estructural.»

Inciden en esta misma línea jurisprudencial las SSTS de 4 de enero de 1983 y de 22 de abril de 1985, las cuales, tras recordar que rebasan el ámbito de lo que técnicamente son medios normales de reparación las obras que requieren la demolición y posterior reconstrucción de elementos arquitectónicos esenciales y

¹⁰⁹⁴ GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, Javier, *Nuevos enfoques sobre el deber de conservación y la ruina urbanística*, en Revista de Derecho Urbanístico, núm. 89, 1984.

¹⁰⁹⁵ GIRALT FERNÁNDEZ, Francesc, *Deber urbanístico de conservación de inmuebles y órdenes de ejecución de obras*, en Actualidad Administrativa, Sección Doctrina, Ref. III, tomo 1, La Ley, Madrid, 2001, pp. 14-15.

costosos, indican que debe estarse a las características de la edificación y a la importancia cuantitativa y cualitativa de los daños y reparaciones, de modo que actualmente se pueden considerar obras normales de reparación las de consolidación de elementos estructurales, las cuales sólo podrán estimarse extraordinarias cuando respondan a un verdadero agotamiento de las estructuras y elementos básicos del edificio que impongan demoliciones generalizadas e importantes.

Sin embargo, pese a la innegable evolución jurisprudencial en un sentido favorable a la conservación de las edificaciones siempre que sea viable, y a las posibilidades actuales de las ciencias arquitectónicas, es llano que mediante las obras que la Administración debe ordenar se trata no de mejorar o de reconstruir un edificio, sino de conservarlo, es decir, de reparar sus elementos y de mantener sus condiciones de habitabilidad.”

V.2.2.- Procedimiento

Los artículos 99 a 102 del ROAS¹⁰⁹⁶ nos concretan los trámites para llevar a cabo la orden de ejecución, si bien el detalle del procedimiento en las órdenes de ejecución urbanísticas se encuentran en los artículos 83 a 92 del Decreto 64/2014, como a continuación veremos.

¹⁰⁹⁶ “Artículo 99 Competencia y procedimiento

1. La competencia para dictar la orden individual corresponde al presidente de la entidad local, salvo que las ordenanzas la atribuyan a otro órgano.
2. El procedimiento de la orden de ejecución o de prohibición puede ser iniciado de oficio o a instancia de parte y en su trámite se concederá audiencia al interesado.
3. La orden deberá ser clara, formalizada por escrito y motivada. Sólo podrá adoptar la forma verbal cuando se base en una situación de urgencia o de necesidad que no admita demora.

Artículo 100 Licencia eventualmente necesaria

El cumplimiento de las órdenes individuales de ejecución no podrá condicionarse a la obtención de la licencia previa, respecto de las obras o actividades que constituyan su objeto, salvo que éstas requieran proyecto técnico, en cuyo caso tendrá que presentarse éste para su trámite en forma reglamentaria. No obstante, aquellas actuaciones que por razones de urgencia o necesidad no admitan demora, deberán ejecutarse de modo inmediato y bajo la correspondiente dirección técnica, según lo determine la propia orden.

Artículo 102 Casos de necesidad

El procedimiento para imponer una orden de ejecución urbanística es en resumen el siguiente si es por tramitación ordinaria¹⁰⁹⁷ (art. 197 TRLUC y arts. 83 y ss Decreto 64/2014):

- 1) Puesta en conocimiento al Ayuntamiento (vía denuncia ciudadana o por inspección administrativa);
- 2) Resolución potestativa de instrucción previa para determinar circunstancias del caso (art. 75 LPAC y 85.1 Decreto 64/2014) + informe técnico + informe jurídico;
- 3) Resolución incoando procedimiento (de oficio por el alcalde, a petición razonada de otros órganos o por denuncia o solicitud de interesado o acción pública, identificando inmueble y personas afectadas);
- 4) Notificación (indicando plazo para resolver y consecuencias de incumplimiento y plazo para presentar recusación);
- 5) Informe técnico + informe jurídico (si no se ha hecho en fase previa) + (informe del Departament de Cultura a evacuar en 1 mes, preceptivo y vinculante en supuestos art. 86 Decreto 64/2014 para BCIN y BCIL -si no se emite y notifica al Ayuntamiento el informe en el plazo, se pueden proseguir las actuaciones-) + plazo de audiencia de 10 a 15 días hábiles a interesados;
- 6) Resolución de alcaldía imponiendo orden de ejecución (advirtiendo de ejecución subsidiaria o multa coercitiva en caso de incumplimiento);
- 7) Notificación a interesados en máximo 6 meses ya que sino, habría caducidad del procedimiento –o silencio negativo si se incoó a instancia de interesado- (el acto es recurrible en recurso potestativo de reposición o recurso Contencioso Administrativo);
- 8) Inscripción de la orden de ejecución en nota marginal de la finca en el Registro de la Propiedad, atendiendo al carácter de afección real de la finca sobre dicha orden (art. 15.4 TRLS)¹⁰⁹⁸.

1. En los casos de urgencia o necesidad extraordinaria, debidamente acreditados, la administración acordará de inmediato la actividad coactiva, tanto para imponer una conducta como para impedirla. En todo caso, la medida será proporcionada a los fines previstos y deberá respetar la dignidad de la persona.

2. En estos casos la eficacia de la medida cesará de forma automática cuando desaparezcan las causas que la justificaron.”

¹⁰⁹⁷ FERRERA IZQUIERDO, Juanma, *Curso de procedimientos establecidos en el TRLUC*, EAPC, Barcelona, 2017, p. 9.

¹⁰⁹⁸ PALLARÉS MARTÍ, Núria, *Op. Cit.*, p. 34.

En cambio, si se exige orden de ejecución por tramitación inmediata se ejecuta el procedimiento del art. 95 del Decreto 64/2014¹⁰⁹⁹:

- 1) Puesta en conocimiento al Ayuntamiento (vía denuncia ciudadana o por inspección administrativa);
- 2) Informe técnico sobre riesgo inminente salud o seguridad + (solicitud alcalde de intervención Departament de Cultura para intervenir urgentemente con servicios técnicos municipales si el bien es un BCIN);
- 3) Resolución de alcalde ordenando ejecución de actos de conservación, rehabilitación o protección a ejecutar inmediatamente (incluso puede ser verbalmente) bajo dirección de servicios técnicos municipales (advirtiendo que en caso de incumplimiento cabe ejecución subsidiaria sin necesidad de autorización judicial si se da caso de ruina o riesgo inminente del art. 15.2 LOSC 4/2015);
- 4) Notificación interesado (acto recurrible).

Los procedimientos son a resolver y notificar en 6 meses, ya que de lo contrario habrá caducidad, si se inició de oficio, o desestimación por silencio negativo si se inició a solicitud de terceros (art. 88 Decreto 64/2014).

La acción pública urbanística del TRLS y TRLUC y la de la LPCC permite a cualquier persona denunciar ante la administración sobre el incumplimiento del deber legal de conservación y requerir que se emita la orden de ejecución pertinente, hecho que ya venía reconociendo la jurisprudencia, como la STS de 27 de mayo de 1975¹¹⁰⁰ en supuestos de ruina urbanística, pero extrapolable a las órdenes de ejecución de obras, según GONZÁLEZ PÉREZ¹¹⁰¹.

Referente a la intervención del Departament de Cultura de la Generalitat, hemos visto que efectivamente sí interviene en órdenes de ejecución sobre BCIN o bienes en proceso de declaración de BCIN siempre que afecten a dichos bienes, mientras que para los BCIL

¹⁰⁹⁹ FERRERA IZQUIERDO, Juanma, *Op. Cit.* p. 10.

¹¹⁰⁰ Sala de lo Contencioso; ponente: Gabaldón López

¹¹⁰¹ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Comentarios a la Ley del Suelo (texto refundido de 1992)*, Civitas, Madrid, 1993.

solo intervienen con su informe siempre que la orden de ejecución propuesta pueda implicar la pérdida del valor cultural del inmueble. Así lo determina el artículo 86 del Decreto 64/2014:

“Artículo 86 Informe del departamento competente en materia de patrimonio cultural

86.1 Es preceptivo y vinculante el informe del departamento competente en materia de patrimonio cultural en los supuestos siguientes:

a) Cuando la orden de ejecución afecte a un inmueble integrante del patrimonio catalán o en proceso de integración en este patrimonio como bien cultural de interés nacional.

b) Cuando la orden de ejecución pueda comportar la pérdida del valor cultural declarado de un inmueble integrante del patrimonio cultural como bien cultural de interés local.

86.2 El informe a que hace referencia el apartado 1 se debe emitir en el plazo máximo de un mes y ha de establecer los efectos de la orden de ejecución en relación con los bienes protegidos. Transcurrido el plazo mencionado sin que se haya emitido el informe, pueden proseguir las actuaciones.”

El artículo 92.1¹¹⁰² del Decreto 64/2014 reitera esencialmente el carácter vinculante de los informes del *Departament de Cultura* en el caso de los BCIN.

Como nos recuerda GIRALT FERNÁNDEZ¹¹⁰³, la administración competente para ordenar la ejecución de obras para cumplir con las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público de los inmuebles es competencia de los Ayuntamientos, si bien hay ámbitos competenciales del Estado o CCAA donde éstas administraciones pueden incidir

¹¹⁰² “Las órdenes de ejecución que afecten a un inmueble integrante del patrimonio cultural catalán o en proceso de integración en este patrimonio como bien cultural de interés nacional se han de dictar de conformidad con el informe preceptivo del departamento competente en materia de patrimonio cultural catalán.”

¹¹⁰³ GIRALT FERNÁNDEZ, Francesc, *Deber urbanístico de conservación de inmuebles y órdenes de ejecución de obras*, en Actualidad Administrativa, Sección Doctrina, Ref. III, tomo 1, La Ley, Madrid, 2001.

con fuerza, como el patrimonio cultural en base a la LPHE y la LPCC. Así, por ejemplo, como nos dice el mismo autor

“la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico, reconoce la competencia para la ejecución de la misma, en primer término, «a los órganos que en cada Comunidad Autónoma tengan a su cargo la protección del Patrimonio Histórico», órganos que se hallan legalmente habilitados para imponer medidas de conservación de los elementos valiosos del patrimonio histórico, como recuerda la STS de 19 de julio de 1999 (ponente: Delgado Iribarren y Negro, La Ley, 1999, 1167).”

Esto es muy evidente en el artículo 67 LPCC, que faculta al Departament de Cultura de la Generalitat para dictar órdenes de ejecución para conservar inmuebles declarados BCIN de acuerdo con los parámetros de la LPCC, así como a los Ayuntamientos para los BCIL.

Referente a la necesidad de que la orden de ejecución tenga un carácter concreto y detallado se ha manifestado GIRALT FERNÁNDEZ¹¹⁰⁴:

“La orden de ejecución de unas obras no puede tener nunca un contenido genérico o indeterminado, sino que debe concretar con claridad y rigor cuáles son las obras que el destinatario de la orden debe ejecutar, constituyendo dicha concreción un requisito de validez de la orden. (...)

Entiendo que un acto administrativo consistente en una orden de ejecución genérica e indeterminada, en la medida que no permite a su destinatario conocer su contenido ni proceder a su cumplimiento, será nulo de pleno de derecho, por lesionar el derecho fundamental a la defensa y por tener un contenido imposible (art. 62.1, letras a y c, LRJAP).”

La STS de 18 de septiembre de 1989¹¹⁰⁵ menciona que se debe especificar en la orden cuáles hayan de ser las obras a realizar con la descripción más detallada posible, que

¹¹⁰⁴ GIRALT FERNÁNDEZ, Francesc, *Deber urbanístico de conservación de inmuebles y órdenes de ejecución de obras*, en Actualidad Administrativa, Sección Doctrina, Ref. III, tomo 1, La Ley, Madrid, 2001, p.20.

¹¹⁰⁵ Sala de lo Contencioso; Ar. 6586, ponente: García Estartús.

“el requisito de la previa concreción de la obra a realizar y su presupuesto, en la medida de lo racionalmente posible y previsible, junto con el requerimiento al interesado, constituye presupuesto necesario e imprescindible para la validez y eficacia jurídica de tal orden de ejecución.”

Y que el órgano administrativo competente debe determinar

“de modo previo, preciso, concreto y detallado las obras o reparaciones que han de ser efectuadas, al menos dentro de los límites que las previsiones técnicas normales permitan en cada caso, sin perjuicio de la advertencia de posibles defectos o malformaciones ocultas no determinables a prima facie, que en su caso han de ser detallados o justificados a posteriori en la ejecución sustitutoria, aclarando su imposible determinación previa”.

La necesidad de concreción y detalle implica, según la STS de 24 de octubre de 1985, “la descripción técnica suficiente para su adecuada ejecución”¹¹⁰⁶.

Mientras que la STS de 30 de marzo de 1987 estima inadmisibles las órdenes de ejecución que se limitan a ordenar “las obras necesarias de arreglo y consolidación del inmueble”.

También la STS de 2 de enero de 1992¹¹⁰⁷ reitera la necesidad de detallar o concretar las obras a realizar, sin que sean suficientes las declaraciones genéricas, máxime cuando sin dicha precisión no podría examinarse si las obras ordenadas en encuentran dentro del campo que marca la ley en orden al deber de conservación, ni el destinatario estaría en condiciones de cumplirla.¹¹⁰⁸

V.2.3.- Efectos de su declaración

¹¹⁰⁶ Sala de lo Contencioso-Administrativo (ponente: Botella Taza).

¹¹⁰⁷ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. 696; ponente: De Oro-Pulido López).

¹¹⁰⁸ GIRALT FERNÁNDEZ, Francesc, “Deber urbanístico de conservación de inmuebles y órdenes de ejecución de obras”, *Actualidad Administrativa*, Sección Doctrina, Ref. III, tomo 1, La Ley, Madrid, 2001, p.20.

La consecuencia normal o querida de la orden de ejecución es que el obligado lleve a cabo las obras de acuerdo con lo previsto en la orden y en el plazo dado de forma voluntaria, pero no siempre es así y se incumple. Así, de acuerdo con GIFREU I FONT,

“El incumplimiento injustificado de la orden de ejecución por parte del obligado dentro del plazo voluntario otorgado a este efecto abre la puerta a la ejecución forzosa de la Administración (...). En el plazo de un mes a contar desde el momento en que se constata que el interesado no ha dado cumplimiento voluntario a la orden de ejecución, el ayuntamiento debe decidir entre el otorgamiento de un nuevo plazo para llevar a cabo la actuación ordenada o bien la ejecución subsidiaria con medios propios o externos, el coste de la cual debe repercutirse al obligado (STSJC de 14 de junio de 2002). Se debe tener presente, pero, que la ejecución subsidiaria requiere un previo requerimiento o notificación al administrado para que cumpla las obligaciones impuestas. Este requerimiento debe de ser expreso y debe otorgar un plazo prudencial al sujeto obligado para la ejecución de las actuaciones requeridas (STS de 17 de diciembre de 1986 y STSJC de 9 de febrero de 1999).”¹¹⁰⁹

Según el artículo 101 del ROAS se determina que, en caso de incumplimiento de una orden de ejecución, existe la posibilidad de acudir al régimen de multas coercitivas o a la ejecución subsidiaria, tal y como prevé el artículo 197.4 TRLUC:

“El incumplimiento injustificado de las órdenes de ejecución a que hace referencia el apartado 3 habilita a la administración para adoptar cualquiera de las medidas de ejecución forzosa siguientes:

- a) La ejecución subsidiaria a cargo de la persona obligada.
- b) La imposición de multas coercitivas, de acuerdo con lo establecido por el artículo 225.2, que se puede reiterar hasta que se cumpla la obligación de conservación.”

El precepto se encuentra desarrollado en el artículo 101 del ROAS:

¹¹⁰⁹ GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística (...)*, p. 908.

“1. El órgano que ordene la ejecución de un acto concederá a su destinatario un plazo suficiente para su cumplimiento, con la advertencia de que si no lo cumple dentro del mismo se procederá a la ejecución subsidiaria conforme a la normativa de procedimiento administrativo.

2. Para el cumplimiento de la orden, la administración podrá imponer multas coercitivas, en los supuestos, forma y cuantía que determinen las leyes, y se podrán reiterar si no se cumple la orden en los plazos que se concedieren al efecto.

3. La imposición de multas coercitivas será independiente de la sanción que, en su caso, proceda aplicar de acuerdo con la ley.”

Para las órdenes de ejecución en el ámbito urbanístico, debemos tener en cuenta, además el artículo 93 del Decreto 64/2014, que determina la ejecutividad inmediata de la orden de ejecución desde el momento en que se dicta y faculta a acudir a la ejecución forzosa del acto si se incumple la orden en el plazo establecido por la administración en cada caso, así como concreta que la ejecución subsidiaria es a cargo del obligado y concreta el importe de las multas coercitivas:

“93.1 Las órdenes de ejecución son ejecutivas desde que se dictan. Efectuada la advertencia previa y transcurrido el plazo de ejecución voluntaria, el órgano competente puede ordenar la ejecución forzosa, respetando el principio de proporcionalidad, por los medios de ejecución subsidiaria o multa coercitiva. El órgano competente puede cambiar el medio de ejecución forzosa cuando las multas coercitivas determinadas previamente no resulten efectivas.

93.2 La ejecución subsidiaria es a cargo de la persona obligada. Antes de ejecutar materialmente los actos que han sido ordenados, se puede liquidar provisionalmente el importe de los gastos, los daños y los perjuicios que se tengan que soportar previsiblemente, con vistas a su liquidación definitiva. Cuando la persona obligada no satisfaga voluntariamente las cantidades líquidas a que está obligada, se han de exigir mediante el apremio sobre el patrimonio.

93.3 Las multas coercitivas se pueden imponer por una cuantía de 300 a 3.000 euros, por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo que ha sido ordenado.”

El artículo 128 del Decreto 64/2014 es un recordatorio de los límites de cuantía de las multas coercitivas de 300 a 3.000 euros, pero también nos recuerda el carácter no sancionador de las mismas y su compatibilidad con las sanciones gubernativas urbanísticas, sin perjuicio de que, de acuerdo con PALLARÉS MARTÍ¹¹¹⁰ deben aplicarse de acuerdo con el principio de proporcionalidad y por eso no deberían ser las multas coercitivas –a modo individual- superiores a las que cabría imponer como multas gubernativas por la infracción cometida, y es que el incumplimiento del deber de conservación de edificaciones en condiciones de salubridad y decoro público es una infracción urbanística leve según el artículo 215.d TRLUC, y en condiciones de seguridad es una infracción grave según el artículo 214.d TRLUC.

Por otro lado, PALLARÉS MARTÍ¹¹¹¹ también cita, referente a la ejecución subsidiaria, la STS de 11 de mayo de 1995, según la cual, en caso de querer ir al mecanismo de ejecución subsidiaria, previamente debe incoarse procedimiento sancionador por la infracción urbanística cometida por incumplir el deber de conservar el bien.

Debemos recordar que el artículo 197.2 TRLUC establece que serán las administraciones quienes deberán asumir el exceso de coste de los deberes de conservación que vayan más allá de lo que los propietarios estén obligados a soportar si se les requieren unas medidas que son en interés general.

Cabe traer aquí a colación el artículo 54 LPCC, sobre las medidas de fomento de los bienes protegidos por la LPCC, ya que de forma genérica se prevén ayudas de la administración para la conservación, restauración y recuperación de los bienes integrantes del patrimonio cultural catalán (especialmente de los BCIN y BCIL), si bien con las medidas necesarias para evitar la especulación con estos bienes que reciben ayudas. En ningún caso recibirán estas ayudas los propietarios que no cumplan con el deber de conservación concretado en la LPCC.

¹¹¹⁰ PALLARÉS MARTÍ, Núria, *El deure de conservació. Ordres d'execució*, Diploma de Postgrau en Dret Urbanístic, URV, Tarragona, 2023, p. 36.

¹¹¹¹ PALLARÉS MARTÍ, Núria, *op. cit.*, p. 37.

En todo caso, el artículo 197.4 TRLUC nos recuerda que el incumplimiento de la orden de ejecución debe ser injustificado para poder ir a los mecanismos de ejecución forzosa de los actos administrativos.

Además, todo eso sin perjuicio de las demás responsabilidades penales, civiles y administrativas que puedan corresponder por incumplir el deber de conservación, de acuerdo con el artículo 94 del Decreto 64/2014:

“Artículo 94 Responsabilidad por incumplir el deber legal de conservación y rehabilitación

Las órdenes de ejecución dictadas no eximen a la persona propietaria del inmueble afectado de las responsabilidades penales, civiles o administrativas que se puedan deducir por el incumplimiento eventual del deber legal de conservación y rehabilitación del suelo y las obras.”

Me remito al capítulo que trata de las sanciones urbanísticas y de la LPCC por daños al patrimonio cultural o a los bienes catalogados así como los delitos de ordenación urbanística y contra el patrimonio cultural.

Respecto a las multas coercitivas que se imponen en caso de incumplimiento de la orden de ejecución, según MELÓN MUÑOZ,

“Se entiende por tales aquellos compelimientos periódicos de carácter económico que tienen por finalidad favorecer el cumplimiento de determinada conducta por parte del administrado. Mediante la multa coercitiva no se impone una obligación de pago con un fin represivo, por la realización de una conducta administrativamente ilícita, sino que es una medida de constreñimiento económico, adoptada previo el oportuno apercibimiento, reiterada en lapsos de tiempo y tendente a obtener la acomodación de un comportamiento obstativo del destinatario del acto a lo dispuesto en la decisión administrativa previa.

No se inscriben, por tanto, estas multas en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, sino en el de la autotutela ejecutiva de la Administración (TCO 239/1988; TS 13-11-95 , EDJ 77). Tampoco tienen finalidad indemnizatoria o

resarcitoria de los eventuales daños generados por la conducta del sujeto. Por ello, son compatibles con las reparaciones que procedan.”¹¹¹²

El mismo autor¹¹¹³ considera que se exige para que se pueda imponer una multa coercitiva que exista una autorización legal sobre la forma y cuantía de las multas (pues la previsión genérica de la LPAC no sería suficiente (ver en ese sentido STSJ Valladolid de 20 de mayo de 1999¹¹¹⁴ y STSJ Cataluña de 23 de febrero de 1999¹¹¹⁵); también debe servir para hacer cumplir actos personalísimos cuando no proceda la compulsión directa sobre las personas (o esta solución no sea conveniente) así como actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otro.

La jurisprudencia (STS de 6 de abril de 1982) exige que los lapsos de tiempo entre multa y multa deben ser suficientes o proporcionados para cumplir lo ordenado por el órgano administrativo, lo cual es manifestación del principio de buena fe en las relaciones Administración pública-administrado.

La STSJ Castilla-La Mancha de 21 de julio de 2014¹¹¹⁶ precisa que las multas coercitivas no tienen un carácter sancionador, por lo que serán independientes de las sanciones punitivas y no están limitadas por el carácter de irretroactividad de las normas sancionadoras desfavorables del artículo 9.3 CE.

Las multas coercitivas exigen un apercibimiento previo con requerimiento dando plazo para cumplir (STSJ La Rioja de 1 de septiembre de 1997¹¹¹⁷). Además, debe respetarse la proporcionalidad en la cuantía (STS de 6 de mayo de 2015¹¹¹⁸) y si la ley no establece un límite, no habría límite de multas, y en caso de establecerse, una vez llegado al tope de multas, se podría acudir a otras medidas de ejecución forzosa autorizadas. En patrimonio cultural, el art. 69.3 LPCC autoriza a imponer tantas multas coercitivas como sean precisas mientras persista el incumplimiento, mientras que en urbanismo, se deduce

¹¹¹² MELÓN MUÑOZ, Alfonso (director), *Memento práctico de Urbanismo*, Lefebvre, Madrid, 2018, referencia 1830.

¹¹¹³ MELÓN MUÑOZ, Alfonso (director), *Op. cit.*, refs. 1832 y 1834.

¹¹¹⁴ Sala de lo Contencioso, EDJ 15254.

¹¹¹⁵ Sala de lo Contencioso, EDJ 80913.

¹¹¹⁶ Sala de lo Contencioso, EDJ 168262.

¹¹¹⁷ Sala de lo Contencioso, EDJ 3412.

¹¹¹⁸ Sala de lo Contencioso, EDJ 93221.

también que no hay un límite de multas coercitivas, si bien en cualquier momento se puede pasar a la ejecución subsidiaria (art. 225.1 TRLUC).

El acto de imposición de la multa coercitiva se considera un acto de ejecución de una obligación incumplida emanada de otro acto administrativo, si bien se lo considera un acto autónomo a efectos de que es recurrible de forma autónoma respecto del acto incumplido (vid. STS de 10 de julio de 1984¹¹¹⁹; STSJ Sevilla de 3 de diciembre de 1998¹¹²⁰).

Cabe decir, asimismo, que el incumplimiento, por parte del propietario de efectuar las obras requeridas por planes, normas o proyectos de carácter histórico, arqueológico o artístico, son causa legitimadora de la expropiación forzosa por razón urbanística de acuerdo con el artículo 110.1.cuarto TRLUC.

Del mismo modo, según el artículo 178 TRLUC, el Ayuntamiento deberá declarar el incumplimiento de la obligación de edificar si se incumplen

“los plazos fijados en las órdenes de ejecución de obras que se refieran a obras de conservación o rehabilitación requeridas (...) por la protección del patrimonio arquitectónico o cultural”¹¹²¹.

Dicha declaración municipal de incumplimiento implicaría la inscripción de la finca en el Registro municipal de solares sin edificar que conllevaría iniciar un expediente de venta, expropiación o sustitución forzosa, que implica que en un plazo de 2 años desde su inscripción el Ayuntamiento puede potestativamente llevar a cabo alguna de las tres acciones de acuerdo con el artículo 179 TRLUC. Si transcurre el período de 2 años, el proceso queda en suspenso durante 1 año, y si transcurrido el mismo se persiste en el incumplimiento del propietario, cualquier persona puede exigir al Ayuntamiento la expropiación forzosa de la finca inscrita.

¹¹¹⁹ Sala de lo Contencioso, EDJ 12786.

¹¹²⁰ Sala de lo Contencioso, EDJ 39459.

¹¹²¹ El artículo 230.c RLUC admite explícitamente el supuesto de incumplimiento de una orden de ejecución referidas a la protección del patrimonio tanto arquitectónico como cultural.

V.2.4.- Comparativa con otras Comunidades Autónomas

V.2.4.1.- Principado de Asturias

Al existir un deber legal de conservación superior al del resto de propietarios, las órdenes de ejecución que se dicten en cumplimiento de ese fin, no generan derecho a indemnización a favor del propietario, pues es una carga que tiene el deber legal de aceptar.

El art. 233 del TROTU detalla el régimen de las órdenes de ejecución en el Principado de Asturias (en adelante, Asturias), y concretan en su apartado 2 la necesidad de que detallen las obras de ejecución, en cumplimiento de lo que exige la jurisprudencia del TS del principio de proporcionalidad y favor libertatis.

Y en caso de incumplimiento injustificado de la orden de ejecución se puede proceder por la administración a las multas coercitivas o a la ejecución subsidiaria.

En referencia al deber de conservación de los bienes integrantes del patrimonio cultural asturiano y las correspondientes órdenes de ejecución por su incumplimiento, hay que ir a los artículos 28 a 22 LPCPA. En el artículo 28 se estipula el deber genérico de propietarios, demás titulares de derechos reales y poseedores de conservar esos bienes y la prohibición de su destrucción (excepto en los casos expresamente contemplados en la ley), el deber de destinarlo a un uso que permita su conservación así como a facilitar información e inspección sobre estos bienes culturales cuando lo requiera la administración competente.

Mientras que el artículo 29 prevé la posibilidad de la Consejería asturiana de Cultura (o en su caso el Ayuntamiento, si se trata de un bien catalogado urbanísticamente u otros bienes sobre los que esté facultado, dando cuenta a la administración autonómica) para dictar órdenes de ejecución a los obligados para que ejecuten las obras o actuaciones necesarias para conservar o proteger el bien cultural. Si se incumple injustificadamente la orden de ejecución, la administración puede proceder a la multa coercitiva (art. 30), a la reiteración de la orden de ejecución o a la ejecución subsidiaria a cargo del obligado si la urgencia lo aconseja (art. 31) e incluso el incumplimiento del deber de conservación es causa de interés social para su expropiación (art. 32)..

En general vemos un régimen parecido al catalán si bien es cierto que el hecho de que la LPCPA se aplique igualmente a los meros bienes catalogados urbanísticamente genera un nuevo régimen protector para estos bienes muy recomendable y más amplio del que le brinda la legislación urbanística.

V.2.4.2.- Aragón

Atendiendo el deber de conservación que tiene todo propietario sobre las edificaciones en condiciones adecuadas de seguridad, salubridad, ornato público y además de calidad ambiental, cultural y turística. Obliga al propietario a realizar los trabajos precisos para conservarlos o rehabilitarlos para conseguir las condiciones de habitabilidad o uso efectivo. Este deber alcanza un valor de obras de hasta la mitad del valor de una construcción similar de nueva planta (art. 254 TRLUA).

Toda esa normativa de las órdenes de ejecución es aplicable a cualquier terreno o edificio, pero naturalmente con más razón se pueden aplicar a los bienes catalogados.

Es de notar que en la ley catalana urbanística no existe el deber de conservación en condiciones de calidad ambiental, cultural y artística, pero su inclusión en el caso aragonés se puede interpretar como algo muy favorable para asegurar la conservación de bienes catalogados, que precisamente se protegen por esos valores culturales, ambientales y turísticos que aquí se exige explícitamente.

También el hecho de explicitar y limitar la cantidad exigible al propietario en cuanto al deber de conservación ayuda a dar seguridad jurídica al propietario (y también al Ayuntamiento a la hora de dictar una orden de ejecución).

Así, el Alcalde está facultado para ordenar la ejecución de las obras y actuaciones necesarias para conservar el edificio para cumplir con el deber de conservación que tiene el propietario. Se debe dar en principio audiencia al propietario y una vez dictada la orden, el propietario debe ejecutarlas a su costa (excepto que la orden pretenda una mejora o beneficio de interés general que vaya más allá del deber general de conservación, en cuyo caso será a costa del municipio; art. 255).

También cabe la posibilidad –innovadora comparado con los demás regímenes autonómicos- de que el Ayuntamiento subvencione hasta el 10% del presupuesto de las

obras exigidas por orden de ejecución si superan la cuarta parte del valor de la edificación (art. 256).

En caso de incumplimiento de la orden, cabe imponer multas coercitivas cada mes de hasta el 10% del coste de las obras de la orden (dinero que se destinará a sufragar los costes de la ejecución subsidiaria), si bien el Ayuntamiento en cualquier momento puede optar por la ejecución subsidiaria a costa del propietario (art. 259).

Referente al deber de conservación de la legislación del patrimonio cultural, la LPCA prevé un deber genérico de conservación de todos los bienes del Patrimonio Cultural Aragonés, en el artículo 6.1:

“Todas las personas tienen el deber de conservar el Patrimonio Cultural Aragonés, utilizándolo racionalmente y adoptando las medidas preventivas, de defensa y recuperación que sean necesarias para garantizar su disfrute por las generaciones futuras.”

Mientras que los dos otros apartados del precepto prevén la colaboración de las personas y de las asociaciones culturales en la preservación de los bienes culturales.

Más específico es el deber de conservación del artículo 33.1 LPCA¹¹²² sobre los BIC, del artículo 50¹¹²³ sobre los bienes catalogados aragoneses y finalmente del artículo 54 sobre los Bienes Inventariados del Patrimonio Cultural de Aragón¹¹²⁴. Tanto para los BIC como para los Bienes Inventariados, la ley prevé las órdenes de ejecución por la Dirección

¹¹²² “Los propietarios y titulares de derechos sobre los Bienes de Interés Cultural tienen el deber de conservar adecuadamente el bien, facilitar el ejercicio de las funciones de inspección administrativa, el acceso de investigadores y la visita pública, al menos cuatro días al mes, en los términos establecidos reglamentariamente.”

¹¹²³ “La inclusión de un bien en el Catálogo supone su protección con fines de investigación, consulta y difusión, así como determinar su compatibilidad de uso con su correcta conservación.”

¹¹²⁴ “Artículo 54 Deberes

1. Los propietarios y titulares de derechos sobre los Bienes inventariados del Patrimonio Cultural Aragonés tienen el deber de conservarlos adecuadamente, facilitar el ejercicio de las funciones de inspección administrativa, su estudio por investigadores y la contemplación pública, al menos cuatro días al mes, en los términos establecidos reglamentariamente.

2. El Director General responsable de Patrimonio Cultural podrá exigir el cumplimiento de los anteriores deberes mediante órdenes de ejecución, que detallarán las intervenciones u horarios de contemplación pertinentes.

3. Cuando la orden de ejecución requiera la entrada en un domicilio constitucionalmente protegido, se podrá obtener autorización judicial conforme a lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.”

General del Patrimonio Cultural de Aragón como mecanismo para hacer frente a la inactividad del deber de conservación del titular, no se prevé en cambio para los bienes catalogados.

V.2.4.3.- Comunidad de Madrid

Existe el deber de genérico conservación en condiciones de salubridad, seguridad, ornato y decoro legalmente exigible a los propietarios de inmuebles. Dicho deber solo es exigible para realizar obras de conservación de hasta la mitad del valor de un inmueble nuevo de similares características, pues si se exige más allá de eso, debe de ser el Ayuntamiento quien sufrague ese sobrecoste. Además, puede prever ayudas o bonificaciones en las tasas para dichas obras (art. 168 LSCM).

En caso de incumplimiento del deber de conservación, el Ayuntamiento puede dictar órdenes de ejecución (que en el caso de edificios catalogados, también podrán ser hechas por el órgano autonómico competente en patrimonio). Además, si las obras a realizar son sobre bienes protegidos por la legislación sectorial de patrimonio cultural, deben ser previamente autorizadas por la Consejería de cultura (art. 170 LSCM).

A nivel de la reciente , de forma similar a la ya derogada Ley del Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid de 2013, prevé en su artículo 32, que trata del “deber de conservar” con la previsión de que

“Las personas que tengan la condición de propietarias, poseedoras y demás titulares de derechos reales sobre los bienes culturales del patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid, están obligadas a conservarlos, cuidarlos, protegerlos y utilizarlos debidamente para asegurar su integridad, y evitar su pérdida, destrucción o deterioro, en los términos establecidos por la legislación vigente en materia de urbanismo, de protección del patrimonio urbano y arquitectónico y de patrimonio cultural.”

Un deber sin duda genérico puesto que según el artículo 31 LPCCM, supone una tutela no solo de los BIC y los BIP, sino de todos los bienes del patrimonio histórico de la

Comunidad de Madrid, estén o no específicamente protegidos por la ley. Asimismo, la Comunidad de Madrid podrá recabar la información necesaria de propietarios y poseedores para comprobar el estado de conservación de dicho patrimonio, así como para su protección específica si procediese, lo que nos indica que dicha obligación de suministrar información puede servir a efectos de cualquier catalogación.

Más innovadora es la previsión del artículo 33 LPCCM que considera causa de utilidad pública o interés social para expropiar bienes culturales siempre que estén protegidos, el incumplimiento grave del deber legal de conservación y cuidado establecido a los obligados por la LPCCM, así como la declaración de ruina de un inmueble provocada por la falta de conservación del titular. Cabe incluso (apartado tercero), que en el justiprecio ya se computen los gastos administrativos de intervención sobre el bien para su conservación, lo que supone un aliciente para invertir en la conservación de bienes ajenos en la ejecución subsidiaria si se presume que luego será difícil de que se recupere esa inversión.

V.2.4.4.- Islas Baleares

Existe un deber genérico de conservación de todos los bienes integrantes del patrimonio histórico de las Islas Baleares regulado en el artículo 22 LPHIB y que va dirigido tanto a particulares como poderes públicos. Dicho deber de conservación tiene asociados dos mecanismos de conservación efectivos que lo hacen una figura interesante en comparación con otras leyes como la catalana.

Así, el artículo 23 LPHIB faculta al consejo insular para impedir cualquier obra o intervención sobre un bien del patrimonio histórico no declarado ni BIC ni bien catalogado, requiriendo al Ayuntamiento a adoptar medidas para hacer efectiva la suspensión (de lo contrario lo haría subsidiariamente). En máximo 3 meses el consejo insular debe resolver, previo informe municipal, si se continúan las obras, se suspende la intervención o se inicia un procedimiento para declarar el inmueble como BIC o bien catalogado. Por su parte, el Ayuntamiento está facultado para suspender por un máximo de 3 meses la tramitación de la licencia de edificación o uso y solicitar al consejo insular incoar procedimiento de declaración de BIC o bien catalogado.

Mientras que el artículo 24 faculta a la administración competente a suspender las obras de demolición o cambio de usos de un bien no catalogado ni BIC por un máximo de 3 meses, en los que debe resolver si se continúan las obras, se suspende la intervención o se incoa el procedimiento de BIC o bien catalogado.

El deber de conservación de los BIC y los bienes catalogados es el mismo, pues todo propietario, titular de un derecho o un poseedor del bien tiene el deber de conservarlo, mantenerlo y custodiarlo garantizando sus valores así como destinarlo a un uso que garantice su conservación (art. 26 LPHIB). El incumplimiento de este deber de conservación permitirá a las administraciones competentes ordenar al incumplidor la ejecución de las obras o actuaciones indispensables para preservar el bien. En caso de que se incumpla la orden de ejecución, cabrá la ejecución subsidiaria administrativa a cargo del obligado (art. 27). Según MASOT TEJEDOR¹¹²⁵ esta ejecución subsidiaria debería ser preceptiva y no optativa para la administración, pues es quien tiene cura del patrimonio histórico, así, el artículo 22.3 LPHIB nos recuerda que “los poderes públicos promoverán, por todos los medios a su alcance, la conservación, la consolidación y la mejora de los bienes integrantes del patrimonio histórico de titularidad pública y privada”. Además, el artículo 28 LPHIB, sobre la reparación de daños, nos establece que “el consejo insular competente ha de ordenar a las personas, entidades o instituciones responsables, sin perjuicio de la sanción que corresponda, la reparación de los daños causados ilegalmente a bienes de interés cultural o catalogados, mediante órdenes ejecutivas de reparación, reposición, reconstrucción¹¹²⁶ o derribo, o mediante las que sean necesarias para restituir el bien a su estado anterior”. Además, el incumplimiento del deber de conservación puede ser motivo de interés social para que la administración expropie el bien al titular del BIC o bien catalogado (art. 33 LPHIB).

Todo eso sin perjuicio de la colaboración jurídica, técnica o económico-financiera (como los programas anuales de inversiones y ayudas de los Consejos Insulares para conservar el patrimonio cultural, al que serán esos propietarios preferentes en recibir las ayudas)

¹¹²⁵ MASOT TEJEDOR, Josep, “*Els béns immobles catalogats: anàlisi de la seva regulació*” *op. cit.*, p. 101.

¹¹²⁶ A diferencia de los BIC en el artículo 41.c LPHIB, en los bienes catalogados no hay restricciones para la reconstrucción del bien. Según MASOT TEJEDOR lo que no cabe es reinventar el bien en la reconstrucción. El autor considera ilógico que no se reconstruyan los edificios que han sido objeto de demoliciones ilegales, los destruidos por guerras, etc.

que pueden dar las administraciones competentes a los propietarios o titulares de derechos de los bienes (arts. 81, 83 y 84). Se entiende en base a esta referencia genérica a administraciones competentes que tanto Ayuntamientos, Consejos Insulares como la misma Comunidad Autónoma podrían ser competentes para ejercer dichas potestades para asegurar la conservación de los bienes.

En cambio, para exigir la reparación de los daños causados a BIC y bienes catalogados, solo es competente el Consejo Insular, lo que se articulará a través de órdenes ejecutivas de reparación, reposición, reconstrucción o derribo o las demás que sean necesarias para restituir el bien (art. 28).

También es competencia exclusiva de los Consejos Insulares la imposición de multas coercitivas para hacer cumplir las obligaciones dimanantes de la LPHIB y de las resoluciones administrativas que se dicten en su cumplimiento, siempre dando audiencia previa al interesado y previo requerimiento de cumplimiento al obligado dando un plazo para cumplir al obligado. El Consejo puede imponer las multas que estime convenientes siempre dando un nuevo plazo de cumplimiento no inferior al primer requerimiento.

Otro apunte importante es que en toda tramitación administrativa que pueda afectar a un BIC o un bien catalogado se exige informe de la Comisión Insular del Patrimonio Histórico (art. 29), este es un precepto de máximos que hasta puede llevar a confusión, pues realmente son muchos los procedimientos que pueden afectar a uno de esos bienes, pero entiendo que son los principales y que sí deberían tener este informe, entre otras: licencias, órdenes de ejecución, multas coercitivas y ejecuciones subsidiarias, declaración de ruina, declaración y descatalogación de bienes, expropiación forzosa del bien.

La legislación urbanística de las Islas Baleares, la LUIB, también prevé un régimen común de conservación de edificaciones así como ciertas especificidades para los bienes culturales y los catalogados urbanísticamente.

Así, el artículo 122 LUIB prevé un deber genérico de los propietarios de inmuebles a cumplir los deberes de uso, conservación y rehabilitación legales y a destinar los bienes a los usos permitidos por la ordenación urbanística. Concretamente hay el deber de mantener en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público, accesibilidad, salubridad y habitabilidad (para viviendas). Además, del deber de conservar, mantener, restaurar y rehabilitar de acuerdo con la LPHIB y el planeamiento urbanístico (sobre todo

planes especiales y catálogos del patrimonio). Los costes de reparación de inmuebles son a costa del propietario, con el límite del 50% del coste de una nueva edificación de características similares, caso en el que cabría la declaración de ruina económica del inmueble (art. 126.2.b) y el límite de las exigencias de obras para mejoras de interés general o estéticas no previstas en el planeamiento (art. 122.2).

Para asegurar el deber de conservación urbanístico de los inmuebles, de acuerdo con el art. 123.1, los ayuntamientos ordenarán las órdenes de ejecución necesarias de acuerdo con los informes de evaluación correspondientes y con el principio de proporcionalidad. Requieren audiencia previa del interesado e informe de los servicios técnicos y jurídicos así como motivación. No requerirán licencia urbanística, salvo que la normativa exija proyecto técnico. También se pueden dictar con carácter urgente, prescindiendo de parte del procedimiento.

Si se incumple la orden de ejecución de forma injustificada, cabe la ejecución subsidiaria a cargo del obligado, el otorgamiento de nuevo plazo para cumplir la imposición de multas coercitivas o la convocatoria de concurso de un programa de rehabilitación sustituyendo forzosamente al obligado (art. 123.2).

Si se trata de conservar el patrimonio cultural inmueble o por motivos de interés estético, los consejos insulares o ayuntamientos pueden hacer órdenes de ejecución respecto obras de conservación, reforma de fachadas o espacios visibles desde vía pública, sin perjuicio de las demás medidas previstas en la LPHIB (art. 123.3 LUIB). Entiendo que si afecta a un BIC o bien catalogado se necesitaría informe preceptivo de la Comisión Insular del Patrimonio Histórico (art. 29 LPHIB).

V.2.5.- Conclusiones preliminares

El deber urbanístico de conservación de los inmuebles y las órdenes de ejecución por el incumplimiento de ese deber se encuentran reguladas principalmente en los artículos 15 y 17.3 y 4 TRLS (ley con carácter básico) y en el artículo 197 TRLUC. También el artículo 84 LBRL regula las órdenes de ejecución de los entes locales de acuerdo con los principios de igualdad, necesidad y proporcionalidad en su ejercicio. Otra cosa es el deber

de conservación derivado de la legislación sectorial del patrimonio cultural para BCIN y BCIL, regulada en la LPCC.

Se entiende del artículo 15 TRLS que la administración puede imponer a los propietarios la realización de obras por motivos culturales, si bien si rebasan el 50% del coste equivalente de la obra de nueva planta, ese exceso debería ser indemnizado o sufragado por la administración requirente (ver art. 17.4 TRLS). Esto bien podría aplicarse a los bienes meramente catalogados urbanísticamente.

El artículo 197.2 TRLUC nos concreta que también son indemnizables por la administración las obras de conservación que impliquen mejoras de interés general, referencia que podría considerarse hecho tácitamente a las obras impuestas por razones culturales de los artículos 15 y 17.4 TRLS con sus límites ya mencionados. Según cierta doctrina como PALLARÉS MARTÍN¹¹²⁷, cabría ahorrarse dicha indemnización por vinculación singular (art. 48 TRLS) si se establecen medidas compensatorias, como ayudas o subvenciones.

La jurisprudencia ha ido cambiando en cuanto al deber o no de indemnizar administrativamente por las obras requeridas para conservar un bien catalogado, pues hay jurisprudencia del Tribunal Supremo de los años 80 tendente a obligar a indemnizar en parte administrativamente las obras requeridas (dicha parte o proporción a aportar por la administración en base al interés general se debería determinar caso por caso según la STS de 11 de febrero de 1985), si bien la jurisprudencia del TSJC de 19 de marzo del 2004 entiende que el deber de asumirlo es del propietario.

El artículo 17.4 TRLS establece para el suelo urbano la posibilidad de dictar órdenes de ejecución por razones culturales o turísticas sobre bienes inmuebles, siempre con el límite del 50% del coste del bien, cifra a partir de la cual sería una vinculación singular indemnizable por la administración.

El deber de conservación de un bien, incluso catalogado o protegido, cesa con la declaración de ruina del inmueble (Sentencia del TS de 28 de marzo de 1988).

¹¹²⁷ PALLARÉS MARTÍ, Núria, *Op. Cit.*, pp. 9-10.

La orden de ejecución es un acto administrativo que tiene como objetivo hacer cumplir de forma concreta el deber genérico de conservación de un inmueble cuando se está legalmente obligado a ello. Se considera por la doctrina que es un acto de gravamen, individualizado, de naturaleza constitutiva, que obliga de forma concreta, que debe ser claro y motivado, con un contenido concreto sobre las obras a realizar, que es fruto de una potestad reglada, que se ejerce preceptivamente, que en su caso puede llegar a exigir solicitar licencia urbanística y se dicta en virtud de un procedimiento contradictorio que exige dar audiencia al interesado (si es el procedimiento ordinario, pues en urgencia se puede prescindir) y recabar los informes técnicos y jurídicos correspondientes (inclusive el del Departament de cultura de la Generalitat si la orden de ejecución urbanística afectara a un BCIN o bien pudiera comprometer los valores culturales protegidos en un BCIL, según el artículo 86 del Decreto 64/2014). Dicha orden es impugnabile en vía administrativa o contencioso-administrativa.

En caso de incumplimiento de la orden de ejecución urbanística, la administración competente puede acudir a la ejecución forzosa, en concreto está legalmente habilitado para las multas coercitivas de 300 a 3.000 euros o a la ejecución subsidiaria a costa del obligado (artículo 93 del Decreto 64/2014).

En el caso de los BCIN y BCIL, al ser tutelados también por la LPCC, hay un deber de conservación reforzado por estos bienes (que en los BCIL se puede aumentar vía plan urbanístico) y que en caso de incumplimiento la misma LPCC prevé en su artículo 67 un régimen jurídico específico para las órdenes de ejecución (de uso preferente pero complementario a las órdenes de ejecución urbanística del TRLUC) a ejecutar por la Generalitat en caso de los BCIN y los Ayuntamientos para los BCIL, que puede llevar incluso al deber de reparar los daños ilícitos a los bienes protegidos e incluso en caso de incumplimiento de la orden, llevar a multas coercitivas específicas e incluso posibilidad de expropiar el bien. También hay aquí el límite del 50% del coste del inmueble nuevo para las órdenes de ejecución de la LPCC.

Ni la LPCC ni las leyes sectoriales estudiadas prevén, pero, una medida desesperada para conservar el patrimonio cultural como lo es la del artículo 36.3 LPHE, que permite sobre los BIC estatales la ejecución administrativa directa de obras de conservación a cargo de la misma administración sobre bienes privados. Creo, pero, que en la práctica, la ejecución subsidiaria, como permite el adelanto económico de la administración para hacer las obras, podría ya tener un poco esa función (pues la liquidación provisional de

los costes estimados es optativa), sin perjuicio de que siempre en el régimen administrativo general del artículo 102 LPAC, los costes serán a cargo del obligado, sin perjuicio de que este sea insolvente.

Referente a los BCIN/BIC, el artículo 35 LPCC así como la mayoría de legislación sectorial autonómica e incluso la LPHE y la jurisprudencia (STS de 16 de octubre del 2000) prevén que la conservación del mismo no permita la reconstrucción *ex novo* del bien, sino solo como máximo la reconstrucción con elementos originales (*anastilosis*).

También debemos recordar que la falta de preservación y mantenimiento de los BCIN y BCIL es una infracción administrativa grave según el artículo 71.3.c LPCC, me remito al capítulo de este trabajo que se refiere al ámbito sancionador para su más detallado estudio.

A nivel de normativa comparada autonómica, vemos, con carácter genérico de las distintas comunidades autónomas, que existe un deber genérico urbanístico de conservación de los inmuebles y otro régimen específico de la legislación sectorial del patrimonio cultural en caso de bienes protegidos, así como la posibilidad de dictar órdenes de ejecución en caso del incumplimiento de ese deber de conservación ya sea urbanístico o del patrimonio cultural. En el ámbito urbanístico hemos visto como en caso de incumplimiento se puede acudir a las multas coercitivas, a la ejecución subsidiaria (con algunas peculiaridades) e incluso se prevé la posibilidad de expropiar bienes culturales si se incumple el deber de conservación del bien cultural.

A nivel de comentarios más específicos, destacaría en las Islas Baleares, como es tendencia en toda la Ley del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares, la similitud en el régimen de protección y conservación de BIC y bienes catalogados, así como el habitual peso decisivo de los Consejos Insulares en este régimen de protección.

El derecho balear también es interesante desde el punto de vista de ofrecer mecanismos reales y efectivos de protección de inmuebles no catalogados pertenecientes al patrimonio histórico de las Islas Baleares en virtud del deber de conservación genérico de cualquier bien de dicho patrimonio (ver artículos 22 a 24 LPHIB). Luego existe un deber de conservación más estricto para los BIC y los bienes catalogados.

En cuanto al régimen de la comunidad aragonesa, la LPCA deja poco margen de actuación al municipio, actuando básicamente la administración autonómica y con un régimen de órdenes de ejecución esencialmente deficiente y parcial.

De la Comunidad de Madrid destacaría también en este aspecto el régimen común de conservación de bienes protegidos por la LPCCM de los BIC y los BIP, así como los demás bienes protegidos por la misma ley (ver artículo 31).

V.3.- Declaración de ruina de inmuebles catalogados

V.3.1.- Concepto

El “estado de ruina” de un inmueble es un estado de hecho, constitutivo de una degradación definitiva del inmueble que le impide continuar su destino y sus finalidades propias¹¹²⁸. Así lo confirma la STS de 30 de mayo de 1984¹¹²⁹, que determina que la declaración de ruina “no tolera distinciones en su apreciación que tengan que ver con las cualidades vulgares o singulares por motivos histórico artísticos de los edificios”. Y ahonda en la cuestión la STS de 9 de marzo de 1993¹¹³⁰, de 8 de mayo de 1993¹¹³¹ o la STS de 18 de octubre de 1983 que considera que el estado de ruina constituye

“una cuestión de puro hecho [...], de manera que un edificio puede encontrarse en ruina y así habrá de declararse no sólo con independencia de las causas por las que ha llegado a tal estado, sino con independencia también de su posible calificación jurídica [...] (v.gr. artístico e histórico o catalogado de interés, etc.)”¹¹³².

¹¹²⁸ MELÓN MUÑOZ, Alfonso (dir.), *Memento práctico de Urbanismo*, Lefebvre, Madrid, 2018, p. 1594.

¹¹²⁹ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. 3154).

¹¹³⁰ Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. 1.600):

"Tal declaración no es más que una constatación oficial de una situación de hecho, que no significa que la demolición pueda llevarse a cabo en su totalidad cuando las específicas cualidades arquitectónicas del edificio propugnan su conservación total o parcial de tal modo que en el momento en que se solicite la licencia de demolición se podrá adoptar la decisión que legalmente sea la procedente sobre la demolición o conservación y rehabilitación de todo o parte del mismo, sin que ello afecte a la declaración de ruina".

¹¹³¹ “En primer lugar, y como tiene dicho el Tribunal Supremo, el contenido fundamental de la declaración de ruina es una cuestión de hecho (...), de ahí que no pueda basarse en hipótesis más o menos fundadas (...), han de ser ... el promovente del expediente y ... la Administración que declara la ruina quienes soporten la carga de probar su existencia (...), y tal deber encuentra su límite legal en los supuestos de ruina previstos por el n.º 2 del citado art. 183 de la Ley del Suelo (...), revelándose como característica común a los tres indicados en dicho precepto, la de la relevancia fundamental de los datos suministrados por los peritos (...), pues la situación de ruina no se reduce a su simple aspecto extremo, sino al estado de su estructura interna, cuya apreciación precisa de especiales conocimientos técnicos (...), por lo cual, ante alguna aparente contradicción entre lo consignado en el acta de reconocimiento judicial ... y lo afirmado por el perito de la Sala... hay que considerar que es lo afirmado por éste lo que refleja la realidad arquitectónica (...). Se trata, pues, de la comprobación de un estado de hecho, para lo que se dispone, como elementos principales de análisis, de los dictámenes emitidos por aquellas personas que por razón de sus conocimientos científicos puede percibir debidamente las circunstancias a tomar en consideración (...). Mas tales informes han de ser valorados aplicando a los mismos las reglas de la sana crítica (...), único límite, en principio, salvo que se actúe con error o extralimitación al ejercicio de la facultad de valoración de la prueba, de ahí que cualquiera que sea el valor preferente que a alguna de las pruebas debe atribuírsele, éste no puede llegar nunca al extremo de considerarse en su individual contemplación como provista de fuerza vinculante para el órgano decisor ... dotado de ... libertad de juicio (...). La declaración de ruina, como estado constitutivo de una actuación de hecho que produce efectos jurídicos, ha de quedar fundada en la resultancia de un informe o dictamen técnico de modo que éste ha de ofrecer la situación de hecho subsumible en la norma, que se convierte mediante la aplicación de la misma en situación de derecho (...)”.

¹¹³² Sala de lo Contencioso-Administrativo, Ar. 5245.

Pero eso sí, para los bienes protegidos por su interés cultural, la declaración de ruina no implicará automáticamente la autorización para demoler el inmueble protegido, pues se necesitará, en su caso autorización de la administración competente en patrimonio cultural, normalmente la Comunidad Autónoma y excepcionalmente la Administración del Estado (si está declarado BIC por el Estado)¹¹³³. En Cataluña, la LPCC y la normativa urbanística son todavía más rigurosos que la LPHE, como veremos luego en el procedimiento para declarar la ruina de los BCIN y BCIL¹¹³⁴.

En este sentido, entre la doctrina JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, ha determinado que:

“la colisión de normas y la concurrencia de competencias administrativas - urbanísticas y sectoriales, singularmente las protectoras del patrimonio cultural- que se hace patente en el caso concreto de la declaración de ruina de un inmueble sujeto a un régimen protector de los previstos en la LPH se resuelve por la labor hermenéutica de los Tribunales, que han jerarquizado las finalidades perseguidas por ambos ordenamientos y han otorgado prevalencia al interés público perseguido por la LPH sobre el perseguido por la legislación urbanística, de tal modo que se admite la compatibilidad entre la declaración urbanística de ruina y la preservación del inmueble pero la prevalencia de ésta enerva el efecto de la demolición, típico de aquélla, impidiendo el otorgamiento de la licencia correspondiente. (...) y el resultado es el mismo, el mantenimiento del inmueble, pero, para el propietario, ha finalizado su deber de conservación, que ha de correr a cargo de los poderes públicos desde ese momento”¹¹³⁵.

La jurisprudencia¹¹³⁶ determina que con la declaración de ruina cesa el deber de conservación en condiciones legalmente exigibles de seguridad, salubridad y ornato del

¹¹³³ Art. 24.2LPHE: “En ningún caso podrá procederse a la demolición de un inmueble, sin previa firmeza de la declaración de ruina y autorización de la Administración competente, que no la concederá sin informe favorable de al menos dos de las instituciones consultivas a las que se refiere el artículo 3.”

¹¹³⁴ La declaración de ruina es un acto administrativo que se regula en Cataluña en el artículo 198 del TRLUC y en los artículos 79 y siguientes del Decreto 64/2014.

¹¹³⁵ JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, Francisco Javier, *El deber de conservación y la declaración de ruina*, Centro de Estudios Urbanísticos Pablo de Olavide-Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1995, pp. 61-74. En el mismo sentido, SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, “El deber de conservación, las órdenes de ejecución y la declaración de ruina”, en SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (dir.), *Derecho urbanístico del País Vasco*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2008, pp. 1098.

¹¹³⁶ Así, la STS de 19 de abril de 1994, FJ 2º, afirma que “Hemos dicho en múltiples ocasiones (SS 12 y 20 marzo y 22 octubre 1991, 22 enero y 24 junio 1992, 8 junio y 27 julio 1993, por no citar sino las más

propietario sobre el edificio. En el mismo sentido cabe citar la STS de 5 de diciembre de 2001 (FJ 6º), dónde se nos dice:

“del apartado 2 del artículo 182 de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (Texto Refundido de 9 de Abril de 1976), que declara la existencia de un límite del deber de conservación, y de la jurisprudencia de esta Excma. Sala contenida entre otras muchas en las Sentencias de 15 de Octubre de 1992; 26 de Diciembre de 1995; 21 de Noviembre y 26 de Diciembre de 1996; 3 de Febrero de 1997, en cuanto declaran que la ruina constituye un límite del deber de conservación, siendo solamente exigibles en tal supuesto de ruina obras de reconocida urgencia y de carácter provisional y excepcional”¹¹³⁷.

Pero la situación de ruina tiene una excepción en los bienes con protección específica, normalmente por la legislación sectorial del patrimonio cultural, como nos señala SÁNCHEZ GOYANES:

“Desde la doctrina se ha tratado de explicar que la colisión de normas y la concurrencia de competencias administrativas -urbanísticas y sectoriales, singularmente las protectoras del patrimonio cultural- que se hace patente en el caso concreto de la declaración de ruina de un inmueble sujeto a un régimen protector de los previstos en la LPH se resuelve por la labor hermenéutica de los Tribunales, que han jerarquizado las finalidades perseguidas por ambos ordenamientos y han otorgado prevalencia al interés público perseguido por la LPH sobre el perseguido por la legislación urbanística, de tal modo que se admite la compatibilidad entre la declaración urbanística de ruina y la preservación del inmueble pero la prevalencia de ésta enerva el efecto de la demolición, típico de aquélla, impidiendo el otorgamiento de la licencia correspondiente. Se cierra el círculo jurídico (deber de conservación, como regla; su cese, al concurrir una causa de ruina, también como

recientes) que dentro del contenido normal del derecho de propiedad inmobiliaria -arts. 76 y 87.1º TR de la LS- se integra un deber legal urbanístico de los propietarios de mantener los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, cuyo deber tiene su límite temporal o cesación cuando resulta procedente la demolición en virtud de la aparición de una situación de ruina. La declaración formal de ruina no hace más que proclamar o reconocer una situación puramente de hecho, meramente objetiva, independientemente de las causas o motivos que pudieran haberla originado sean o no fortuitos o culposos.”

¹¹³⁷ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (Núm. de recurso: 5793/1997; ponente: Yagüe Gil, Pedro José; Roj: STS 9567/2001 - ECLI:ES:TS:2001:9567).

regla; la demolición del inmueble, igualmente como regla; surgimiento de un interés público prevalente que propugna el mantenimiento de aquél, como excepción, y consiguientes enervación de la demolición y vuelta aparente al deber genérico de conservación del mismo y el resultado es el mismo, el mantenimiento del inmueble, pero, para el propietario, ha finalizado su deber de conservación, que ha de correr a cargo de los poderes públicos desde ese momento.”¹¹³⁸

V.3.2.- Características

Las principales características del acto de declaración de ruina de un inmueble, según FERRERA IZQUIERDO, son ¹¹³⁹:

a) Es un acto de gravamen a través del cual se impone una obligación de hacer al propietario del inmueble a su costa;

b) Es un acto individualizado, por cuanto se refiere a un inmueble en concreto;

c) Es un acto de naturaleza declarativa: ya que se limita a constatar una realidad¹¹⁴⁰. Así, de acuerdo con RIVERO YSERN, “la jurisprudencia considera la ruina como una situación de hecho con carácter objetivo, que debe apreciarse y declararse con independencia de cualesquiera que fueren las causas que la hayan provocado”¹¹⁴¹
¹¹⁴²,

¹¹³⁸ SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, “Las catalogaciones urbanísticas como ejercicio de la competencia municipal de protección del patrimonio cultural”, en GARCÍA RUBIO, Fernando (coord.), *Régimen jurídico de los centros históricos*, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 149-150.

¹¹³⁹ FERRERA IZQUIERDO, Juanma, *op. cit.*, p. 6.

¹¹⁴⁰ STS de 1 de septiembre de 2006

¹¹⁴¹ STS de 17 de marzo de 1992, RJ 1992/3281 y STS 13 de julio de 1998.

¹¹⁴² Considera RIVERO YSERN que “Es jurisprudencia consolidada de nuestro Tribunal Supremo, surgida con motivo de la declaración de ruina, que tal declaración tiene por finalidad constatar la concurrencia en el inmueble de alguno de los supuestos de hecho previstos en la norma y a los que se liga la consecuencia jurídica de tal declaración y que ese estado es independiente de las causas que hayan llevado al inmueble a tal situación y al incumplimiento por la propiedad de su deber de conservación, siendo estas cuestiones ajenas a tal declaración. (...) Este carácter fáctico de la declaración de ruina impediría incluso (en el caso inverso al habitual), por ejemplo, considerar ruinoso una casa rehabilitada sin licencia que, al a fecha de revisarse judicialmente la orden de demolición, por ruinoso, de la finca, estuviera ésta en perfectas condiciones arquitectónicas sanitarias, etc. Serían eventualmente procedentes, medidas sancionadoras por las actuaciones y obras encaminadas a la rehabilitación ejecutadas sin licencia sobre la vivienda, pero no una declaración de ruina de algo que manifiestamente ya no está, de hecho, en esa situación.”. RIVERO YSERN, José Luís, *op. cit.*, p. 274.

d) Impone una obligación jurídica concreta y exigible;

e) Es un acto de ejercicio preceptivo (art. 79.1 D. 64/2014): se considera un estadio superior a la orden de ejecución, por lo que, si se ha realizado una orden de ejecución, con ella desaparece el riesgo del inmueble, no se debería proceder a declarar la ruina. Opera como límite al deber legal de conservación, pues el deber de conservar o de ejecutar una orden de ejecución sobre el inmueble desaparece cuando el mismo deviene en ruina, incluso cuando la ruina no ha sido expresamente declarada¹¹⁴³;

f) Es fruto de un procedimiento que como regla general debe darse audiencia al interesado (excepto en ruina inminente¹¹⁴⁴);

g) El procedimiento debe resolverse en 6 meses desde la fecha en que se dicta inicio del procedimiento de oficio o se entra en registro de entrada la solicitud de tercero: la fecha se computa hasta que se notifica la resolución definitiva (o por lo menos su segundo intento), sino, caducidad si se inició de oficio o desestimación por silencio negativo si es a petición de tercero.

h) La declaración de ruina puede implicar la necesidad o no de obtener licencia previa o de presentar comunicación previa (según casos del art. 187 ter TRLUC y art. 90.3 D. 64/2014): esto dependerá de si el cumplimiento de la obligación de la declaración de ruina exige de proyecto técnico (caso en el que se deberá obtener licencia o hacer comunicación previa) o si no exige proyecto técnico o la resolución declarando ruina ya incorpora el proyecto técnico (caso en el que no será preciso ni licencia ni comunicación previa). En todo caso el coste del proyecto va a cargo de la persona obligada.

Mientras que MELÓN MUÑOZ incide en otras características¹¹⁴⁵:

¹¹⁴³ STS de 22 de enero de 1992 (EDJ 463).

¹¹⁴⁴ La STS de 2 de febrero de 1995 (EDJ 24372) ha reconocido que, en caso de ruina inminente, la urgencia hace que no sea preciso la tramitación del expediente contradictorio de ruina.

¹¹⁴⁵ MELÓN MUÑOZ, Alfonso (dir.), *op. cit.*, p. 1594.

a) Es también un acto reglado en todos sus elementos: si bien hay cierta discrecionalidad técnica en los informes periciales.

- Se da gran relevancia a los informes periciales del expediente para determinar si se dan las causas de ruina o no: así se manifiesta la STS de 25 de abril de 1994. Sala de lo Contencioso-Administrativo, si bien ha de valorarse el conjunto de pruebas (STS de 23 de junio de 1992). Los informes periciales oficiales tienen singular prevalencia al tener mayor credibilidad y estar más alejados de los intereses de las partes (STS de 27 de enero de 1998¹¹⁴⁶), sin que se precise ratificación del informe ya que son documentos públicos obrantes en el expediente administrativa. Si bien esta prueba oficial puede ser desvirtuada por propuesta de otra parte (STSJ de Murcia de 14 de septiembre de 2004¹¹⁴⁷).

- La declaración de ruina es objetiva: pues se concentra en detectar la situación del inmueble, independientemente de si la deficiencia es imputable o no a la negligencia del propietario (STS de 7 de junio de 1993¹¹⁴⁸). Además la situación de ruina constata la situación del inmueble en un determinado momento, es una situación de hecho por lo que no es una situación estática (STSJ Madrid de 28 de mayo de 2004¹¹⁴⁹) sino dinámica y evolutiva (STS de 5 de abril de 1993¹¹⁵⁰), puesto que con el tiempo se suele empeorar la situación del inmueble (STS de 3 de febrero de 1994¹¹⁵¹), por lo que no opera la cosa juzgada en la declaración de ruina (STS de 5 de junio de 1991¹¹⁵²).¹¹⁵³

- El interés público en la declaración de ruina suele impedir su suspensión cautelar: esto es así especialmente si no implica la demolición inmediata (STSJ de Málaga de 14 de abril de 2004¹¹⁵⁴).

¹¹⁴⁶ Sala de lo Contencioso-Administrativo (EDJ 1143).

¹¹⁴⁷ Sala de lo Contencioso-Administrativo (EDJ 290552).

¹¹⁴⁸ Sala de lo Contencioso-Administrativo (EDJ 5439).

¹¹⁴⁹ Sala de lo contencioso-Administrativo (EDJ 164594).

¹¹⁵⁰ Sala de lo Contencioso-Administrativo (EDJ 3379).

¹¹⁵¹ Sala de lo Contencioso-Administrativo (EDJ 857).

¹¹⁵² Sala de lo Contencioso-Administrativo (EDJ 5943).

¹¹⁵³ MELÓN MUÑOZ, Alfonso (dir.), *op. cit.*, p. 1594.

¹¹⁵⁴ Sala de lo Contencioso-Administrativo (EDJ 41751).

Y finalmente, ALONSO CONCELLÓN, manifiesta que¹¹⁵⁵:

“Esta declaración constituye un acto administrativo de policía urbana, acto municipal y singular, señala la jurisprudencia, que la verifica y de la que dimana en lógica derivación la demolición de todo o parte de la construcción, del inmueble afecto por dicho dictamen. Junto al supuesto de ruina existe otro que acontecimiento que en su caso podrá dar lugar a la demolición, esto es: aquellos supuestos en los que se pretenda garantizar la medida o grado que marque la disciplina urbanística. Pero además aquella es de carácter objetivo [confirma la situación de hecho sin entrar a considerar las causas motivantes], reglado, impugnabile, presenta una finalidad concreta, esto es, su expedición tendrá por objeto la defensa de las personas y de las cosas; si bien podrá igualmente dictarse por razones urbanísticas que nada tengan que ver con el interés del propietario, de los arrendatarios o con motivos de seguridad. Y en cuanto a su contenido podrá ser declarativo o constitutivo.”

V.3.3.- Clasificación

Se puede establecer distintas formas de clasificar la declaración de ruina, Según FERRERA IZQUIERDO¹¹⁵⁶. Así, atendiendo al tipo de procedimiento, podemos distinguir entre:

- a) Procedimiento ordinario, es el general, con instrucción de expediente con resolución expresa que implica que previamente se da audiencia al propietario del inmueble afectado.
- b) Procedimiento inminente es el excepcional, pues no hay trámite de audiencia y se da solo en casos de riesgo inminente para la salud de las personas o la seguridad de las personas o cosas que no admiten demora.

¹¹⁵⁵ ALONSO CONCELLÓN, Isabel, “El deber de conservación, su materialización en las órdenes de ejecución y la declaración de ruina”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 19, Sección Colaboraciones, 15 al 29 de octubre de 2002, p. 3186.

¹¹⁵⁶ FERRERA IZQUIERDO, Juanma, *Curso de procedimientos establecidos en el TRLUC*, EAPC, Barcelona, 2017.

Por otro lado, también se distingue según el grado de afectación al inmueble: que afecta a la totalidad del inmueble y que afecta parcialmente, es decir, a una parte separable y autónoma estructuralmente y funcionalmente.

Pero la clasificación más importante y elemental es la que contiene el artículo 198.2 TRLUC y el D.64/2014 al distinguir entre ruina técnica, económica o urbanística, que son las causas de la declaración de ruina previstas normativamente:

a) Ruina técnica: se da cuando “por agotamiento o lesión de los materiales, sus elementos estructurales fundamentales ¹¹⁵⁷ o alguno de ellos presentan daños que comprometen su estabilidad, cuya reparación no es posible por los medios técnicos normales, lo cual comporta el derribo del inmueble afectado. Se consideran medios técnicos normales los de uso común o frecuente para ejecutar las obras de reparación de que se trate” (art. 80 D.64/2014, de forma más resumida está en el art. 198.2.a TRLUC).

Respecto de los edificios catalogados por su interés cultural o artístico, la declaración de ruina técnica exige autorización de la administración cultural y de la Comisión del Patrimonio histórico-artístico para la legalidad de la orden de demolición (STS de 27 de julio de 1992), si bien para los BCIN hay que estar a las limitaciones para su demolición que luego contamos. La catalogación del edificio no impide la declaración de ruina (STS de 27 de febrero de 1990; STS de 20 de noviembre de 1991¹¹⁵⁸, o STS de 24 de junio de 1992¹¹⁵⁹), pero sí afecta a la ejecutividad de la misma pues se debe obtener autorización de la administración competente (STS de 20 de noviembre de 1993¹¹⁶⁰).

¹¹⁵⁷ Para AMENÓS ÁLAMO “se tiene que entender por elementos estructurales, según la jurisprudencia del TS, (STS de 2 de junio de 1992 i de 20 de junio de 1996 (ar. 4808 i 5237) los elementos de la construcción que, como los cimientos, pilares, muros de carga, forjados, cubiertas y otras de análoga importancia, tienen carácter estructural, y por agotamiento generalizado, las obras que impongan la necesidad de efectuar demoliciones generalizadas e importantes, por después reconstruirlas, (STS de 26 de gener de 1993 (ar. 40) que comporten, además, un coste económico desproporcionado.” Ver AMENÓS ÁLAMO, Joan, *Inspecció urbanística i declaració de ruïna. 2023 (apuntes)*, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2023, p. 13.

¹¹⁵⁸ Sala de lo Contencioso-Administrativo (EDJ 11016).

¹¹⁵⁹ Sala de lo Contencioso-Administrativo (EDJ 6819).

¹¹⁶⁰ Sala de lo Contencioso-Administrativo (EDJ 10926).

b) Ruina económica: se da cuando “presenta daños en cualquiera de sus elementos cuyo coste económico de reparación es superior al 50% del coste de construcción de nueva planta de un inmueble de características similares al afectado, en cuanto a la dimensión, el uso y la calidad, utilizando tecnología y materiales actuales” (art. 81 D.64/2014, de forma más resumida está en el art. 198.2.b TRLUC). Las obras de reparación deben contarse solo las precisas para devolver a la normalidad la edificación en estabilidad, salubridad, habitabilidad y ornato público, excluyendo las de mero embellecimiento, mayor comodidad, modernización o mejoramiento del edificio (STS de 26 de diciembre de 1990¹¹⁶¹ o la STS de 27 de enero de 1998¹¹⁶²).

Dicho coste económico de reparación ha sido identificado por la STSJC de 14 de julio de 2009, Sala de lo Contencioso-Administrativo, en el sentido de que se debe contabilizar además de los gastos de la obra, los gastos generales, IVA y honorarios del arquitecto. En todo caso se excluye en la valoración de edificios el solar o suelo sobre el que se levanta (STS de 19 de noviembre de 1996¹¹⁶³). Respecto de los bienes catalogados, el Tribunal Supremo en sus Sentencias de 1 de febrero de 1993¹¹⁶⁴ y de 5 de noviembre de 1998¹¹⁶⁵ ha determinado que, en la ruina económica, se rigen por las reglas generales, aunque su ejecutividad y consiguiente orden de demolición queda en suspenso mientras no se obtenga la autorización preceptiva (en base al antiguo art. 183.2.b LS/76 y los vigentes arts. 24.2 y 37 LPHE).

c) Ruina urbanística: es la que se da “cuando (el inmueble) presenta daños estructurales que comprometen su estabilidad y la seguridad de las personas cuya reparación no se puede autorizar de acuerdo con el ordenamiento jurídico urbanístico aplicable” (art. 82 D.64/2014)¹¹⁶⁶.

¹¹⁶¹ Sala de lo Contencioso-Administrativo (EDJ 12017).

¹¹⁶² Sala de lo Contencioso-Administrativo (EDJ 1143).

¹¹⁶³ Sala de lo Contencioso-Administrativo (EDJ 9179).

¹¹⁶⁴ Sala de lo Contencioso-Administrativo (EDJ 763).

¹¹⁶⁵ Sala de lo Contencioso-Administrativo (EDJ 28656).

¹¹⁶⁶ De forma más resumida se dispone en el art. 198.2.c TRLUC). De acuerdo con la STS de 14 de marzo de 1986, Sala de lo Contencioso, EDJ 1965, para que haya ruina urbanística no basta con que el edificio esté fuera de ordenación, sino que se precisa que esté en un estado de deterioro que aconseje su demolición.

V.3.4.- Requisitos

Lo que determina el estado de ruina urbanística, según MELÓN MUÑOZ¹¹⁶⁷, es la imposibilidad de hacer obras de consolidación o reparación en un edificio fuera de ordenación. Por lo tanto, no cabe identificar situación de fuera ordenación con la ruina urbanística. En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Supremo¹¹⁶⁸ exige tres requisitos para que se dé la ruina urbanística:

- a) Decaimiento estructural, independientemente de su origen;
- b) Necesidad de realizar obras para mantener su habitabilidad; y
- c) Que el edificio esté en fuera de ordenación¹¹⁶⁹.

Sí se admite hacer pequeñas reparaciones de higiene, ornato y conservación del inmueble sin tener que declarar ruina de un edificio fuera de ordenación si como resultado de tales obras la finca sea conforme con la ordenación urbanística¹¹⁷⁰. Para que haya ruina urbanística el inmueble debe tener un deterioro que haga necesarias reparaciones que excedan las obras susceptibles de autorización en edificios de fuera de ordenación (¹¹⁷¹).

Es de destacar la jurisprudencia que entiende que, en caso de darse el supuesto de hecho, los bienes catalogados también deben declararse en ruina, con la implicación principal de que el propietario ya no tiene el deber legal de conservarlo, lo que no implica que tenga que demolerse el inmueble. Así la STS de 18 de febrero de 1985, establece:

¹¹⁶⁷ MELÓN MUÑOZ, Alfonso (dir.), *op. cit.*, p. 1596.

¹¹⁶⁸ STS de 14 de febrero de 1989, STS 7 de diciembre de 1989 y STS 4 de enero de 1990.

¹¹⁶⁹ Según la STS de 24 de junio de 1996 (EDJ 6258) la situación de fuera ordenación es un elemento esencial en la ruina urbanística.

¹¹⁷⁰ Así lo ha determinado la STS de 29 de enero de 1991, Sala de lo Contencioso-Administrativo (EDJ 833), respecto a obras de mero mantenimiento ordinario.

¹¹⁷¹ STS de 2 de octubre de 1996, Sala de lo Contencioso, EDJ 7646. Según la STSJ País Vasco de 3 de febrero de 2014, Sala de lo Contencioso, EDJ 151098, sólo se debe proceder a la demolición del inmueble como única opción por declaración de ruina en caso de que el inmueble esté en situación de fuera de ordenación cuando las obras necesarias excedan de las permitidas en dicha situación. Y de acuerdo con la STS de 23 de noviembre de 1994, Sala de lo Contencioso, EDJ 24081, la pasividad de la Administración la hace responsable de los daños y perjuicios que ocasione un previsible derrumbamiento del inmueble. Puede requerir en todo caso la demolición del inmueble, y si el propietario incumple, actuar subsidiariamente a cargo de éste.

"Que a la declaración de ruina precedente no obsta el hecho, que consta en el informe del Arquitecto Municipal, de que el edificio se halle calificado como edificio a conservar en el catálogo de Edificios Conjuntos de Interés, como se alega también en la contestación a la demanda del coadyuvante, porque lo cierto es que la ruina de un edificio es una cuestión de puro hecho, (sentencias del T.S. de 20 de mayo de 1978, de 28 de septiembre de 1978, y de 30 de octubre de 1978), de manera que un edificio puede encontrarse en ruina, y así habrá de declararse, no sólo con independencia de las causas por las que ha llegado a tal estado, sino con independencia también de la posible calificación jurídica del edificio, (v.g. histórico o artístico, o catalogado de interés, etc),. porque el deterioro de un edificio no se detiene ante consideraciones estéticas o jurídicas. Lo cual no quiere decir, naturalmente, que declarada la ruina de un edificio histórico o artístico la misma haya de ser seguida fatalmente de su demolición, porque en tales casos consideraciones culturales pueden imponer la conservación a ultranza del inmueble, con las reparaciones o sustituciones que se estimen precisas pero que en todo caso excederán del genérico deber de conservación del artículo 181 del Texto Refundido tan citado EDL 1976/979. Y no otra es la conclusión a la que llega la sentencia del Tribunal supremo de 12 de mayo de 1978, que resalta el ámbito diferente entre, por un lado, el estado ruinoso de un edificio, y, por otro, su necesaria conservación por intereses comunitarios, concluyendo que ello permite "compatibilizar la declaración de ruina formalmente firme con una posible conservación del edificio en función de necesidades espirituales de orden colectivo", todo lo cual constituye un problema posterior y distinto a la declaración de ruina".

También otra jurisprudencia insiste en que hay que recordar que la declaración de ruina significa el fin del deber legal de conservar un bien, incluso cuando esté protegido por la legislación sectorial, y siempre que la situación de ruina del inmueble no haya sido provocada por el mismo titular¹¹⁷² que se quiere beneficiar de dicha situación, pues de lo contrario habría un fraude de ley (evitar el deber legal de reparar los daños causados a

¹¹⁷² En caso de situación de ruina intencionada de un bien protegido por su interés cultural incluso podría existir infracción administrativa e incluso delito contra el patrimonio, que se estudian en otro apartado de este trabajo.

través de la declaración de ruina). Así lo reconoce la Sentencia del TS de 28 de marzo de 1988¹¹⁷³:

“Como tiene reiteradamente declarado la jurisprudencia de la Sala Cuarta del Tribunal cuyo excesivo número exonera toda cuenta citada, “la obligación de conservar impuesta por la legislación del Patrimonio Artístico se detiene allí donde se detiene la obligación de conservar en general, es decir, en el hecho de encontrarse un edificio en estado físico de ruina, a partir de cuyo momento sólo por intereses comunitarios debe prevalecer la subsistencia del inmueble, siendo por lo tanto la comunidad la que tiene que subvenir esta necesidad y puede, por ello, expropiar el bien, según el art. 26, párrafo 5 de la citada ley de 1933”.

De acuerdo con la STS de 5 de diciembre de 2001¹¹⁷⁴ cabe declarar la situación de ruina incluso cuando se está ya en sede judicial (FJ 6º):

“la situación de ruina de un edificio puede apreciarse (como límite al deber de conservación de los propietarios) no sólo cuando ha sido administrativa o judicialmente declarada sino también cuando se pone de manifiesto en el recurso contencioso administrativo en que se impugna una orden de ejecución de obras de conservación, como aquí ocurre. (Así lo tiene declarado este Tribunal Supremo en sentencia de 3 de febrero de 1997 EDJ 1997/966, según la cual:

"La incompatibilidad entre el estado ruinoso de un edificio y las órdenes de ejecución de obras en el mismo no solamente es aplicable al supuesto de que el aludido estado de ruina se encuentre prejuzgado administrativa o jurisdiccionalmente, sino también al de que el mismo se acredite suficientemente en el procedimiento administrativo o proceso judicial seguidos para impugnar la legalidad de dichas órdenes, sin que quepa por tanto, imponer al propietario que se opone a ellas, la obtención previa de una declaración formal de ruina, ya que en todo caso, el pronunciamiento de ésta también constituye deber municipal actuable incluso de oficio".

¹¹⁷³ Sala de lo contencioso (ar. 1730).

¹¹⁷⁴ Sala de lo Contencioso, sec. 5ª, rec. 5793/1997 (Procedimiento: Recurso de casación; Sentido del fallo: Estimación; ponente: Yagüe Gil, Pedro José)

Además, según la STS de 5 de diciembre de 2001, el propietario incluso en caso de declaración de ruina continúa estando obligado a hacer las obras urgentes para evitar riesgo para las personas y las cosas, y según la Sentencia del Tribunal Supremo¹¹⁷⁵ de 31 de marzo de 2000, el propietario solo debería en estos casos hacer las obras estrictamente necesarias para evitar esos daños. La sentencia nos advierte en el FJ 3º:

“si bien durante la sustanciación del expediente de ruina , la Administración sólo puede ordenar la realización de obras imprescindibles para evitar los peligros en personas y bienes, ya que la declaración de ruina es incompatible con la imposición de obras que no sean las estrictamente necesarias para evitar la caída de la construcción o las indispensables para garantizar la mera y estricta seguridad de personas y bienes, mientras se tramita y está pendiente de decidir la cuestión acerca de la situación de ruina del edificio -Sentencias del Tribunal Supremo de 16 Abril 1.983, 12 febrero EDJ 1988/1146 y 22 Abril 1.988 EDJ 1988/3326 , 4 Abril 1989 EDJ 1989/3597 , 31 Octubre 1990 EDJ 1990/9934y 18 Abril 1997 EDJ 1997/10378-”¹¹⁷⁶.

En definitiva, en opinión de RUIZ DE LA PEÑA RUIZ¹¹⁷⁷:

“El Tribunal Supremo ha justificado el incremento patrimonial que supone para la propiedad la realización de las obras de conservación a costa del erario público, en el hecho de que el deber de conservar se ha trasladado a la Administración Pública, lo que a su juicio excluye todo enriquecimiento injusto. Y la diferencia con aquellos otros propietarios obligados a realizar estas obras en el hecho de que se ha producido la ruina. Dice en una sentencia de 6 de febrero de 1990: (...) aun cuando la propiedad experimente una ventaja patrimonial con la realización por el Municipio de las obras de consolidación y reparación de la fachada de su edificio, al no tener que sufragar ella su costo, entre este enriquecimiento y el consiguiente

¹¹⁷⁵ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. 7790/1994; Procedimiento: Recurso de casación; Sentido del fallo: Estimación parcial; ponente: Sanz Bayón, Juan Manuel).

¹¹⁷⁶ E incluso se podría exigir por el propietario subvención o indemnización para sufragar las obras que vayan más allá de estas obras indispensables según la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de julio de 1995.

¹¹⁷⁷ RUIZ DE LA PEÑA RUIZ, Diego (Coord.), *Los Catálogos Urbanísticos en el Principado de Asturias: una perspectiva pluridisciplinar*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2013, p. 321.

empobrecimiento municipal existiría la correspondiente causa, el aludido traslado del deber de conservar, excluyente de todo enriquecimiento injusto; el que conduzca a una injustificable desigualdad el que a una propietaria se le sufrague el costo de la reparación de la fachada de su casa, mientras que a los dueños de otras casas, igualmente protegidas, no se les sufrague, se asienta en una distinción que excluye toda desigualdad, el que la edificación de aquella se encuentre en estado ruinoso y las de estos no se hallen en él. Por lo tanto, las órdenes de ejecución que sobrepasen el límite del derecho de conservación serán nulas de pleno derecho. La finalización del deber de conservación no exime a los propietarios, poseedores y demás titulares de derechos reales sobre bienes catalogados en estado de ruina de su responsabilidad frente a la Administración por el incumplimiento de ese deber. Ello con independencia de las reclamaciones que por esa causa puedan deducir poseedores o arrendatarios contra los propietarios basándose en la legislación civil.”

V.3.5.- Procedimiento

La legislación catalana prevé dos procedimientos de tramitación de la declaración de ruina, la ordinaria y la inminente. La “declaración de ruina ordinaria” se regula en el artículo 198 TRLUC y los artículos 83 y siguientes del Decreto 64/2014, y es el siguiente procedimiento, contando que se trate de un bien catalogado¹¹⁷⁸:

- 1) Conocimiento del Ayuntamiento por denuncia ciudadana (acción pública), a instancia de parte interesada o de oficio por inspección administrativa;
- 2) Resolución de instrucción (potestativa) para llevar a cabo indagaciones de las circunstancias (art. 75 LPAC y 85.1 D.64/2014);
- 3) Informe técnico (sobre estado del inmueble, causas ruina y presupuesto de obras) + informe jurídico;
- 4) Resolución de alcaldía de inicio del procedimiento;
- 5) Notificación a interesados;

¹¹⁷⁸ FERRERA IZQUIERDO, Juanma, *Apuntes del Curso de procedimientos establecidos en el TRLUC, EAPC*, Barcelona, 2017, p. 6.

- 6) Trámite audiencia de 10 días hábiles a interesados¹¹⁷⁹ + informe *Departament de Cultura* Generalitat si el bien es BCIN¹¹⁸⁰ (o en procedimiento de declaración de BCIN) o BCIL¹¹⁸¹ (informe preceptivo, vinculante, previo y a hacer en 1 mes);
- 7) Resolución de alcaldía (advirtiendo de ejecución subsidiaria o multas coercitivas en caso de incumplimiento);
- 8) Notificación a los interesados.

De otro lado, la “declaración de ruina inminente” exige como presupuesto el previsible derrumbamiento, que exige una pronta actuación de las autoridades municipales, adoptando las medidas oportunas para evitar daños en personas o cosas, y de lo que se deriva la razonabilidad de su demolición¹¹⁸². El procedimiento de declaración de ruina inminente se regula en el artículo 96 del Decreto 64/2014:

- 1) Conocimiento del Ayuntamiento por denuncia ciudadana (acción pública), a instancia de parte interesada o de oficio por inspección administrativa;
- 2) Informe técnico (sobre estado del inmueble, causas ruina y riesgo inminente de ruina con peligro para las personas o bienes);

¹¹⁷⁹ Trámite de audiencia interpretado de forma flexible y sin la rigidez formal de un procedimiento sancionador, a estos efectos se puede ver el FJ 1o de la STSJC, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, S 10-12-2019 (sentencia núm. 1111/2019, rec. 269/2018; ponente: López Vázquez, Francisco).

¹¹⁸⁰ Este precepto es más exigente que el artículo 24.1 LPHE referente a los BIC estatales, pues la ley estatal solo exige notificar la incoación del procedimiento de ruina del BIC al Ministerio de Cultura y solo intervendrá este para pronunciarse en caso de que se intentara proceder a la demolición del inmueble, lo que llevó a la jurisprudencia, como la STS de 9 de marzo de 1.993 (Ar. 1600) -declaración de ruina de la antigua Escuela de Artes y Oficios de Avilés (Asturias)- o la STS de 27 de diciembre de 1.995 (Ar. 9.115) -declaración de ruina de inmueble sito en la calle Alfonso I de Zaragoza dentro del perímetro delimitado por el acto de incoación de expediente declarativo de Conjunto Histórico-Artístico-, esta última confirma que lo que es determinante es que se pronuncie en caso de demolición.

Mientras el Decreto 64/2014 prevé en Cataluña un régimen de intervención más intenso, pues en cualquier procedimiento de ruina de BCIN o BCIL interviene el Departament de Cultura con un informe preceptivo, vinculante y previo a la resolución del expediente, lo que nos hace pensar que su omisión es un trámite esencial que conllevaría la nulidad de pleno derecho de todo el expediente.

¹¹⁸¹ Artículo 86 D. 64/2014, Informe del departamento competente en materia de patrimonio cultural: “86.1 Es preceptivo y vinculante el informe del departamento competente en materia de patrimonio cultural en los supuestos siguientes: a) Cuando la orden de ejecución afecte a un inmueble integrante del patrimonio catalán o en proceso de integración en este patrimonio como bien cultural de interés nacional, b) Cuando la orden de ejecución pueda comportar la pérdida del valor cultural declarado de un inmueble integrante del patrimonio cultural como bien cultural de interés local. 86.2 El informe a que hace referencia el apartado 1 se debe emitir en el plazo máximo de un mes y ha de establecer los efectos de la orden de ejecución en relación con los bienes protegidos. Transcurrido el plazo mencionado sin que se haya emitido el informe, pueden proseguir las actuaciones.

¹¹⁸² STS de 19 de abril de 1994, Sala de lo Contencioso-Administrativo (EDJ 24081).

- 3) Comunicación al Departament de Cultura Generalitat si el inmueble es BCIN (informe preceptivo, vinculante, previo y a hacer en 48 horas) para que intervengan urgentemente en coordinación con los técnicos municipales;
- 4) Resolución de alcaldía ordenando desalojo de personas en situación de riesgo, apuntalamiento y derribo total o parcial del inmueble a desarrollar en máximo 72 horas;
- 5) Notificación a interesados;
- 6) (posibilidad de dejar sin efecto resolución de desalojo si las circunstancias lo permiten);
- 7) (notificación a los interesados).

Hay que tener en cuenta que el Departament de Cultura en principio solo interviene en procedimientos de declaración de ruina de bienes inmuebles protegidos por la LPCC, eso es, BCIN y BCIL (este último ni siquiera en supuestos de ruina inminente), pero no los bienes catalogados urbanísticamente (BPU), puesto que no están dentro del alcance protector de la LPCC, si bien una interpretación amplia del artículo 198.4 TRLUC permitiría entender que un bien del catálogo urbanístico o en proceso de catalogación estaría sujeto al dictamen del Departamento de Cultura, como definiendo más adelante. Sería recomendable, igual que como sucede en Asturias, donde los bienes catalogados urbanísticamente están protegidos por su ley sectorial de patrimonio cultural, que se estableciera un régimen de protección (prohibición de derribo) de bienes catalogados urbanísticamente, aunque no sea preciso el informe del Departament de Cultura (pero sí por lo menos de un arquitecto municipal).

Respecto al informe técnico que debe determinar si se da la circunstancia de situación de ruina del inmueble, la STSJC de 10 de diciembre de 2019¹¹⁸³, concluye que, a falta de prueba pericial sacada por insaculación, debe darse preponderancia al informe del técnico municipal sobre el informe aportado por la parte que solicita la declaración de ruina, pues el técnico municipal tiene una presunción de veracidad *iuris tantum* (FJ 3º).

¹¹⁸³ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (sentencia núm. 1109/2019, rec. 264/2018; ponente López Vázquez, Francisco).

V.3.6.- Efectos

De acuerdo con AMENÓS ÁLAMO,

“Si el estado ruinoso no amenaza ruina urbanística, ni se trata de un inmueble integrado en el patrimonio cultural catalán o en proceso de integración, la declaración de estado ruinoso tiene que ordenar el derribo o, alternativamente, la rehabilitación, y permitir al propietario optar por una solución o la otra. Con cuyo objeto, la resolución municipal tiene que indicar esta circunstancia, establecer el plazo de que dispone el propietario para solicitar llevar a cabo una solución o la otra, y ordenar la ejecución de las obras y medidas pertinentes por, mientras tanto, mantener la seguridad, la salubridad, la accesibilidad universal y las condiciones mínimas de habitabilidad del inmueble, así como las condiciones necesarias para evitar eventuales daños a personas y bienes, con indicación de unos plazos para iniciarlas y ejecutarlas, y con la advertencia expés que, en caso de incumplimiento, se llevará a cabo la ejecución subsidiaria a cargo de la persona interesada. (...)

Si se trata de un inmueble el estado ruinoso del cual amenaza ruina urbanística, la declaración comporta la obligación del propietario de llevar a cabo el derribo, sin ninguna posibilidad de rehabilitación. (...)

Si se trata de un inmueble integrado al patrimonio cultural catalán o en proceso de integración, la resolución tiene que determinar los efectos de la declaración del estado ruinoso; es decir, la obligación de derrocar o de rehabilitar y su alcance total o parcial, en los términos indicados al informe vinculante de la Administración autonómica, con las determinaciones que, según el supuesto, correspondan, y previa tramitación, en el caso de escombros, del procedimiento establecido para dejar sin efecto la declaración de bien cultural de interés nacional.”¹¹⁸⁴

Como ya se ha apuntado, cabe que un inmueble catalogado como BCIN o BCIL pueda ser declarado en ruina, si bien en este caso los efectos de la declaración de ruina serán distintos a si no tienen esta catalogación:

¹¹⁸⁴ AMENÓS ÁLAMO, Joan, *Inspecció urbanística i declaració de ruïna. 2023 (apuntes)*, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2023.

1) Si el bien está protegido como BCIN (o en procedimiento de declaración de BCIN): no cabe el derribo del inmueble sin antes dejar sin efecto la catalogación de BCIN, aunque el inmueble esté en estado ruinoso (art. 92.2 D.64/2014)¹¹⁸⁵. En todo caso, el derribo solo cabría si el BCIN ha perdido los valores culturales que se tomaron en consideración a la hora de calificarlos, o en el caso de conjuntos históricos declarados BCIN según lo que determine el plan urbanístico que lo regule (art. 32 LPCC).

Además, para derribar un BCIN, habrá que hacer un proceso para dejar sin efecto su declaración (trámite que exige informes favorables de la descatalogación y declaración por el Gobierno de la Generalitat, para más información ver apartado del trabajo sobre los BCIN). Así se manifiesta el artículo 92.2 del Decreto 64/2014:

“De acuerdo con la legislación sobre patrimonio cultural catalán, no se puede ordenar el derribo de un inmueble declarado bien cultural de interés nacional, aunque proceda declararlo en estado ruinoso, sin que previamente se deje sin efectos la citada declaración por los trámites establecidos en la legislación aplicable en la materia.”

Que se puede complementar con el artículo 24.2 LPCC, cuando se refiere a los BCIN:

“En ningún caso podrá procederse a la demolición de un inmueble, sin previa firmeza de la declaración de ruina y autorización de la Administración competente, que no la concederá sin informe favorable de al menos dos de las instituciones consultivas a las que se refiere el artículo 3.”

¹¹⁸⁵ GIFREU I FONT, Judith “Régimen jurídico de la protección y fomento del Patrimonio Cultural en Cataluña: estado de la cuestión”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 22, 2018, p. 302, afirma que “en un sentido similar, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco anuló la declaración del teatro Bellas Artes de San Sebastián como Bien cultural con categoría de monumento por el Gobierno Vasco, al primar el estado de ruina del edificio por encima del valor patrimonial del mismo. Vid. GONZÁLEZ BOTIJA, Fernando, “Declaración de ruina y protección del patrimonio cultural: a propósito del caso del teatro Bellas Artes de San Sebastián”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 41, 2018, pp. 101-107.”

2) En el caso de los BCIL: si se declaran en ruina, para poder ser demolidos entiendo se debe proceder a dejar sin efectos su declaración como tal, lo que exige seguir otra vez el procedimiento del artículo 17 LPCC y además un informe favorable del Departament de Cultura.

3) Caso de un inmueble no protegido como BCIN o BCIL: si se declara en ruina obliga a su propietario a derribarlo o, alternativamente y de forma voluntaria, a rehabilitarlo (artículo 91 D.64/2014).

Ahora bien, en el caso de que el bien esté catalogado urbanísticamente o en proceso de catalogación (ya sea BCIN, BCIL o un mero bien catalogado urbanísticamente) se aplicará el artículo 198.4 TRLUC, que establece lo siguiente:

“En el caso de una declaración de ruina legal que afecte un edificio catalogado, objeto de un procedimiento de catalogación o declarado bien cultural, corresponde a la administración competente la determinación de los efectos de la declaración de ruina, sin perjuicio de la obligación de las personas propietarias de adoptar las medidas urgentes e imprescindibles para mantenerlo en condiciones de seguridad.”

Por lo tanto, en el caso de que el bien esté en proceso de catalogación urbanística o ya catalogado, será la administración competente (la autonómica según la jurisprudencia)¹¹⁸⁶ quien determine el destino del inmueble, ya sea su conservación y rehabilitación o bien su demolición (aquí sin necesidad de descatalogar previamente el bien catalogado, a diferencia de los BCIN). Esta previsión es importante, puesto que afecta a los bienes en proceso de inclusión en un catálogo urbanístico, lo que evitaría que en caso de que se esté elaborando dicho catálogo urbanístico del patrimonio, debido a que se deben catalogar los inmuebles por su interés arquitectónico o cultural independientemente del estado de conservación del inmueble, se evita que el propietario intente declarar la ruina del inmueble para proceder a su demolición.

¹¹⁸⁶ GIFREU I FONT, Judith., *op. cit.*, p. 301.

En opinión de CALDERÓN ROCA¹¹⁸⁷, el Estado en caso de demolición de un inmueble en base a una declaración de ruina formal en el entorno de protección de un BIC o en el catálogo de edificios protegidos, puede intervenir para detener la demolición en base al artículo 25 LPHE cuando establece lo siguiente:

“El Organismo competente podrá ordenar la suspensión de las obras de demolición total o parcial o de cambio de uso de los inmuebles integrantes del Patrimonio Histórico Español no declarados de interés cultural. Dicha suspensión podrá durar un máximo de seis meses, dentro de los cuales la Administración competente en materia de urbanismo deberá resolver sobre la procedencia de la aprobación inicial de un plan especial o de otras medidas de protección de las previstas en la legislación urbanística. Esta resolución, que deberá ser comunicada al Organismo que hubiera ordenado la suspensión, no impedirá el ejercicio de la potestad prevista en el artículo 37.2.”

En caso de incumplimiento de la declaración de ruina, como contiene ya implícitamente una orden de ejecución (en el caso del inmueble catalogado, la de rehabilitar el inmueble, en su caso), su incumplimiento puede conllevar la ejecución subsidiaria de acuerdo con el artículo 102 LPAC o multas coercitivas según el artículo 103 LPAC, sin necesidad de formular una orden de ejecución a posteriori de la declaración de ruina.

En la ruina inminente, su efecto jurídico esencial es la adopción con carácter cautelar de la demolición de la edificación ruinosa, según manifiesta MELÓN MUÑOZ¹¹⁸⁸.

V.3.7.- Comparativa con otras Comunidades Autónomas

V.3.7.1.- Asturias

¹¹⁸⁷ CALDERÓN ROCA, Belén, *Las declaraciones de ruina en los edificios históricos desde la óptica de la historia del arte*, en Atrio, núm. 17, 2011, p.121

¹¹⁸⁸ MELÓN MUÑOZ, Alfonso (dir.), *op. cit.*, p. 1597.

El procedimiento a seguir es para la declaración de ruina de un bien integrante del patrimonio cultural de Asturias (incluye BIC, bienes inventario patrimonio cultural de Asturias y bienes catalogados urbanísticamente) es el del artículo 34 de la Ley del Patrimonio Cultural de Asturias (puesto que el artículo 234.2 del TR de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias se remite a esta norma):

- 1) Solicitud de declaración de ruina por el interesado/denuncia de un particular/inspección técnica municipal;
- 2) Decreto de alcaldía incoando procedimiento de declaración de ruina;
- 3) Notificación interesados y comunicación al Departamento de Cultura autonómico (por ser un bien protegido);
- 4) Audiencia del interesado por 10 días hábiles;
- 5) Informe pericial técnico municipal + informe Departamento de cultura autonómico sobre actuaciones a desarrollar en el bien protegido;
- 6) Informe propuesta de resolución;
- 7) Decreto de alcaldía declarando estado de ruina;
- 8) Notificación a interesados y al Departamento de Cultura autonómico.

No cabe la declaración legal de ruina de los inmuebles catalogados o en proceso de catalogación siguiendo la legislación urbanística, pues se remite a la legislación sectorial del patrimonio cultural, esto es, la LPCPA (art. 234.2 TROTU). A este respecto, el art. 34 LPCPA establece dos supuestos en que cualquier bien catalogado (y en general que forme parte del patrimonio cultural de Asturias) solo se puede declarar legalmente en ruina en dos supuestos (se omite la ruina urbanística, puesto que tiene un carácter legal – de no poder rehabilitar el inmueble por estar éste fuera de ordenación- por lo que no tenía sentido si se quiere proteger el patrimonio cultural):

“a) Situación de ruina física irrecuperable.

b) Coste de la reparación de los citados daños superior al cincuenta por ciento del valor actual de reposición del inmueble, excluido el valor del terreno. La valoración de reposición descrita no se verá afectada por coeficiente alguno de depreciación por edad. En su caso, se aplicarán los coeficientes de valoración que se consideren justificados en razón de la existencia del interés que dio lugar a su declaración como

Bien de Interés Cultural o a su inclusión en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias.”

Dicha declaración de ruina es compatible con la conservación del inmueble (especialmente exigible en caso de que la situación de ruina derive del incumplimiento del deber de conservación del bien por el propietario), excepto que se encuentre ya en situación irrecuperable, y es compatible con su rehabilitación urbanística, además de que puede dar lugar a su expropiación. Procedimentalmente se tramita por el ayuntamiento y exige que se notifique a la Consejería autonómica de cultura para que emita informe (art. 234.2 TROTU).

El artículo 234.5 del TROTU determina, implícitamente, la imposibilidad de demoler un bien catalogado urbanísticamente o en proceso de catalogación:

“Cuando se trate de una edificación o construcción no catalogada ni protegida por la legislación sectorial de protección del patrimonio cultural, ni sujeta a procedimiento alguno a tales efectos, la declaración de la situación de ruina determinará para su propietario la obligación de proceder, a su elección, a la completa rehabilitación o a la demolición.

En los restantes supuestos, el propietario deberá adoptar las medidas urgentes y realizar los trabajos y las obras necesarias para mantener y, en su caso, recuperar, la estabilidad y la seguridad. En este caso, la Administración urbanística podrá convenir con el propietario los términos de la rehabilitación definitiva. De no alcanzarse acuerdo, la Administración podrá optar entre ordenar las obras de rehabilitación necesarias, con otorgamiento simultáneo de ayuda económica adecuada, o proceder a la sustitución del propietario incumplidor, aplicando las determinaciones que a tales efectos establece el art. 207 de este Texto Refundido. Sólo podrá otorgarse licencia de demolición para edificios y construcciones no catalogadas y que no sean objeto de un procedimiento tendente a su catalogación.”

Por lo tanto, de encontrarse un bien catalogado o en proceso de catalogación en una situación de ruina, no podrá otorgarse licencia de demolición, y “el propietario deberá

adoptar las medidas urgentes y realizar los trabajos y las obras necesarias para mantener y, en su caso, recuperar, la estabilidad y la seguridad” (art. 234.5 TROTU).

Ni siquiera en caso de ruina física inminente cabe la demolición del bien, solo su apuntalamiento y desalojo u otras medidas urgentes (art. 235.1 ROTU). Así, según apunta RIVAS ANDINA

“De nuevo nos encontramos ante situaciones en las que la legislación urbanística establece ciertas limitaciones a los propietarios de los inmuebles catalogados, más allá de los deberes urbanísticos comunes. De no existir acuerdo con el propietario, la administración se verá abocada a asumir gastos en forma de ayudas, indemnizaciones o expropiaciones. Por lo tanto, conviene evitar que el deterioro de los edificios catalogados alcance la situación de ruina legal, para lo que es necesario que el Ayuntamiento controle eficientemente el cumplimiento del deber de conservación.”¹¹⁸⁹

El art. 143 del TROTU se expresa sobre los límites del propietario en el deber de conservación en términos parecidos al art. 15 del TR de la Ley de Suelo de 2015:

“1. Los propietarios de edificios están obligados a sufragar o soportar el coste de las obras de conservación y rehabilitación que dichas construcciones precisen para cumplir lo dispuesto en el artículo anterior, hasta el importe determinado por el límite del deber normal de conservación.

Los concejos podrán imponer a los propietarios de toda construcción o edificación catalogada o protegida, así como, en cualquier caso, de antigüedad superior a treinta y cinco años la obligación de presentar cada cinco años un informe sobre el estado de los mismos, suscrito por técnico competente.

2. Cuando una Administración ordene o imponga al propietario la ejecución de obras de conservación o rehabilitación que excedan de dicho límite, el obligado

¹¹⁸⁹ RUIZ DE LA PEÑA RUIZ, Diego (Coord.), *op. cit.*, p. 297.

podrá exigir a aquélla que sufrague, en lo que respecta al exceso, el coste parcial de las obras impuestas.

3. Se entenderá que las obras mencionadas en el párrafo anterior exceden del límite del deber normal de conservación cuando su coste supere la mitad del valor de una construcción de nueva planta, con similares características e igual superficie útil que la preexistente, realizada con las condiciones imprescindibles para autorizar su ocupación. Si no se trata de un edificio sino de otra clase de construcción, dicho límite se cifrará, en todo caso, en la mitad del coste de erigir o implantar una nueva construcción de iguales dimensiones, en condiciones de uso efectivo para el destino que le sea propio.”

V.3.7.2.- Aragón

Al igual que en la mayoría de las legislaciones autonómicas, se admite la declaración de ruina urbanística, ruina legal y ruina económica, con la obligación de hacer las obras de seguridad inmediatas, así como posibilidad de dejar al propietario a su elección si lleva a cabo las obras de rehabilitación necesarias o si procede a la demolición del inmueble, con la salvedad de los bienes protegidos (art. 261 TRLUA). Según el apartado sexto del art. 261, no se puede proceder a la demolición si el bien está catalogado o protegido de acuerdo con la legislación del patrimonio cultural o por el planeamiento.

Es importante tener en cuenta, pero, que no toda catalogación impide la demolición, solo cuando hay una protección integral y no procede la descatalogación, caso en el que el Ayuntamiento determinará con el propietario los términos de la rehabilitación. En el resto de edificios catalogados simplemente “podrá ordenarse la conservación de determinados elementos arquitectónicos, en los términos de la protección acordada, adoptando las medidas técnicas necesarias para su preservación”. Todo eso lleva a un régimen muy favorable para el propietario y de cierta desprotección para el patrimonio cultural, pues como hemos visto, cabría la descatalogación, la preservación parcial del edificio como algo meramente potestativo.

El procedimiento para declarar la ruina de un inmueble se encuentra esencialmente en los arts. 217, 257, 261 y 263 TRLUA y art. 38 de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés para las especificidades de los bienes protegidos. En resumen, el procedimiento para declarar la ruina de un inmueble es el siguiente:

Se inicia por instancia del propietario, denuncia de particular o inspección técnica (si es el caso), eso da lugar a un informe técnico municipal acerca de si se dan las circunstancias de declaración de ruina, que cristaliza, en su caso, en una resolución de alcaldía incoando procedimiento (de oficio o a instancia de parte). Dicha resolución da audiencia del interesado por 10 días hábiles, luego se pedirá informe técnico y jurídico acerca de las posibles alegaciones, para a continuación hacer la resolución de alcaldía declarando la ruina (o no declaración, motivadamente) y su notificación a los interesados con los recursos ordinarios.

Solo en el caso de que el inmueble estuviera protegido como BIC correspondería ciertas especialidades en el procedimiento, dejando huérfana de protección especial los demás bienes catalogados y los que están en trámite de catalogación. El procedimiento para los BIC se encuentra en el art. 38 LPCA:

Se iniciará por denuncia de particular o inspección técnica (si es el caso), que llevará a realizar un informe técnico municipal acerca de si se dan las circunstancias de declaración de ruina. Con estos antecedentes se dictará una resolución de alcaldía incoando procedimiento (de oficio o a instancia de parte), dicho decreto dará audiencia del interesado y al Departamento de Cultura aragonés por 10 días hábiles, que llevará a su vez a realizar posteriormente un informe técnico y jurídico acerca de posibles alegaciones. Con esta documentación finalmente existirá, en su caso, Resolución de alcaldía declarando la ruina (o no declaración, motivadamente) que en ningún caso permite demolición del BIC (con posible colaboración autonómica a ayuntamiento en obras conservación BIC más allá del deber legal de conservación). Dicha resolución se notificará a los interesados, que tendrán derecho a los recursos administrativos y contencioso administrativos ordinarios.

En caso de incumplimiento del propietario, cabe ejecución subsidiaria, multa coercitiva o expropiación del inmueble (art. 258.2 TRLUA). Si no se resuelve y notifica el

procedimiento en 6 meses, caduca (art. 261.8) o se desestimará por silencio negativo si se inició a instancia de parte.

Otra nota desfavorable para la protección del patrimonio es el régimen de ruina inminente por existir peligro sobre la seguridad de bienes o personas o sobre elementos protegidos, caso en el que el alcalde puede disponer el apuntalamiento, desalojo o incluso demolición total o parcial del inmueble (art. 262 TRLUA). No hay, pues, una prohibición expresa de derribo de bienes catalogados, como cabría esperar. Solo en el caso de los BIC declarados existe una prohibición del art. 38 LPCA de demolerlo en caso de declaración de ruina, mientras que en caso de ruina inminente el alcalde podrá adoptar las medidas necesarias para evitar daños, comunicándolo al consejero autonómico de Cultura, quien podrá suspender su ejecución y adoptar las medidas pertinentes.

Otra cosa es que los bienes con protección de la LPCA estén protegidos de tal manera que en aquellos casos sí que debería entenderse una prohibición real de demoler BIC, bienes catalogados o los inventariados pues la ley del patrimonio cultural así lo dispone.

GARCÍA ÁLVAREZ¹¹⁹⁰ se ha preguntado sobre la responsabilidad patrimonial generada por el deber de conservar un bien del patrimonio cultural aragonés que no puede ser demolido sino conservado en su declaración de ruina:

“¿quién debe asumir el exceso sobre el deber de conservación del propietario cuando se trate de un inmueble del patrimonio cultural aragonés, cuya inclusión en el catálogo del plan urbanística es obligatoria? Para un caso de vinculación singular (no de ruina), la STS de 25 de junio de 2003 (Ar. 4460) ha imputado la indemnización a la Administración autonómica. No obstante, en la Ley 3/2009 se hace clara referencia al “municipio”;¹¹⁹¹

¹¹⁹⁰ GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo, *Deber de conservación y ruina*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2011, p. 10.

¹¹⁹¹ El mismo autor manifiesta a continuación en caso de “edificación catalogada o protegida, o sometida a un procedimiento para acordarla: deber del propietario de adoptar medidas urgentes y de realizar las obras necesarias para mantener o recuperar la estabilidad y la seguridad. Posibilidades: - convenio entre Ayuntamiento y propietario. En caso de incumplimiento del convenio por el propietario, el Ayuntamiento dispondrá de los medios de ejecución forzosa previstos para las órdenes de ejecución (multas coercitivas, ejecución subsidiaria, expropiación o edificación forzosa, incluyendo la ejecución por sustitución) - decisión unilateral del Ayuntamiento: ordenar la rehabilitación, asumiendo el exceso sobre el deber de conservación; expropiar; o sustituir al propietario mediante los mecanismos de ejecución forzosa - en caso

V.3.7.3.- Comunidad de Madrid

Cabe declarar la ruina urbanística de inmuebles, incluso aunque sean catalogados o en proceso de catalogación, si bien en estos casos no cabe la demolición del inmueble, sino que el alcalde solo podrá determinar las obras necesarias para mantener y, en su caso, recuperar la estabilidad del inmueble (art. 171 LSCM).

Una de las características de la declaración de ruina en la Comunidad de Madrid, tal y como apuntó es el hecho de que la administración debe pronunciarse necesariamente sobre si ha habido o no incumplimiento del deber de conservación del inmueble (art. 171.3.a LSCM). El artículo 173.c.1 LSCM solo prevé la posible rehabilitación o demolición del inmueble si éste no está protegido o catalogado -o en proceso de protección o catalogación-, lo que implícitamente implica que tanto si se trata de protección urbanística como de la ley del patrimonio cultural, deberemos ir a sus peculiaridades legales sobre la declaración de ruina.

La legislación sectorial del patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid antigua de la LPHCM preveía un régimen específico de declaración de ruina para los BIC¹¹⁹² (artículo

de incumplimiento de la orden de demoler o de rehabilitar, se aplican los mecanismos de ejecución forzosa previstos para las órdenes de ejecución, incluyendo las multas coercitivas.”

¹¹⁹² Así, para los BIC en su categoría de monumento y BIP, el procedimiento del artículo 25 LPHCM era el siguiente:

El procedimiento se inicia a instancia del propietario, denuncia de particular o inspección técnica (si es el caso), posteriormente debe existir un informe técnico municipal acerca de si se dan las circunstancias de declaración de ruina. Una vez existe el susodicho informe, se debe tramitar la resolución de alcaldía incoando procedimiento (de oficio o a instancia de parte), dicho decreto debe dar trámite de audiencia del interesado por 10 días hábiles. También se pedirá informe preceptivo y vinculante de la DG de patrimonio histórico sobre medidas a adoptar e informe técnico y jurídico acerca de posibles alegaciones. En base al resultado de la audiencia y del informe, se realizará la resolución de alcaldía declarando la ruina incorporando las medidas de la DG de patrimonio histórico (o resolución de no declaración, motivadamente). Dicha resolución se notificará a los interesados.

En caso de quererse demoler el inmueble protegido, una vez declarada la ruina del inmueble se deberá pedir informe al Consejo Regional de Patrimonio Histórico y luego obtener autorización de la Consejería autonómica de cultura (art. 25.1 *in fine* LPHCM).

Si el inmueble no tiene protección específica; pero está dentro de un BIC de conjunto histórico, la demolición requiere, una vez obtenida la declaración de ruina por el Ayuntamiento, la autorización de la DG de patrimonio histórico (art. 25.2 LPHCM).

25 LPHCM) y los Bienes de Interés Patrimonial (el artículo 18.3 LPHCM que se remitía al régimen del artículo 25 para los BIC).

Con la actual LPCCM directamente se prevé el régimen de ruina y demoliciones tanto para BIC como BIP en el artículo 44.

La declaración de ruina que afecte a un BIC o un BIP debe someterse al informe preceptivo y vinculante previo de la Dirección General de Patrimonio Cultural a emitir en 2 meses sobre las medidas a adoptar y sobre las obras de estabilidad, en su caso.

En todo caso, la demolición del bien protegido solo se autorizará por la Dirección General con carácter excepcional y nunca se procederá a la demolición si no hay una declaración municipal de ruina firme y una autorización explícita de la Dirección General.

Si se trata de un BIC o BIP declarado individualizadamente, para la demolición se exigirá, además, informe favorable del Consejo Regional de Patrimonio Cultural. Y si no está protegido individualizadamente pero forma parte de un Conjunto Histórico o Territorio Histórico, se requerirá la previa autorización de la Dirección General de Patrimonio Cultural, siempre que contribuya a preservar el conjunto

El Ayuntamiento que incoe el expediente de ruina inminente debe adoptar las medidas para evitar daños a las personas o bienes, siendo solo posible las demoliciones estrictamente necesarias para proteger los valores del inmueble y la integridad físicas de las personas, comunicándolo a la Dirección General de Patrimonio Cultural en máximo 2 días, sin perjuicio de lo antes comentado para la declaración de ruina, por lo que la Dirección General debería autorizar las actuaciones urgentes. Solo cabría intervenir el Ayuntamiento sin esperar al plazo de dos días a la autorización si se acredita en el expediente la situación de peligro inminente.

V.3.7.4.- Islas Baleares

Si la situación de ruina es producida por la falta de conservación del BIC o BIP, no hay lugar a la demolición del inmueble sino a su restauración -a cargo del propietario o titular de derecho real- además de la sanción por infracción grave (art. 25.3 LPHCM).

Si el procedimiento es de ruina inminente por peligro para la seguridad pública, el procedimiento es el del art. 25.4 LPHCM que solo permite para los BIC y BIP las demoliciones indispensables garantizando el mantenimiento de las características singulares del inmueble protegido, y en todo caso se deben comunicar las medidas a adoptar por el ayuntamiento en 10 días a la DG de patrimonio histórico.

El artículo 126 LUIB regula el régimen general de declaración de ruina de inmuebles, con la clásica clasificación entre ruina técnica, ruina económica y ruina urbanística. Su declaración implica el deber del propietario de ejecutar lo determinado en el acuerdo de declaración de ruina en el plazo que determine el acuerdo (máximo 1 año), ya que si se incumple se procederá a la ejecución subsidiaria. Si la declaración de ruina afecta aun BIC o a un bien catalogado, o a un inmueble sujeto a un procedimiento de declaración de ambas cosas, se estará a las especialidades de la LPHIB que a continuación veremos.

Así, entrando a la regulación de la declaración de ruina por la LPHIB, nos dispone que los bienes protegidos solo pueden ser derribados en caso de declaración de ruina, con autorización de la Comisión insular del patrimonio y un informe favorable de una institución consultivas balear. En el procedimiento de declaración de ruina, el Consejo Insular será parte interesada y se les notifica la apertura y resolución del procedimiento (art. 42 LPHIB). En caso de urgencia, solo se realizarán obras para evitar daños a las personas sin demoler partes que no sean indispensables para conservar el bien y con autorización de la Comisión insular del patrimonio. Vemos que en esencia el trato dado a los BIC y a los bienes catalogados es muy similar.

El procedimiento a seguir sería, en resumen y teniendo en cuenta que el bien esté catalogado o declarado BIC, el siguiente:

El procedimiento se inicia por solicitud de declaración de ruina por interesado/denuncia de particular/instancia del interesado. A continuación se debe elaborar un informe de los servicios técnicos municipales que llevará a tramitar un decreto de alcaldía incoando, en su caso, procedimiento de declaración de ruina que deberá ser notificado a los interesados y comunicarse a la Comisión insular de Patrimonio histórico (si se trata de un inmueble catalogado o BIC), el decreto también debe dar un plazo de audiencia 10 días hábiles a los interesados y Comisión insular, para luego hacerse informe pericial de los técnicos municipales y finalmente informe-propuesta de resolución. Todo esto se cristaliza en el decreto de alcaldía declarando ruina (si procede) y finalmente su notificación a interesados y a la Comisión insular de Patrimonio histórico, con los recursos ordinarios pertinentes.

De acuerdo con lo establecido en el art. 42.1 y 2 de la Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de les Illes Balears,

“1. Los consejos insulares están legitimados para intervenir como interesados en el procedimiento de ruina que afecte a un inmueble de interés cultural o catalogado y se les deberá notificar la apertura y las resoluciones administrativas que afecten al bien.

2. Se prohíbe el derribo de bienes inmuebles de interés cultural o catalogados sin la previa declaración de ruina, la autorización de la Comisión Insular del Patrimonio Histórico correspondiente y el informe favorable, al menos, de una institución consultiva de las previstas en el artículo 96 de esta Ley.”

Se trata, en palabras de BLASCO ESTEVE¹¹⁹³, de un precepto de coordinación de las dos instancias administrativas y los intereses que representan, permitiendo al Consejo Insular, como principal administración competente para velar por el patrimonio cultural, para ser interesado por mandato legal en los procedimientos de ruina de inmuebles protegidos. Queda, por lo tanto, claro que un inmueble catalogado puede ser declarado en ruina, superando debates referentes a la antigua Ley de 13 de mayo de 1933 relativa al Patrimonio Artístico Nacional, si bien ya la jurisprudencia era favorable a interpretarlo así¹¹⁹⁴. En este sentido, se requieren tres requisitos para demoler un bien protegido:

1. Declaración de ruina previa por el Ayuntamiento, a aplicar la normativa urbanística principalmente;
2. Autorización de la Comisión Insular del Patrimonio Histórico, aplicando la LPHIB;

¹¹⁹³ BLASCO ESTEVE, Avelino, “*Connexions de la Llei 12/1998 amb la legislació urbanística*”, *op. cit.*, pp. 254-257.

¹¹⁹⁴ STS de 12 de mayo de 1978. Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. 2794); STS de 9 de febrero de 1988. Sala de lo Contencioso-Administrativo (Ar. 870).

3. Informe favorable de por lo menos una institución consultiva del art. 96 LPHIB, aplicando la LPHIB¹¹⁹⁵.

Este precepto número 42 puede ser complementado por el artículo 24 LPHIB referente a la suspensión de obras en bienes integrantes del patrimonio histórico de las Islas Baleares (concepto genérico) que no estén protegidos como BIC ni bien catalogado:

“La Administración competente podrá ordenar la suspensión de las obras de demolición total o parcial, o de cambio de uso, de los inmuebles integrantes del patrimonio histórico de las Illes Balears, no declarados de interés cultural ni catalogados. Esta suspensión tendrá una duración máxima de tres meses, en los que se deberá resolver, o a favor de la continuación de la obra o de la intervención suspendida, o a favor de la incoación de procedimiento de bien de interés cultural o catalogado. Todo ello sin perjuicio de las medidas de protección que se puedan adoptar atendiendo la legislación urbanística.”

Respecto de la declaración de amenaza de ruina física inminente, se regula en el art. 127 LUIB, que señala en su apartado 1 que

“cuando se estime que existe urgencia y peligro a causa de la demora en la tramitación del expediente de declaración de estado ruinoso de un edificio, el órgano municipal competente dispondrá las medidas necesarias de protección que haya que adoptar, incluidas la de apuntalamiento de la construcción o la edificación y su desalojo”.

Asimismo, el apartado 2 prevé que,

“cuando la existencia de peligro para las personas o los bienes se desprenda del escrito en que se solicita el inicio del expediente de declaración de estado ruinoso, o de la denuncia presentada por cualquier persona particular, el órgano municipal competente dispondrá con carácter de urgencia una visita de inspección de los

¹¹⁹⁵ A criterio de BLASCO ESTEVE. El autor considera que sobre todo en los casos de ruina económica y legal, es más posible que prevalezca la conservación del bien a su demolición, debido a que el inmueble protegido puede estar en buen estado de conservación. Ver op. cit. p. 257.

servicios técnicos municipales así como la adopción de las medidas de protección que procedan, y adoptará la resolución que proceda en el plazo máximo de 72 horas desde la recepción del informe técnico que concluya que hay una situación de ruina inminente, sin que resulte en este caso preceptiva la audiencia a las personas interesadas a que hace referencia el art. 126 LUIB”.

No obstante lo anterior, el art. 127.5 LUIB determina que la adopción de las medidas previstas en este artículo no presupondrá ni implicará la declaración de estado ruinoso.

Si el inmueble está protegido como BIC o bien catalogado, en caso de urgencia o peligro inminente, hay un matiz, pues se prohíbe al Ayuntamiento las demoliciones que no sean estrictamente necesarias para conservar el inmueble y a su vez requerirán autorización de la Comisión Insular del Patrimonio Histórico (art. 42.3 LPHIB). Así, mientras en la ruina común la consecuencia habitual es la demolición del inmueble, en la del bien catalogado la demolición será la excepción, al prevalecer el interés cultural sobre el derecho a la demolición.

En cuanto a la documentación, el Reglamento de Disciplina Urbanística estatal de 1978 (RD 2187/1978) no distingue entre los tres supuestos de ruina. Por lo que cuando se trata de interesados directos (generalmente propietarios) cabe remitirse a los arts. 19 y 20.2 RDU. En caso de ruina inminente, además se exige aportación de informe técnico del art. 20.2 RDU. En los demás casos bastará la presentación de denuncia con la mera identificación (urbanística, registral y/o catastral) del edificio, o aportación de fotografías e indicación del motivo de ruina urbanística. En caso de duda sobre lo denunciado, el art. 18.2 RDU contempla la posibilidad de abrir un trámite de "información previa" a resultas del informe técnico antes de incoar o decretar el archivo de actuaciones.¹¹⁹⁶

Así, según MASOT TEJEDOR¹¹⁹⁷, en caso de que el Consejo Insular se negara a autorizar la declaración de ruina de un bien protegido por la LPHIB, la administración no tendría otro remedio que expropiar el bien, con la causa de interés social del artículo 33 LPHIB.

¹¹⁹⁶https://online.elderecho.com/seleccionProducto.do?nref=7E388C1C&producto_inicial=P&anchor=#%2Fpresentar.do%3Fnref%3D7e388c1c%26producto%3DUNIVERSAL

¹¹⁹⁷ MASOT TEJEDOR, Josep, “*Els béns immobles catalogats: anàlisi de la seva regulació*” op. cit., p. 101.

Lo justifica porque entiende que no puede obligar la administración ya a conservar el bien al titular y a la vez no hacer nada en esta situación de ruina fáctica del inmueble, esperando que el paso del tiempo termine por derruir del todo el inmueble.

V.3.8.- Conclusiones preliminares

La institución jurídica de la ruina de un inmueble es el mecanismo administrativo que permite al inmueble ser demolido. El acto de declaración de ruina se considera un acto administrativo de gravamen, declarativo, individualizado, impone una obligación concreta y exigible y es de ejercicio preceptivo si se dan las condiciones. Para justificar la declaración de ruina, hay tres supuestos tasados, a saber: la ruina urbanística, la económica y la técnica.

La declaración de ruina de un inmueble catalogado es perfectamente posible, pues ésta no deja de ser una declaración de un estado de hecho del inmueble, si bien no tiene porque tener como consecuencia la demolición del inmueble (STS de 18 de febrero de 1985). Una vez declarada la ruina, cesa el deber de conservación del propietario, incluso de un bien catalogado, excepto cuando la ruina haya sido provocada por el propietario (STS 28 de marzo de 1988). Si bien el propietario continúa estando obligado a hacer las obras indispensables para evitar riesgo para las personas y cosas (SSTS de 5 de diciembre y 31 de marzo de 2001).

La declaración de ruina puede hacerse por el procedimiento ordinario caracterizado por el informe técnico que determinará que se dan las situaciones tasadas para declarar en ruina el inmueble así como deberá existir un trámite de audiencia del propietario y otros interesados. Excepcionalmente se admite el procedimiento de urgencia (ruina inminente), con un trámite mucho más ágil, pero en el que para los BCIN también intervendrá el Departament de Cultura de la Generalitat.

En Cataluña, el trámite para declarar la ruina es similar en bienes protegidos que en los no protegidos, si bien para BCIN (o en proceso de declaración de BCIN) o BCIL se exige informe preceptivo favorable del Departament de Cultura. Para demolerlos, el trámite es bien distinto en función de si está protegido o no, pues en los BCIN se exige hacer un

procedimiento para dejar sin efectos la declaración de BCIN, acreditando la pérdida de valores culturales que lo motivaron, así como informes de instituciones expertas y autorización del Departament de Cultura. Además, no se puede autorizar la pérdida de condición de BCIN por la mera negligencia del propietario u otro obligado en su deber de conservación de BCIN.

Para demoler los BCIL declarados en ruina se necesita seguir el mismo trámite que se utilizó para su declaración para dejarlo sin efectos, así como además se exige informe favorable del Departament de Cultura.

En todo caso, según el art. 198.4 TRLUC, la administración competente debe determinar los efectos de la declaración de ruina para bienes catalogados o en proceso de catalogación, por lo que se da una amplia discrecionalidad para evitar el derribo de inmuebles incluso en el caso de que haya una mera protección urbanística.

Respecto a la comparativa autonómica, hemos visto que la legislación aragonesa es muy pobre en la protección de bienes culturales, pues solo se prohíbe explícitamente la demolición de un BIC (ya declarado, no recoge explícitamente los que están en proceso de declaración tal y como hacen otras CCAA) en caso de declaración de ruina, e incluso queda abierto en supuestos de ruina inminente, dejando en manos del Departamento autonómico de Cultura aragonés si hay demolición o no del BIC.

VI.1.- Potestad sancionadora local en el ámbito del patrimonio cultural

VI.1.1.- Concepto y fundamento legal

La actividad sancionadora es aquella “actividad administrativa que consiste a imponer sanciones al responsable de una actividad establecida como ilícita en una norma con rango de ley, y que es resultado de un procedimiento administrativo sancionador”¹¹⁹⁸. Por otro lado, puede considerarse como sanción administrativa el mal que puede acometer legalmente una administración contra un administrado con finalidad represora en virtud de una potestad administrativa sancionadora. Así, la sanción es el “acto administrativo por el cual una administración pública impone a un administrado una multa o lo priva de un derecho mediante un procedimiento administrativo sancionador, como consecuencia de ser autor o responsable de una infracción administrativa”¹¹⁹⁹. Dicha sanción se aplica cuando el administrado comete una infracción administrativa, es decir, una conducta ilícita por contravenir el ordenamiento jurídico administrativo, y de acuerdo con el principio de tipicidad y legalidad. La sanción debe imponerse en resolución motivada por el órgano competente de la administración que ostenta la potestad sancionadora y siempre luego de un procedimiento contradictorio con todas las garantías procedimentales legales (entre las que destacan las de los arts. 24 y 25 CE). Normalmente la sanción es una multa pecuniaria, pero pueden ser otros efectos desfavorables para el interesado tipificados por ley, como retirada de puntos de un carnet, retirada de autorización administrativa, comiso definitivo del instrumento con el que se cometió el acto ilícito, etc.

El legislador ha apostado para establecer un procedimiento administrativo común en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) al que podemos acudir en todo aquello que un procedimiento regulado concreto no prevea expresamente. Además, la LPAC contiene en su articulado distintos artículos específicos para el procedimiento sancionador común (arts. 63, 64, 85, 89, 90 LPAC).

Por lo tanto, la potestad sancionadora es aquel poder que ostenta, en virtud de una ley, una administración pública para sancionar a los administrados cuando incumplan una

¹¹⁹⁸ VIVES LEAL, Núria y SOTERAS GUIXÀ, Joana (Dir.), *op. cit.*, p. 33.

¹¹⁹⁹ VIVES LEAL, Núria y SOTERAS GUIXÀ, Joana (Dir.), *Op. cit.*, p. 201.

infracción administrativa de acuerdo con la ley. Los arts. 25 a 31 de la Ley 40/2015 regulan los principios del ejercicio de la potestad sancionadora (proporcionalidad, tipicidad, legalidad, etc).

El fundamento legal de la potestad sancionadora en el ámbito municipal se encuentra en el art. 4.1.f de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), que prevé para las administraciones locales territoriales (municipios, comarcas, provincias, islas, áreas metropolitanas, etc). Una previsión idéntica se regula en el art. 8.1.f del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (TRLMRLC).

A nivel de legislación sectorial en materia del patrimonio cultural, la LPHE como es bien sabido, no es una ley básica, sino que es una ley que regula las competencias exclusivas del Estado en patrimonio cultural (que principalmente se circunscriben en la tutela del patrimonio cultural propiedad del Estado o adscrito a su servicio, así como lucha contra la expoliación y la exportación del patrimonio cultural español), a partir de aquí el régimen sancionador de los artículos 75 a 79 LPHE no son aplicados por las administraciones locales, pues los ayuntamientos solo cooperan en la ejecución de esta ley (art. 7), pero no se les reconoce una potestad sancionadora.

En cambio, la legislación de patrimonio cultural catalana, la LPCC, sí que prevé que ciertas sanciones puedan ser impuestas por los entes locales competentes. Así se prevé en el artículo 75 LPCC, sobre órganos competentes, como después veremos.

El régimen de responsabilidad de las infracciones en materia de patrimonio cultural de la LPCC se dispone en el artículo 72 de la siguiente manera:

“1. Son responsables de las infracciones de esta Ley, además de las personas que tienen la responsabilidad directa:

- a) Los promotores, por lo que respecta a la realización de obras.
- b) El director de las obras, por lo que respecta al incumplimiento de la orden de suspenderlas.

c) Los que de acuerdo con el Código Penal tienen la consideración de autores, cómplices o encubridores, por lo que respecta a la realización de intervenciones arqueológicas no autorizadas.

2. Son también responsables de las infracciones de esta Ley los que, conociendo el incumplimiento de las obligaciones que ésta establece, obtienen un beneficio de las mismas.”

Tal y como nos indica SEGURA FUSTER¹²⁰⁰, para un supuesto análogo de la LPHIB, el segundo apartado del artículo 72 puede incurrir en inconstitucionalidad por vulnerar el principio de personalidad de la pena ligado al principio de legalidad penal del artículo 25.1 CE. Así, cita la STC 146/1994, de 12 de mayo¹²⁰¹, que declaró inconstitucional en su FJ 4º B a un artículo legal al permitir

“que la Administración se dirija para el cobro de la deuda tributaria, incluidas las sanciones, no sólo al miembro o miembros de la unidad familiar que resulten responsables de los hechos que hayan generado la sanción, sino también a otros miembros que no hayan cometido ni colaborado en la realización de las infracciones y vulnera, por ello, el aludido principio de personalidad de la pena o sanción protegida por el art. 25.1 de la Constitución, incurriendo así en vicio de inconstitucionalidad.”

VI.1.2.- Clases de infracciones

A continuación pasamos a analizar las infracciones que sí pueden ser impuestas por los entes locales en materia de patrimonio cultural de acuerdo con los artículos 71 y 75 LPCC¹²⁰². En primer lugar encontramos las faltas leves del artículo 72.1:

¹²⁰⁰ SEGURA FUSTER, Francesc, “Règim sancionador” en *Comentaris a la Llei del Patrimoni Històric de les Illes Balears*, Institut d’Estudis Autònomic, Palma de Mallorca, 2003, pp. 300-302.

¹²⁰¹ Ponente: Eugenio Díaz Eimil.

¹²⁰² De acuerdo con el art. 75.6 LPCC, el resto de infracciones son de competencia de la Generalitat, con incoación del expediente sancionador por el Director General de Patrimonio Cultural y es competente para imponer la sanción el Consejero de Cultura (en caso de multas de hasta 210.843 euros) o el Gobierno de la Generalitat si supera ésta cifra.

“b) La falta de notificación a la administración competente, en los términos fijados por el artículo 22, de la transmisión onerosa de la propiedad o de cualquier derecho real sobre bienes culturales de interés nacional, sobre bienes catalogados o sobre los restantes bienes muebles integrantes del patrimonio cultural catalán.”

Dicha infracción fue redactada por el número 5 del artículo 94 de la Ley 5/2012, y se refiere a la notificación de la venta por el propietario o titular de derecho real a la Generalitat para ejercer el derecho de tanteo en caso de venta onerosa de un BCIN, que subsidiariamente, si la Generalitat no muestra interés, puede ser el derecho de tanteo ejercido por el municipio o Consejo Comarcal.

En el caso de BCIL, el derecho de tanteo es ejercido directamente por el municipio o Consejo Comarcal de donde radica el bien.

En ambos casos, si no se comunica en plazo, la administración competente puede ejercer el derecho de retracto.

Por lo tanto, la administración local solo será competente para sancionar cuando haya tenido derecho de tanteo sin serle notificado la venta, la identidad del comprador y el precio de acuerdo con el art. 22.2.

“c) El incumplimiento del deber de permitir el acceso de los especialistas a los bienes catalogados.”

Se refiere al deber de propietarios, poseedores y titulares derechos reales sobre bienes catalogados (BCIL) de acceso a especialistas del art. 25.3 LPCC.

“d) El incumplimiento del deber de información a las Administraciones competentes sobre la existencia y la utilización de bienes integrantes del patrimonio cultural y la obstrucción de las inspecciones de las Administraciones competentes.”

Esta infracción solo se ejercita por un ente local en el caso que el incumplimiento se haga contra éste (art. 75.2), ya que, si el incumplimiento se comete ante la Generalitat, deberá ser ésta la que ejercite la potestad sancionadora.

Referente a las faltas graves, mencionamos del artículo 71.3 los siguientes epígrafes:

“c) El incumplimiento de los deberes de preservación y mantenimiento de bienes culturales de interés nacional o de bienes catalogados.”

En este precepto la intervención de los entes locales se centra en la defensa de los bienes catalogados inmuebles del art. 17 LPCC, es decir, los BCIL. Debido al alto número de inmuebles declarados BCIL que se encuentran en mal estado de conservación, esta infracción sería una de las que potencialmente más podrían ejercer los municipios contra los propietarios de los inmuebles u otros titulares de derechos sobre los mismos. Sin embargo la realidad es que muy pocos ayuntamientos incoan procedimientos sancionadores en éste u otros supuestos que se analizan en este apartado, incumpliendo su obligación de perseguir de oficio las infracciones.

Se trata de una infracción administrativa estrechamente ligada al deber de conservación de los inmuebles protegidos y las correspondientes órdenes de ejecución que se pueden derivar, por lo que me remito al capítulo de este trabajo que se refiere a esta cuestión. Solo decir aquí, que de la literalidad del precepto parece que basta un mero incumplimiento del deber de preservación del BCIN o BCIL para poder sancionar, si bien en la práctica pudiera ser más prudente interpretar que debería sancionarse solo en caso de llegarse a incumplir órdenes de ejecución concretas derivadas del incumplimiento del deber de conservación para poder llegar a sancionar, pues la ambigüedad de una infracción solo por incumplir un deber genérico de conservación puede ir contra el principio constitucional de *lex certa* del artículo 25 CE tal y como apunta SEGURA FUSTER¹²⁰³ para una infracción parecida en la ley balear (y que podría ser inconstitucional en base a la jurisprudencia del TC, como la STC 194/2000, de 19 de julio).

“g) El incumplimiento de la suspensión de obras con motivo del descubrimiento de restos arqueológicos y de las suspensiones de obras acordadas por la Administración competente.”

Esta infracción solo se ejercita por un ente local, si el incumplimiento se hace contra éste (art. 75.2), ya que si el incumplimiento se comete contra la Generalitat, deberá ser ésta la que ejercite la potestad sancionadora.

¹²⁰³ SEGURA FUSTER, Francesc, *op. cit.*, pp. 287-291.

Finalmente, terminamos con las faltas muy graves, reguladas en el artículo 71.4, de las que nos interesa ahora la siguiente:

“b) La destrucción de bienes muebles de interés nacional o de bienes catalogados.”

En este caso, los entes locales solo podrán sancionar respecto a los BCIL (bienes catalogados inmuebles) radicados en su territorio. Se trata sin duda de la infracción más letal contra el patrimonio cultural, si bien precisamente a su gravedad, deberemos tener en cuenta si por el principio de non bis in ídem deberemos suspender provisionalmente la tramitación y plazos administrativos para ponerlo en conocimiento de la fiscalía, debido a la posible existencia de un delito contra el patrimonio cultural de acuerdo con el Código Penal.

“Art. 71.5. Son infracciones leves, graves o muy graves, en función del daño potencial o efectivo al patrimonio cultural:

b) La realización de intervenciones sobre bienes culturales de interés nacional y sobre espacios de protección arqueológica sin licencia urbanística o incumpliendo sus términos.”

Es notable la diferencia con otras infracciones en que aquí se excluyen los BCIL que no sean arqueológicos, por lo que se merma notablemente las potenciales intervenciones de los entes locales (sin perjuicio de que podrán acudir a la infracción muy grave urbanística de acuerdo con el TRLUC como se verá luego). De acuerdo con el art. 75.3 LPCC, corresponde a los Ayuntamientos la competencia para incoar y tramitar los expedientes sancionadores por ésta infracción, “excepto en los municipios de menos de cinco mil habitantes en los que esta competencia corresponde a los Consejos Comarcales. En estos casos, el régimen sancionador regulado por esta Ley prevalece sobre el régimen establecido por la normativa urbanística”.

Sobre el fondo de la infracción, recordar la obligatoriedad de la licencia urbanística en toda intervención sobre un BCIN o un EPA. También cabe mencionar que no se menciona aquí los informes sectoriales del Departament de Cultura, solamente el incumplimiento de la cuestión de la licencia urbanística municipal. Me remito al capítulo de este trabajo

que trata de las licencias urbanísticas sobre bienes protegidos para profundizar sobre este régimen de intervención municipal.

Mientras que el art. 75.5 establece el régimen de actuación subsidiaria de la Generalitat en caso de inactividad del ente local competente (que parece, por principio de subsidiariedad, tiene preferencia en la tramitación del procedimiento sancionador frente a la Generalitat):

“Si el Departamento de Cultura comunica a la Entidad local competente la existencia de indicios de una infracción de las tipificadas en el artículo 71.5.b) y la Entidad local no le notifica la incoación del expediente sancionador en el plazo de dos meses, el Departamento de Cultura puede proceder a incoar, tramitar y resolver el expediente sancionador.”

Finalmente hay que mencionar que de acuerdo con el art. 76 LPCC, se habla sobre la prescripción de las infracciones, y sorprende por su largo plazo¹²⁰⁴: las leves y las graves a los 5 años, y las muy graves a los 10 años de haberse cometido. Si bien veremos que esto es lo habitual entre leyes de patrimonio cultural autonómicas.

VI.1.3- Clases de sanciones

El art. 73 LPCC prevé un régimen de sanciones preferente y otro subsidiario. En primer lugar, según su apartado primero, se prevé como sanciones preferentes una sanción económica consistente en una multa de entre 1 y 4 veces el valor de los daños causados. Pero esto es así siempre que los daños ocasionados al patrimonio cultural puedan ser valorados económicamente. En caso de no poder ser así, se prevé:

- “a) Para las infracciones leves, una multa de hasta 6.010,12 euros.
- b) Para las infracciones graves, una multa de entre 6.010,12 y 210.354,24 euros.
- c) Para las infracciones muy graves, una multa de entre 210.354,24 y 901.518,16 euros.”

¹²⁰⁴ Sobre todo largos si los comparamos con los del procedimiento sancionador común (art. 30.1 LRJSP 40/2015), de 6 meses para las leves, 2 años para las graves y 3 años para las muy graves.

Todas las sanciones referidas anteriormente pueden ser moduladas de acuerdo con el principio de proporcionalidad, con dos criterios generales y uno específico para las infracciones del ámbito arqueológico:

- a) La reincidencia.
- b) El daño causado al patrimonio cultural.
- c) La utilización de medios técnicos en las intervenciones arqueológicas ilegales.

Entiendo que en caso de ser deseado, la administración sancionadora podría acudir también a los demás criterios de proporcionalidad del art. 29.3 LRJSP 40/2015:

- “a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.
- b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora.
- c) La naturaleza de los perjuicios causados.¹²⁰⁵
- d) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.”

Finalmente, el artículo 74 LPCC prevé una medida accesoria a la sanción: el comiso de materiales y utensilios empleados en la actividad ilícita. Esta opción es optativa y la puede imponer el órgano competente en la resolución sancionadora.

Una de las cosas llamativas de la LPCC es que no prevé el deber de reposición y resarcimiento al infractor. Según SANTAMARÍA PASTOR, las infracciones administrativas pueden producir un estado de cosas anómalo que es necesario eliminar,

¹²⁰⁵ Este se podría considerar equivalente al de “daño causado al patrimonio cultural”. El criterio de reincidencia también está repetido.

restaurando la situación previa a su comisión: bien mediante la destrucción de los efectos de la infracción, bien mediante el resarcimiento pecuniario por los daños al patrimonio público¹²⁰⁶.

Si bien hay una falta de previsión en la LPCC, el art. 28.2 LRJSP, que trata del principio de responsabilidad ya prevé de forma básica y genérica esta previsión del deber de reposición y de indemnización del daño causado, a la que podemos acudir, pues.

Algunas normas¹²⁰⁷ han admitido la multa coercitiva para ejecutar actos sancionadores. Normalmente no se prevé, si bien es cierto que en el ámbito del patrimonio cultural catalán, la LPCC¹²⁰⁸, en su artículo 69.1, debido a su ambigüedad y generalidad, podría admitir la multa coercitiva para ejecutar las sanciones que no se cumplan:

“Artículo 69 Multas coercitivas

1. La Administración competente puede imponer multas coercitivas para hacer efectivo el cumplimiento de los deberes impuestos por esta Ley y de las resoluciones administrativas dictadas para el cumplimiento de lo que ésta dispone.”

Otra circunstancia que llama la atención, como ya se percató SEGURA FUSTER¹²⁰⁹ con el régimen balear muy parecido de la LPHIB, es que el régimen de sanciones preferente no depende de la gravedad de la infracción, sino de la cuantificación del daño causado. Así, según la cuantificación del daño que haga la Administración competente, la sanción por una infracción leve puede ser incluso superior a una grave o muy grave.

La previsión del régimen de sanciones como subsidiario con la tabla, es de dudosa constitucionalidad según el autor, pues opina que no se respeta el principio de *lex certa* derivado del principio de tipificación legal, también aplicable a la tipificación de sanciones. A estos efectos cita la STC 61/1990, de 29 de marzo¹²¹⁰, en el que el FJ 9º de la misma consideró inconstitucional una norma que no cumplía con la exigencia material de predeterminación normativa de las conductas y sus sanciones correspondientes por el hecho que

¹²⁰⁶ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo General II*, Primera Edición, Iustel, Madrid, 2006, p. 405.

¹²⁰⁷ Por ejemplo, art. 119 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas

¹²⁰⁸ En cambio, en la LPHE no se prevén.

¹²⁰⁹ SEGURA FUSTER, Francesc, “*Règim sancionador*” *op. cit.*, pp. 296-300.

¹²¹⁰ Ponente: Carlos de la Vega Benayas.

“afecta a la tipificación de las infracciones, a la graduación o escala de las sanciones y a la correlación entre unas y otras, de tal modo que –como se dice en la STC 219/1989– el conjunto de las normas aplicables permita predecir, con suficiente grado de certeza, el tipo y el grado de sanción susceptible de ser impuesta”.

SEGURA FUSTER¹²¹¹ también critica la excesiva discrecionalidad que se deja a la Administración para determinar las sanciones, pues depende exclusivamente de ella decidir en su caso la cuantificación del daño causado, sin establecer un criterio claro para ello, lo que también lo vincula a una posible vulneración del principio de *lex certa* del artículo 25.1 CE, aplicable también al régimen de sanciones administrativas. Cita, a modo análogo, la STC 61/1999 de 19 de julio, en el FJ 9º que ya declaró inconstitucional una sanción parecida a nivel tributario por esa excesiva ambigüedad:

“siendo esa esfera de apreciación que se concede a la Administración tributaria aceptable desde la perspectiva del art. 133.1 C.E., es decir, desde un punto de vista estrictamente tributario, resulta excesivamente amplio a la luz del principio -más estricto- de legalidad recogido en el art. 25.1 C.E., o lo que es lo mismo, en materia sancionadora. Porque, como hemos dicho, la Ley, ni define qué debe entenderse por valor real, ni especifica qué criterios o parámetros -de entre los múltiples y heterogéneos que existen- deben tenerse en cuenta a la hora de fijarlo. De este modo, no resulta aventurado afirmar que la tarea de comprobar el "valor real" de los bienes y derechos, lejos de arrojar una cifra -en pesetas- exacta, incontrovertible o, al menos, previsible dentro de un margen razonable, normalmente dará lugar a tantos resultados como peritos la lleven a cabo.”

Cabe mencionar que la LPCC no prevé ningún régimen de reducción por pronto pago o reconocimiento de responsabilidad (como hace la LPHIB), pero por el carácter básico del artículo 85 LPAC, bien podría ser aplicable.

VI.1.4- Procedimiento sancionador

¹²¹¹ SEGURA FUSTER, Francesc, *op. cit.*, pp. 298-300.

La LPCC prevé pocas especificidades del procedimiento sancionador en patrimonio cultural, básicamente las que tratan del órgano competente (art. 75.4), medidas cautelares (art. 77), publicidad sanciones (art. 78) y plazo de resolución/caducidad (art. 79).

Hay que remarcar, de entrada, la posibilidad de cualquier ciudadano de hacer exigir el cumplimiento de la LPCC y por lo tanto también de poder denunciar cualquier infracción tipificada en esta ley sectorial, máxime cuando se reconoce la acción pública para hacer cumplir la LPCC, en el artículo 5 de la misma. Esta acción pública permite a cualquier persona física o jurídica denunciar los hechos, si bien no mucho más, pues en el ámbito sancionador el papel del ciudadano se limita a interponer la denuncia¹²¹², pero no le da derecho a participar de una forma más activa en el procedimiento sancionador ni a poder recurrir la resolución en el ámbito administrativo ni contencioso administrativo, tal y como ha reconocido la jurisprudencia. En el ámbito urbanístico, asimilable respecto a la cuestión de la acción pública del patrimonio cultural de la LPCC, la STSJ Canarias de 2 de septiembre de 2013¹²¹³ señala en el FJ 2º que:

“La acción pública urbanística es una previsión del legislador que se sucede en los distintos textos urbanísticos (...). Se trata de una acción en materia urbanística, en la que la legislación aplicable permite a los ciudadanos exigir la observancia de la legislación urbanística y de los Planes, Programas, Proyectos, Normas y Ordenanzas que resulten en cada caso de aplicación.

Precisamente el legislador ha querido que la acción sea pública lo que comporta que se reconoce « ex lege » a todas las personas la titularidad del interés jurídicamente tutelable, a través del ejercicio de dicha acción, aun cuando de la anulación o del mantenimiento de los actos recurridos no llegara a derivarse para quien recurre ninguna ventaja o perjuicio jurídico individualizable, siendo el

¹²¹² La STS de 16 de diciembre de 1992, sala de lo contencioso (rec. 3375/1990; ponente: Pujalte Clariana, Emilio) define la denuncia así en el FJ 1º:

“La denuncia es una simple participación de conocimiento al órgano (sea administrativo o judicial) para que, en su caso, éste inste «de oficio» un procedimiento, de manera que el denunciante carece de aquella condición de parte procesal o procedimental que tiene quien ejercita la acción popular. Así se desprende del art. 68 LPA, aún en vigor, y del art. 69 LRJAP, ambos coincidentes en que la denuncia es uno de los modos de iniciación de oficio de los procedimientos administrativos.”

¹²¹³ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª (sentencia núm. 225/2013, rec. 19/2012; ponente: Varona Gómez-Acedo, Javier).

fundamento de esta atribución «popular» de la acción, la cotitularidad por todas las personas del interés social difuso en promover la defensa y obtener la observancia de la legalidad urbanística como cauce de satisfacción del interés general en la utilización no especulativa del suelo.

De una interpretación literal de tales preceptos se deduce que «será pública la acción para exigir (...) la observancia de la legislación urbanística...»; pero ello no implica que esta acción pública también comprenda, -en toda su extensión-, la potestad sancionadora que corresponde a las distintas Administraciones.

La acción pública comprende la legitimación a ella inherente para la restauración de la legalidad urbanística quebrantada; mientras la legitimación para instar la imposición de sanciones cuando la actuación enjuiciada, además de ilegal, se halle adecuadamente tipificada como falta administrativa, viene determinado por los principios generales sancionadores, que exigen una legitimación que comprenda un interés directo, y se sitúa en plano distinto de la observancia de la legislación urbanística.

Este sentido es el que se recoge en todas y cada una de las sentencias que la propia parte recurrente-apelante alega. Puede admitirse que el derecho general a hacer que se cumpla la legislación urbanística, puede comprender la legitimación para interesar que se incoe un procedimiento sancionador, pero sin que exista una legitimación del mismo para exigir ante la jurisdicción contencioso-administrativa que se dicte una resolución administrativa sancionadora, o para exigir que se anule la resolución administrativa que resuelve el procedimiento sancionador. Para ello es necesaria la legitimación cualificada de quienes ostentan un derecho o interés legítimo.

(...) Como se observa, se admite legitimación para instar la incoación del procedimiento sancionador, pero la legitimación actora no es reconocida para impugnar la resolución que resuelve el expediente bien en el sentido de no ser procedente la sanción o bien imponiéndola.”

El art. 75.4. establece que la competencia para la imposición de las sanciones por la infracción del artículo 71.5.b) corresponde¹²¹⁴:

- “a) Al Presidente del Consejo Comarcal, en caso de sanciones de hasta 6.010,12 euros, en municipios de menos de cinco mil habitantes.
- b) Al Alcalde, en caso de sanciones de hasta 6.010,12 euros, en municipios de entre cinco mil y cincuenta mil habitantes, o de sanciones de hasta 210.354,24 euros, en municipios de más de cincuenta mil habitantes.
- c) Al Consejero de Cultura, en caso de sanciones de entre 6.010,12 y 210.354,24 euros, en municipios de hasta cincuenta mil habitantes.
- d) Al Gobierno de la Generalidad, en caso de sanciones de más de 210.354,24 euros.”

Para el resto de cuestiones no reguladas específicamente en la LPCC debemos acudir a las previsiones del procedimiento administrativo común y del procedimiento sancionador común de la LPAC, así como los arts. 25 a 31 sobre los principios del ejercicio de la potestad sancionador de la LRJSP 40/2015. Además, por no haber sido derogada formalmente, aplicaríamos también el “Decreto 278/1993, de 9 de noviembre, sobre procedimiento sancionador de aplicación a los ámbitos de competencia de la Generalidad” en todo aquello que no contradiga la legislación básica. Si bien de acuerdo con la Disp. Final 5ª LPAC, se debería haber adaptado la normativa a esta ley básica en un año desde su entrada en vigor, cosa que no se ha hecho.

De modo resumido, el procedimiento sancionador puede tramitarse de forma ordinaria, o de forma simplificada (de acuerdo con el art. 96 LPAC). El procedimiento ordinario sería el siguiente:

- 1) Posibles actuaciones previas para esclarecer los hechos;
- 2) Resolución incoando procedimiento de oficio (por alcalde/presidente Consejo Comarcal, delegable) con contenido del art. 64.2 LPAC (se admite que el pliego de cargos no se haga entonces sino posteriormente para determinar hechos, notificándolo al presunto infractor + posibles medidas cautelares del artículo 77);

¹²¹⁴ Ver también GIFREU I FONT, Judith, “Régimen jurídico de la protección (...) *op. cit.*, p. 313.

- 3) Audiencia presunto infractor 10-15 días hábiles;
- 4) Práctica de pruebas por entre 10-30 días hábiles, si es necesario;
- 5) Propuesta de resolución del instructor;
- 6) Notificación propuesta al presunto infractor (con audiencia de 10-15 días hábiles);
- 7) Resolución definitiva;
- 8) Notificación al presunto infractor (en máximo 1 año desde incoación, art. 79 LPCC, sino caducidad del expediente);
- 9) Publicación potestativa de la sanción (una vez es firme en vía administrativa).

Mientras que el procedimiento sancionador simplificado sirve para casos claros de infracciones leves (art. 96 LPAC y art. 18 Decreto 278/1993 en lo que no contradiga a la LPAC) con el siguiente procedimiento:

- 1) Incoación de oficio por resolución del órgano competente (con nombramiento de instructor y propuesta de resolución + posibles medidas cautelares del artículo 77);
- 2) Notificación al presunto infractor;
- 3) Plazo de audiencia de 10 días hábiles;
- 4) Práctica de pruebas, si es preciso;
- 5) Resolución definitiva;
- 6) Notificación al presunto infractor (en máximo 30 días hábiles desde incoación, art. 96.6 LPAC);
- 7) Publicación potestativa de la sanción (una vez es firme en vía administrativa).

Es remarcable la posibilidad que deja el artículo 77 LPCC para tomar medidas cautelares (en cualquier momento del procedimiento, si bien habitualmente se llevan a cabo en la resolución de incoación del procedimiento sancionador) y que para el caso de bienes inmuebles, pueden ser acordadas tanto por la Generalitat como por el Ayuntamiento (siempre que haya licencia municipal previa) y vale tanto para BCIN¹²¹⁵ como BCIL. Las medidas cautelares pueden consistir en suspender las obras o actuaciones sobre el bien catalogado. También para infracciones graves o muy graves cabe tomar la medida cautelar o cautelarísima del precinto, inmovilizado o depósito de los materiales o

¹²¹⁵ En tal caso, el Ayuntamiento deberá comunicarlo al Departamento de Cultura de la Generalitat en máximo 48 horas.

utensilios empleados. Tampoco podemos olvidar el régimen genérico de medidas provisionales (cautelares y cautelarísimas) del artículo 56 LPAC, e incluso el listado de medidas posibles que nos ofrece su apartado tercero (embargo preventivo de bienes, inmovilización de cosa mueble, y aquellas otras medidas autorizadas por ley, como es el caso del artículo 77 LPCC).

VI.1.5.- Comparativa con otras Comunidades Autónomas

VI.1.5.1.- Principado de Asturias

Respecto a la Ley del Principado de Asturias 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural, hace una importante diferenciación en su artículo 113 entre ayuntamientos y Consejería autonómica de cultura, pues los primeros tramitan y sancionan en aquellas obras o intervenciones que deban ser autorizadas por ellos (sin intervención autonómica), mientras que en el resto de casos tramita y sanciona la comunidad autónoma (en concreto la Consejería de cultura para sanciones de hasta 25 millones de pesetas, o el Gobierno asturiano si es mayor cuantía). Si el ayuntamiento no actúa, la Consejería de Cultura le requerirá para actuar en mínimo 1 mes, y si aun así incumple sus obligaciones, actúa subsidiariamente la comunidad autónoma. El procedimiento sancionador se debe finalizar en 18 meses, sino caduca (art. 114.2).

Las sanciones a imponer son de multas de entre 15.000 y 500.000 ptas para infracciones leves, de 500.000 a 25 millones de ptas para las graves, y de 25 a 150 millones para las muy graves (a graduar según reincidencia, intencionalidad, beneficio económico, importancia del bien y repercusión sobre el patrimonio cultural o de sus riesgos). Por lo tanto el artículo 111 se aparta de la regla general de priorizar las sanciones económicas de tanto al cuádruplo que prevén otras CCAA.

Respecto de la prescripción de infracciones, las leves y las graves son de 5 años, las muy graves de 10 años (art. 114), igual que el régimen valenciano, el gallego y el catalán.

Concreta el artículo 110 LPCPA que

“Son responsables de las infracciones de esta Ley, además de las personas que tienen la responsabilidad directa en su comisión:

- a) Los promotores, constructores y técnicos, por lo que respecta a la realización de obras con incumplimiento de orden de suspensión.
- b) Los que de acuerdo con el Código Penal tienen la consideración de autores, cómplices o encubridores, por lo que respecta a la realización de intervenciones arqueológicas no autorizadas.
- c) Las autoridades y empleados públicos encargados de hacer cumplir la presente Ley cuando consientan o encubran su incumplimiento, sin perjuicio de que pudiera proceder la calificación como delito.”

A propósito de este artículo cabe mencionar la STSJ de Asturias de 30 de octubre de 2012¹²¹⁶, que en el FJ 5º esclarece que el hecho de que el propietario encargara el trabajo a otra empresa (que es la que cometió los hechos sancionables) no es excusa para no ser sancionado:

“También esgrime su falta de responsabilidad por el hecho de haber encargado la obra a otra empresa, pero por tal hecho no se salva su responsabilidad ya que la sancionada era la dueña de la obra, que se hace por su encargo y a sabiendas de que no se debería haber ejecutado, de modo que en aplicación de lo dispuesto en el art. 130 de la Ley 30/1992 (EDL 1992/17271) (LRJPAC), la recurrente ha podido ser sancionada a título de simple inobservancia, todo ello de acuerdo con lo dispuesto en el art. 110 a) de la Ley 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural de Asturias (EDL 2001/19079) .”

Debido a la singularidad de la categoría de protección cultural del catálogo urbanístico, donde se mezcla legislación urbanística y de patrimonio cultural, destacaría infracciones como el incumplimiento del deber de conservar bienes del patrimonio cultural asturiano, así como realizar intervenciones no autorizadas sobre los mismos que no causen riesgo de pérdida del bien (infracciones leves según el art. 107) o las intervenciones no autorizadas que sí supongan su destrucción o pérdida de los valores culturales (infracción

¹²¹⁶ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (sentencia núm. 1095/2012, rec. 1099/2011; Ponente: Salto Villén, Francisco).

grave según el art. 108). También ha llevado a que si el ayuntamiento concede licencias urbanísticas contraviniendo la LPCPA, se deberá revisar de oficio la licencia según la LPAC 39/2015 y paralizar las obras en curso (art. 105 LPCPA).

VI.1.5.2.- Aragón

En el caso de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés, el régimen sancionador es potestad exclusiva de la administración autonómica, si bien destaca la regulación de la obligación de restaurar el patrimonio alterado así como indemnizar el daño causado (art. 109). Coincide con la LPCC en el plazo de prescripción de infracciones (5 años para las graves y leves y 10 años para las muy graves), según su art. 105.

Las sanciones, igual que otras leyes son de tanto al cuádruplo del daño causado al patrimonio si es valorable, y en caso de no ser posible se deberá ir al cuadro de sanciones (de 600 a 60.000 euros para las leves, hasta 301.200 euros para las graves y hasta 1.204.000 euros para las muy graves).

VI.1.5.3.- Comunidad de Madrid

El régimen sancionador se regula en el capítulo II del Título IX de la reciente Ley 8/2023, de 30 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid (en adelante, LPCCM) en sus artículos 104 a 112.

A diferencia de la legislación catalana o la balear, la infracción leve por incumplir el deber de conservar bienes del patrimonio cultural de Madrid es más concreta y seguramente no incurre en inconstitucionalidad al exigir además que dicho incumplimiento del deber de conservación y custodia comporte “daños leves y reversibles” o incluso sin daños pero suponga una situación de riesgo de deterioro o pérdida del bien (art. 105.a). Si el daño es grave pero reversible, la infracción es grave (art.106.a), en cambio solo será infracción muy grave si cualquier acto u omisión supone un daño irreparable o destrucción solo de los BIC y los BIP (art. 107.a), dejando un vacío legal en el caso de destrucción de otros bienes del patrimonio cultural de Madrid, que a mi entender deberían subsumirse en el artículo 106.a como faltas graves. Mientras el artículo 106.m prevé como falta grave

cualquier acto u omisión sobre un BIC o BIP que ocasione un daño grave al bien pero sin ser infracción muy grave.

También destacaría la infracción del artículo 106.l, que establece como infracción grave el otorgamiento de licencia u otro título urbanístico sin autorización preceptiva de la Consejería autonómica de Patrimonio Cultural, o cuando se contravenga la misma cuando afecte a un BIC o BIP, excepto los casos en que suponga infracción muy grave (que se dará cuando se cause pérdida o daños irreparables sobre el bien, según el artículo 107.b). Parece que dichas infracciones implícitamente distinguen dos supuestos: el otorgamiento de título urbanístico ilegalmente, que serían los autores materiales de la administración (ver artículo 108), mientras que el segundo supuesto se referiría al incumplimiento por parte del promotor de las obras, el técnico o ejecutor material de las obras, según el caso.

En el régimen de sanciones (art. 110.1), como es habitual en todas las leyes sectoriales del patrimonio, serán multas del cuádruplo o quíntuplo del daño causado, siempre que el daño fuera evaluable económicamente, y solo en caso de no ser evaluable, se aplica el régimen de multas de horquilla fija:

- “a) Para las infracciones leves, una multa de hasta 60.000 euros.
- b) Para las infracciones graves, una multa de entre 60.001 y 300.000 euros.
- c) Para las infracciones muy graves, una multa de entre 300.001 y 1.000.000 euros, que podrá incrementarse hasta un porcentaje del 20 por ciento de la sanción cuando el beneficio obtenido como consecuencia de la infracción sea mayor.”

Como novedad interesante, cabe el pago de la multa económica con la entrega de BIC (art. 110.3), si bien no se entiende que no quepa entregar BIP u otros bienes del patrimonio cultural de Madrid también amparados por el régimen sancionador.

También cabe la pena accesoria del comiso de los materiales obtenidos ilícitamente (sobre todo aplicable en caso de expolio arqueológico) y los utensilios empleados en la actividad ilícita (art. 110.4).

El régimen sancionador ignora completamente a los entes locales, pues según el artículo 111, los procedimientos sancionadores se incoan y tramitan por la Dirección General de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid, y se resuelven por el Director General

de Patrimonio Cultural para multas de hasta 150.000 euros, del Consejero de Cultura por infracciones graves de 150.001 a 300.000 euros, y del Consejo de Gobierno autonómico por infracciones muy graves de multas de más de 300.000 euros.

Los procedimientos sancionadores deben resolverse y notificarse en nueve meses desde su incoación, sino caducarán (art. 111.2). El plazo de prescripción de sanciones es inusitadamente bajo, de solo 4 años para infracciones leves y graves, y de 6 años para las muy graves (art. 111.3).

Finalmente, de acuerdo con el artículo 112, en caso de que la presunta infracción pudiera ser constitutiva de un delito, debe ponerse en conocimiento del Ministerio Fiscal, y se notificará su tramitación penal al interesado si se hubiera incoado ya procedimiento sancionador (en este caso se recomienda suspender el procedimiento sancionador hasta recaer sentencia penal firme).

VI.1.5.4.- Islas Baleares

La Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Illes Balears regula su régimen sancionador en su Título XI. Se apoya, en todo lo que es la gestión del patrimonio cultural, en el Consejo insular correspondiente (equivalente a la Diputación Provincial), dejando en un segundo plano al Gobierno Balear y a los municipios. Esa elección por el ente local intermedio ha llevado que también a ellos recaiga la potestad sancionadora (arts. 100 y 112 LPHIB), en concreto corresponde a su Presidente o al Consejero delegado sancionar las infracciones leves, y al Pleno las graves o muy graves (art. 110). Respecto de las prescripciones, las leves prescriben a los 2 años, las graves a los 5 y las muy graves a los 10 años (art. 111).

También cabe mencionar, igual que muchas otras leyes autonómicas, el deber del infractor de restituir el daño causado y de pagar la responsabilidad patrimonial correspondiente por el daño al patrimonio histórico de titularidad pública (art. 107).

Las sanciones también siguen el patrón de una a cuatro veces el valor del daño o beneficio causado si el daño es valorable, en su defecto son multas de entre 100.000 pesetas y 10 millones de pesetas para las leves, de 10 millones a 25 millones para las graves, y de 25

millones a 100 millones para las muy graves), según el art. 108 (además de pérdida de autorización por 3 años si se incumple autorización para intervención arqueológica).

Cabe una reducción del 20% de la sanción por reconocimiento voluntario de la responsabilidad antes de notificarse la propuesta de resolución (art. 110.3). Esta reducción de hecho hoy en día ya está prevista en el artículo 85.1 LPAC para cualquier infracción que no tenga un régimen específico, pero entiendo que al no prever la LPHIB la otra reducción del art. 85.2 LPAC por pronto pago, podría ser acumulable debido al carácter básico del precepto de la LPAC.

El artículo 100 hace un ejercicio de aplicación del principio constitucional de *non bis in idem* del artículo 25.1 CE y garantizado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 270/1994 de 17 de octubre o la 221/1997 de 4 de diciembre, entre otras) que impiden que unos mismos hechos puedan ser objeto de doble sanción, por un lado penal y por el otro administrativo.

El artículo 104 habilita al Gobierno Balear para desarrollar reglamentariamente el régimen de infracciones de la LPHIB pero sin poder introducir nuevas infracciones ni alterar la naturaleza de las ya previstas, solo para identificar mejor las conductas típicas. Así, el objetivo es dotar de mayor seguridad jurídica al régimen sancionador.

Las infracciones muy graves del artículo 101 LPHIB parecen tener como nexo en común, en palabras de SEGURA FUSTER¹²¹⁷, sancionar conductas que impliquen la desaparición del bien cultural o la pérdida de sus elementos característicos e identificadores. Pero pone en duda la constitucionalidad del artículo 101.1 LPHIB al establecer como infracción muy grave

“El incumplimiento por parte de los propietarios, titulares de derechos reales o poseedores de bienes de interés cultural o catalogados, de los deberes establecidos en el artículo 26 de esta Ley”, es decir “el deber de conservarlos, mantenerlos y custodiarlos de tal manera que se garantice la salvaguarda de sus valores” (art. 26 LPHIB).

¹²¹⁷ SEGURA FUSTER, Francesc, *op. cit.*, pp. 287-291.

La queja está en la grana ambigüedad y generalidad del precepto, pues en ningún caso de la Ley se concreta en qué consiste este deber de conservación, mantenimiento y custodia, lo que según el autor conllevaría una infracción del principio de *lex certa* vinculada al principio de legalidad penal (aplicable al derecho administrativo sancionador. Cita, por ejemplo, la STC 194/2000, de 19 de julio¹²¹⁸ en el FJ 9ª al indicar:

“el mandato contenido en el art. 25 C.E. de *lex certa* o de taxatividad en la descripción de los tipos penales e infractores, mandato que obliga al legislador a llevar a cabo "una descripción de las conductas, acciones u omisiones constitutivas de delito, que cumpla las exigencias del principio de seguridad jurídica" [STC 133/1987, de 21 de julio, FJ 4 ; y STC 53/1994, de 24 de febrero, FJ 4 a)] y, de este modo, permita predecir, con un grado suficiente de certeza, "las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa" [STC 116/1993, de 29 de marzo, FJ 3 ; y STC 53/1994, de 24 de febrero, FJ 4 a) ; en el mismo sentido, la reciente STC 142/1999, de 22 de julio, FJ 3].”

Todavía más clara es la citada STC 142/1999, de 22 de julio, en el FJ 3º:

“el legislador debe hacer el máximo esfuerzo posible en la definición de los tipos penales (SSTC 62/1982, 89/1993, 53/1994 y 151/1997), promulgando normas concretas, precisas, claras e inteligibles (SSTC 69/1989, 34/1996 y 137/1997). (...) el legislador ha de operar con tipos, es decir, con una descripción estereotipada de las acciones y omisiones incriminadas, con indicación de las simétricas penas o sanciones (SSTC 120/1994 y 34/1996), lo que exige una concreción y precisión de los elementos básicos de la correspondiente figura delictiva; resultando desconocida esta exigencia cuando se establece un supuesto de hecho tan extensamente delimitado que no permite deducir siquiera qué clase de conductas pueden llegar a ser sancionadas (STC 306/1994).”

El artículo 102 LPHIB contiene las infracciones graves contra el patrimonio balear, donde destacaría el del apartado 1, esto es:

¹²¹⁸ Ponente: Carles Viver Pi-Sunyer.

“El incumplimiento por parte de los propietarios, titulares de derechos reales o poseedores de los bienes integrantes del patrimonio histórico, de los deberes establecidos en los puntos 1 y 2 del artículo 22 de esta Ley.”

SEGURA FUSTER¹²¹⁹ ha determinado la innecesaridad de la remisión al apartado segundo por no contener ningún deber para los propietarios, mientras que ha señalado un posible solapamiento con el deber de conservación de BIC y bienes catalogados del artículo 26 que constituye una infracción muy grave. Acertadamente el autor propone dar prioridad a la infracción del artículo 101.1 al referirse a un deber de conservación sobre unos bienes más concretos (los BIC y los bienes catalogados) mientras para los que no lo sean se aplicará la infracción grave. De nuevo hay el problema de falta de *lex certa* en no saber en qué consiste ese deber de conservar, mantener y custodiar el bien, a lo que yo añadiría el problema de determinar aquí cuáles son los bienes del patrimonio histórico Balear que no son ni BIC ni bienes catalogados. Desde mi punto de vista, el Catálogo General del Patrimonio Histórico de las Illes Balears del artículo 18 LPHIB debiera inscribir, aunque fuera a efectos de inventario todo ese patrimonio histórico balear para evitar la inseguridad jurídica que se genera.

Finalmente, las infracciones leves se contienen en el artículo 103, y SEGURA FUSTER¹²²⁰ también encuentra ciertos solapamientos como la infracción del incumplimiento del deber de propietarios, titulares de derechos reales o poseedores de los bienes del patrimonio histórico del deber de permitir el acceso para inspecciones del artículo 34.1. Nótese que ese artículo hace referencia solo a los BIC, pero el artículo 103.1 se remite a ese para cualquier titular de un bien histórico, aunque no esté catalogado. El autor estima que si el bien está catalogado como BIC se aplicaría la infracción grave del artículo 102.8. Mientras que si se trata de un bien catalogado debemos ir a la infracción leve del artículo 103.1 (igual que si el bien no tuviera ninguna catalogación).

Respecto la infracción leve consistente en “La falta de comunicación a las administraciones públicas competentes de los datos o la información exigida en los artículos 3.1, 7.3, 12.2, 16.2, 32.2, 40.1, 43, 44.2, 51.2, 59, 60.1 y 61.1 de esta Ley.” Al

¹²¹⁹ SEGURA FUSTER, Francesc, *op. cit.*, pp. 292-293.

¹²²⁰ SEGURA FUSTER, Francesc, *op. cit.*, pp. 292-293.

autor¹²²¹ le sorprende, que cuando se remite al artículo 51.2 LPHIB no se refiere a un deber del titular, sino a una carga de documentación que debe aportar el promotor de un proyecto de intervención arqueológica o paleontológica, y concluye el autor que al final lo que se sanciona es no redactar el proyecto correctamente según el artículo 51.2, lo que sorprende al autor al considerar que la consecuencia lógica debiera ser la denegación de la autorización o solicitarle una enmienda, pero no sancionar.

Un problema de solapamiento parecido se da en la remisión a los artículos 60.1 y 61.1 respecto del deber del descubridor de comunicar el descubrimiento de restos arqueológicos, que debe también solucionarse dando preferencia en su caso a la infracción grave del art. 102.9 por ser un caso más específico.

Finalmente, es infracción leve según el art. 103.7 “Cualquier otro incumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley que suponga un daño de escasa entidad o perjudique ligeramente al patrimonio histórico” a lo que el SEGURA FUSTER¹²²² entiende que no basta con un incumplimiento de un deber de la LPHIB (de los no tipificados explícitamente como otras infracciones) sino que debe quedar acreditado ese ligero daño o perjuicio al patrimonio histórico.

El régimen de responsabilidad personal de las infracciones se determina en el artículo 105 LPHIB, con un primer apartado con una referencia principal y genérica, un segundo apartado sobre supuestos concretos y un tercer apartado de responsabilidad imputable a los beneficiarios de la infracción:

“1. Son responsables de las infracciones las personas físicas o jurídicas que sean autoras de las conductas u omisiones descritas en los artículos precedentes.

2. Serán también responsables, en su caso:

a) Los propietarios, titulares de derechos reales o poseedores de los bienes en que se lleve a cabo la conducta infractora, cuando la consientan expresa o tácitamente y no adopten las medidas necesarias para impedir el daño en los bienes del patrimonio histórico.

¹²²¹ SEGURA FUSTER, Francesc, *op. cit.*, pp. 292-293.

¹²²² SEGURA FUSTER, Francesc, *op. cit.*, pp. 294-295.

- b) Los promotores, constructores y técnicos directores de las obras o intervenciones consideradas ilegales de acuerdo con esta Ley, en cuanto a su ejecución o al incumplimiento de las órdenes administrativas de suspensión.
 - c) Los profesionales y técnicos autores de los proyectos de obras que impliquen la destrucción o el deterioro del patrimonio histórico.
 - d) Los técnicos que emitan informe favorable sobre las licencias, las autorizaciones y los proyectos de obras que impliquen la destrucción o el deterioro del patrimonio histórico, cuyo contenido sea manifiestamente constitutivo de infracción de acuerdo con esta Ley.
 - e) Las autoridades y los miembros de las corporaciones locales, o de órganos colegiados, que autoricen o voten favorablemente licencias, autorizaciones y proyectos de obras cuyo contenido sea manifiestamente constitutivo de infracción de acuerdo con esta Ley.
3. Son también responsables de las infracciones de esta ley quienes, conociendo el incumplimiento de las obligaciones que en ella se establecen, obtienen de ello un beneficio.”

Para SEGURA FUSTER¹²²³ el tercer apartado del artículo 105 puede incurrir en inconstitucionalidad por vulnerar el principio de personalidad de la pena ligado al principio de legalidad penal del artículo 25.1 CE. Así cita la STC 146/1994, de 12 de mayo¹²²⁴ que declaró inconstitucional en su FJ 4º B a un artículo al permitir

“que la Administración se dirija para el cobro de la deuda tributaria, incluidas las sanciones, no sólo al miembro o miembros de la unidad familiar que resulten responsables de los hechos que hayan generado la sanción, sino también a otros miembros que no hayan cometido ni colaborado en la realización de las infracciones y vulnera, por ello, el aludido principio de personalidad de la pena o sanción protegida por el art. 25.1 de la Constitución, incurriendo así en vicio de inconstitucionalidad.”

Así pues, quien no ha cometido ni colaborado en la comisión de una infracción no puede ser declarado responsable de la misma, aunque se haya beneficiado de la misma.

¹²²³ SEGURA FUSTER, Francesc, *op. cit.*, pp. 300-302.

¹²²⁴ Ponente: Eugenio Díaz Eimil.

De acuerdo con el artículo 106, las sanciones se graduarán proporcionalmente en función de circunstancias atenuantes o agravantes como:

- “a) El valor del bien objeto de la acción infractora.

- b) El daño económico, social, histórico, artístico o simbólico causado, y el beneficio obtenido de la conducta infractora.

- c) El grado de intencionalidad o de reiteración.

- d) La reincidencia (se da por cualquier sanción al mismo autor por infracción en patrimonio histórico en los últimos 15 años).

- e) La negativa a colaborar con las administraciones públicas competentes o a cumplir las órdenes de suspensión de obras ilegales.

- f) La reparación espontánea de los daños causados.”

Es preciso recordar que de no darse un supuesto agravante, la multa se impondrá en su cuantía mínima, y eso debe ser así ya que si se pone una multa dentro de la horquilla posible más elevada a la mínima sin motivar suficientemente, se podría anular la multa y en todo caso la graduación se debe hacer de forma proporcional y teniendo en cuenta criterios como el valor de la obra y el grado de afectación del bien catalogado. Así podemos mencionar la STSJ Illes Balears de 29 de mayo de 2019¹²²⁵ (FJ 5^o¹²²⁶).

¹²²⁵ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (sentencia núm. 259/2019, rec. 20/2019; Pte.: Socias Fuster, Fernando).

¹²²⁶ “La graduación de la sanción.

Subsidiariamente, el Ayuntamiento interesó que la sanción se impusiera en su importe mínimo. Conforme al art. 108.2º LPHIB las infracciones graves se sancionan con "multa de entre 10.000.001 a 25.000.000 de pesetas" (60.101,22 € a 150.253 €).

Se impuso multa de 95.000 € sin que la resolución sancionadora explicitara razones para imponerla en cuantía que supera la mínima y sin que se valoraran las circunstancias del art. 106 que deben tomarse en consideración para atenuar o agravar las sanciones.

En cualquier caso, aceptamos los argumentos del Ayuntamiento sancionado con respecto a que, en su caso, procedería la sanción mínima en atención a que: i) el valor de la obra no supera la cantidad que corresponde

El procedimiento sancionador en materia de patrimonio cultural en el ámbito de las Islas Baleares es el procedimiento general del Consejo Insular según el artículo 112 LPHIB, lo que parece una remisión al Decreto del Gobierno Balear 14/1994, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento a seguir en el ejercicio de la potestad sancionadora. También son aplicables los artículos 112 a 117 LPHIB, sobre el procedimiento sancionador.

De modo resumido, el procedimiento sancionador puede tramitarse de forma ordinaria, o de forma simplificada (de acuerdo con el art. 96 LPAC). El procedimiento ordinario sería el siguiente:

- 1) Posibles actuaciones previas para esclarecer los hechos;
- 2) Denuncia de cualquier particular o inspección de oficio;
- 3) Resolución incoando procedimiento de oficio (por presidente del Consejo Insular o el Consejero Delegado¹²²⁷) con contenido art. 64.2 LPAC (se admite que pliego de cargos no se haga entonces sino posteriormente para determinar hechos, notificándolo al presunto infractor + posibles medidas cautelares del artículo 77 LPAC y 113 o 115 LPHIB);
- 4) Audiencia presunto infractor 10-15 días hábiles;
- 5) Práctica pruebas entre 10-30 días hábiles, si es necesario;
- 6) Propuesta resolución del instructor;
- 7) Notificación propuesta al presunto infractor (con audiencia de 15 días hábiles);
- 8) Resolución definitiva (si leves: Presidente del Consejo insular o el Consejero delegado: si graves o muy graves Pleno Consejo Insular a propuesta del Presidente o Consejero Delegado);

a la multa inferior, ii) el daño patrimonial es mínimo por no afectar a las visuales de la iglesia, iii) la propia CIOTUPHA ha autorizado obras más impactantes (edificación de viviendas) en las parcelas colindantes precisando que se autorizan porque tienen una afectación mínima al elemento protegido, por lo que menos ha de impactar una intervención que no se proyecta en altura; iv) el Ayuntamiento ha facilitado a la CIOTUPHA toda la información antes incluso de la incoación del expediente sancionador.

Procede, en consecuencia, la estimación parcial del recurso de apelación y estimación parcial del recurso contencioso-administrativo inicial reduciendo el importe de la sanción a la cantidad de 60.101,22 €.”

¹²²⁷ El artículo 9.3 de la Ley 8/2000 de Consejos Insulares ha introducido la figura de los consejeros ejecutivos, que también pueden recibir competencias delegadas del presidente.

9) Notificación al presunto infractor (en máximo 1 año desde incoación, art. 79 LPCC, sino caducidad del expediente);

10) Publicación en el BOIB de la sanción si es firme y superior a 30.000 euros.

Mientras que el procedimiento sancionador simplificado sirve para casos claros de infracciones leves, el procedimiento se regula en el art. 96 LPAC y los artículos 20 a 22 del Decreto 14/1994 en lo que no contradiga a la LPAC) con el siguiente procedimiento resumido y esquematizado:

- 1) Posibles actuaciones previas para esclarecer los hechos);
- 2) Denuncia de cualquier particular o inspección de oficio;
- 3) Resolución incoando procedimiento de oficio (por presidente del Consejo Insular o el Consejero Delegado) con nombramiento de instructor y propuesta de resolución + posibles medidas cautelares del artículo 77 LPAC y 113 o 115 LPHIB;
- 4) Notificación al presunto infractor;
- 5) Plazo de audiencia de 15 días hábiles;
- 6) Práctica de pruebas si es preciso;
- 7) Resolución definitiva;
- 8) Notificación al presunto infractor (en máximo 30 días hábiles desde incoación, art. 96.6 LPAC);
- 9) Publicación potestativa de la sanción (una vez es firme en vía administrativa).

Por lo tanto, en virtud de la acción popular del artículo 3 LPHIB, cualquier particular puede exigir la sanción por infracciones de la LPHIB, y por lo tanto tiene facultad para denunciar e incluso se les da el derecho a ser indemnizados por el Consejo Insular por los gastos justificados en los que ha incurrido por el ejercicio de la acción popular.

VI.1.5.5.- Comunidad Valenciana

A pesar de que la Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano¹²²⁸ prevé figuras de protección del patrimonio local como los bienes de relevancia local, lo

¹²²⁸ Se trata de una ley en su momento vanguardista y ambiciosa, que coordina la función urbanística con la sectorial del patrimonio cultural, tal y como nos indica CASAR FURIO, María Emilia, “La Ley de

cierto es que su tutela a nivel sancionador corresponde en exclusiva a la Generalitat Valenciana, pues los procedimientos sancionadores se instruyen por la Conselleria de Cultura (art. 103) y la sanción se impone por el Consejero de Cultura o el Consell de la Generalitat, según la cuantía (art. 102).

Hay que tener en cuenta, pero, que algunos mismos hechos pueden constituir una infracción urbanística y otra de la ley del patrimonio cultural, por lo que en palabras de DUART CÍSCAR y BLANCO VEGA:

“(...) habrá que tener en cuenta que un mismo hecho puede tener la consideración de infracción, tanto por vulnerar la Ley 16/2005 como la Ley 4/1998. Ello tiene como consecuencia la doble competencia sancionadora Ayuntamiento-Generalitat. Y además, por afectar a bienes que tengan el carácter de protegidos, tiene lugar la concurrencia entre dichas Administraciones prevista en el art. 255 de la LUV. Es decir, que en estos casos es la Generalitat la que puede asumir el ejercicio de la potestad administrativa, interesando del municipio que se abstenga de actuar.”¹²²⁹

La ley valenciana coincide con la LPCC, la ley andaluza y la ley gallega en el extenso plazo de prescripción de infracciones (5 años para las graves y leves y 10 años para las muy graves), según su art. 104. Al igual que la ley aragonesa, también se regula explícitamente el deber del infractor de restituir y reparar el daño causado al patrimonio. También el art. 99 prevé, igual que la LPCC, las sanciones proporcionales en base al daño causado, si bien la ley valenciana es más exigente, ya que directamente impone la sanción del tanto al cuádruplo (a no ser que sea de mayor cuantía la relación de multas por sanciones en caso de no ser evaluables económicamente, que son multas de hasta 60.000 euros para las leves, hasta 150.000 euros para las graves, y hasta 1.300.000 euros para las muy graves).

VI.1.5.6.- Galicia

Patrimonio Cultural Valenciano de 2007”, *Actualidad Administrativa*, núm. 18, Sección A Fondo, Quincena del 16 al 31 Oct. 2008, pp. 2090-2102.

¹²²⁹ DUART CÍSCAR, Vicente, BLANCO VEGA, Josep Lluís, “La protección de los bienes del patrimonio cultural a través del urbanismo. Especial referencia al Régimen Jurídico en la Comunidad Valenciana”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 11, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 Jun. 2013, pp. 1127-1128.

En el caso de la Ley 5/2016, de 4 de mayo, del patrimonio cultural de Galicia, una ley reciente donde se dedica todo un título bastante completo al tema sancionador, si bien de nuevo se ignora a los municipios en su capacidad sancionadora, el art. 140 solo prevé como órganos sancionadores los autonómicos. Destaca, pero, las similitudes con otras leyes como son el plazo de prescripción de las infracciones (5 años para leves y graves, 10 años para las muy graves según su art. 141). También cabe mencionar, igual que la ley aragonesa y la valenciana, el deber del infractor de restituir el daño causado (art. 135).

A nivel de sanciones, las multas también son de tanto al cuádruplo del daño causado. En el caso de no poderse calcular el daño causado hay una tabla de sanciones (de 300 a 6.000 euros para las leves, hasta los 150.000 euros para las graves, y hasta el millón de euros para las muy graves).

VI.1.5.7.- Andalucía

Finalmente, la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, si bien tampoco prevé ningún papel a los entes locales en el procedimiento sancionador, más allá del deber de cualquier autoridad y funcionario de denunciar ante la Consejería de cultura cualquier infracción de la ley (art. 117.2), mientras que los órganos competentes para incoar, instruir y resolver el procedimiento sancionador corresponden a la Junta de Andalucía (arts. 115 y 118). También destaca el deber de restitución del daño causado y el deber de indemnizarlo (art. 113).

Los plazos de prescripción de infracciones son idénticos a la mayoría de CCAA tratadas aquí: 5 años para infracciones leves y graves, y 10 para las muy graves.

A nivel de sanciones (art. 114), destaca por su originalidad respecto a sus leyes homólogas, pues directamente se va al cuadro de multas (hasta 100.000 euros para las leves, hasta 250.000 euros para las graves, y hasta 1.000.000 para las muy graves), y que siempre como mínimo deberá ser del doble del beneficio ilícito obtenido. Asimismo, se prevén posibles penas accesorias consistentes en inhabilitaciones temporales para ejercer la profesión ante la Consejería de Cultura de la Junta para infracciones graves y muy graves.

Finalmente, como elemento original, hay un deber de destinar el producto de las multas a la conservación del patrimonio histórico propiedad o gestionado por la Junta de Andalucía (art. 116).

VI.1.6.- Breve referencia a los delitos sobre el patrimonio histórico

Los delitos sobre el patrimonio histórico se encuentran tipificados en el capítulo II (De los delitos sobre el patrimonio histórico), del Título XVI (De los delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente), del Libro II (Delitos y sus penas) de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en concreto en sus artículos 321 a 324.

Es preciso mencionar que, tal y como nos indica CARBONELL MATEU y LLABRÉS FUSTER¹²³⁰, el concepto de patrimonio histórico no se refiere a una tutela agravada de los delitos contra el patrimonio (eso era en el anterior Código Penal) sino una tutela de un bien protegido propio, el patrimonio histórico, que debe ser entendido en un sentido amplio de “patrimonio cultural” y en todo caso haciendo referencia a que ese patrimonio es independiente totalmente de su valor económico.

En cambio, delitos contra el patrimonio corrientes como el hurto, tienen una modalidad agravada, entre otras circunstancias, si lo sustraído tiene valor artístico, histórico o cultural (art. 235.1.1 CP; o con el delito de estafa en el artículo 250.1.3 CP; o la apropiación indebida según el artículo 254.1 CP).

VI.1.6.1.- Delito de derribo o alteración grave de edificios singularmente protegidos (art. 321 CP)

El delito principal es el del artículo 321 CP, de derribo o alteración grave de edificios singularmente protegidos, que establece lo siguiente:

¹²³⁰ CARBONELL MATEU, Joan Carles y LLABRÉS FUSTER, Antoni, “*La protecció penal del patrimoni cultural*” en *Comentaris a la Llei del Patrimoni Històric de les Illes Balears*, Institut d’Estudis Autònoms, Palma de Mallorca, 2003, pp. 310-311.

“Los que derriben o alteren gravemente edificios singularmente protegidos por su interés histórico, artístico, cultural o monumental serán castigados con las penas de prisión de seis meses a tres años, multa de doce a veinticuatro meses y, en todo caso, inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a cinco años.

En cualquier caso, los Jueces o Tribunales, motivadamente, podrán ordenar, a cargo del autor del hecho, la reconstrucción o restauración de la obra, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe.”

Según RODRÍGUEZ RAMOS¹²³¹, dicho delito se caracteriza por los siguientes elementos:

1- Debe existir una acción de derribo o alteración grave del bien: ésta vendrá determinada por su importancia cuantitativa y relevancia cualitativa. Según la Sentencia de la Audiencia Provincial de Huelva de 18 de febrero de 2005¹²³² mantiene que el objeto debe ser un “edificio” y la acción su derribo o pérdida sustancial de la forma o contenido de la fábrica original. Según la Sentencia de la Audiencia Provincial de Lugo, Sección 1ª, de 25 de enero de 2005¹²³³ si existen dudas sobre la relevancia cuantitativa y cualitativa de la alteración, han de redundar a favor del reo. CARBONELL MATEU y LLABRÉS FUSTER¹²³⁴ entienden que cabría también el derribo o alteración parcial del bien si este afecta el valor cultural del inmueble haciéndose perder su singularidad (si meramente lo reduce, no entraría dentro del tipo del artículo 321, sino en su caso el del 323 que luego veremos).

2- Debe recaer sobre un edificio¹²³⁵ que debe estar singularmente protegido: eso nos remite al art. 9.1 LPHE¹²³⁶ sobre la singular protección de los BIC. Según la

¹²³¹ RODRÍGUEZ RAMOS, Luis (coord.), *Código Penal. Comentado y con jurisprudencia*, La Ley, Madrid, 2007, pp. 794 y ss.

¹²³² Sala de lo Penal (LA LEY 2010345/2005).

¹²³³ Sala de lo Penal (LA LEY 838/2005).

¹²³⁴ CARBONELL MATEU, Joan Carles y LLABRÉS FUSTER, Antoni, *op. cit.*, pp. 313-314.

¹²³⁵ Ver concepto diccionario RAE.

¹²³⁶ Artículo 9. 1. Gozarán de singular protección y tutela los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español declarados de interés cultural por ministerio de esta Ley o mediante Real Decreto de forma individualizada.

STS 1148/2004, de 25 de mayo¹²³⁷ debe existir declaración singular¹²³⁸ por ley o Real Decreto, pero es suficiente un decreto autonómico. Para CARBONELL MATEU y LLABRÉS FUSTER¹²³⁹ si el edificio se declara en ruina, decae el tipo, pues desaparece la singular protección del inmueble, lo mismo pasaría si se obtiene licencia, aunque sea ilegal (siempre que no se obtenga con engaños), en mi opinión difiero, puesto que la declaración de ruina de un bien protegido no implica automáticamente la descatalogación, simplemente implica que decae el deber de conservación del inmueble. Dichos autores también entienden que en las Islas Baleares, se puede extender el tipo a los bienes catalogados, el segundo grado de protección de bienes inmuebles, en parte argumentado por la equiparación que hace la LPHIB en el régimen de protección de BIC y bien catalogado, si bien es dudoso que esta interpretación tenga acogida en la jurisprudencia. De la misma opinión es LÓPEZ BELTRÁN DE HEREDIA¹²⁴⁰ que concluye que pueden estar singularmente protegidos tanto los BIC como los bienes incluidos en el Catálogo como bien de Relevancia Local (el equivalente a BCIL en la Comunidad Valenciana), a pesar de que los primeros comentaristas del nuevo Código Penal solo contemplaban el BIC¹²⁴¹, pero la autora concluye que esto se debió a que en la LPHE no se recoge la segunda categoría de protección inmueble que sí han recogido las leyes autonómicas del patrimonio cultural.

3- Subjetivamente el delito exige dolo y puede ser cometido por cualquier persona: CARBONELL MATEU y LLABRÉS FUSTER¹²⁴² llegan a plantear incluso que en caso de desconocimiento de la singular protección del inmueble por parte del autor podría llevar a la no responsabilidad del mismo al no existir un tipo penal por la imprudencia.

¹²³⁷ Sala de lo Penal (LA LEY 13595/2004).

¹²³⁸ Sobre la declaración singular puede verse también las Sentencias de la Audiencia Provincial de Cádiz de 17 de mayo de 2005 o la de Burgos de 22 de julio de 2005.

¹²³⁹ CARBONELL MATEU, Joan Carles y LLABRÉS FUSTER, Antoni, *op. cit.*, pp. 313-314.

¹²⁴⁰ LÓPEZ BELTRÁN DE HEREDIA, Carmen, *La Ley valenciana de Patrimonio Cultural. Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Histórico-Artístico*, Tirant Monografías, Valencia, 1999, pp. 178-179.

¹²⁴¹ VIVES ANTÓN, Tomás Salvador, y GONZÁLEZ CUSSAC, José Luis., *Comentarios al Código Penal de 1995*, Vol. II, Valencia, 1996, p. 1586.

¹²⁴² CARBONELL MATEU, Joan Carles y LLABRÉS FUSTER, Antoni, *op. cit.*, pp. 313-314.

4- Es un delito de resultado que puede cometerse por omisión: es un tema importante teniendo en cuenta que muchas veces los bienes protegidos se derriban o alteran gravemente por negligencia de sus propietarios por falta de conservación¹²⁴³.

Finalmente, es interesante el instrumento del que dota a los jueces para recuperar el patrimonio histórico perdido en el artículo 321 CP:

“En cualquier caso, los Jueces o Tribunales, motivadamente, podrán ordenar, a cargo del autor del hecho, la reconstrucción o restauración de la obra, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe.”

VI.1.6.2.- Delito de prevaricación administrativa contra el patrimonio histórico (artículo 322 CP)

Si se dan los requisitos antes mencionados del anterior delito, cabe que exista el delito de prevaricación administrativa contra el patrimonio histórico del artículo 322 CP si

“la autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, haya informado favorablemente proyectos de derribo o alteración de edificios singularmente protegidos será castigado además de con la pena establecida en el artículo 404 de este Código con la de prisión de seis meses a dos años o la de multa de doce a veinticuatro meses.

Con las mismas penas se castigará a la autoridad o funcionario público que por sí mismo o como miembro de un organismo colegiado haya resuelto o votado a favor de su concesión a sabiendas de su injusticia.”¹²⁴⁴

CARBONELL MATEU y LLABRÉS FUSTER¹²⁴⁵ defienden la posibilidad de que el tipo se cometa por omisión, en tanto en cuanto puede ocurrir que se otorgue licencia de

¹²⁴³ CARBONELL MATEU y LLABRÉS FUSTER coinciden en esta consideración. CARBONELL MATEU, Joan Carles y LLABRÉS FUSTER, Antoni, *op. cit.*, pp. 317-318.

¹²⁴⁴ En este delito no cabe la modalidad culposa de la imprudencia grave del artículo 331 salvo caso de jueces o magistrados (Auto del TSJ de la Comunidad Valenciana de 13 de febrero de 2003, LA LEY 12487/2003).

¹²⁴⁵ CARBONELL MATEU, Joan Carles y LLABRÉS FUSTER, Antoni, *op. cit.*, p. 318-320.

derribo por silencio administrativo positivo. También entienden que no es un tipo agravado del delito común de prevaricación puesto que éste no exige la existencia de resolución propiamente.

VI.1.6.3.- Delito de daños a bienes culturales (artículo 323 CP)

Luego está el delito de daños a bienes culturales en general del artículo 323 CP:

“1. Será castigado con la pena de prisión de seis meses a tres años o multa de doce a veinticuatro meses el que cause daños en bienes de valor histórico, artístico, científico, cultural o monumental, o en yacimientos arqueológicos, terrestres o subacuáticos. Con la misma pena se castigarán los actos de expolio¹²⁴⁶ en estos últimos.

2. Si se hubieran causado daños de especial gravedad o que hubieran afectado a bienes cuyo valor histórico, artístico, científico, cultural o monumental fuera especialmente relevante, podrá imponerse la pena superior en grado a la señalada en el apartado anterior.

3. En todos estos casos, los jueces o tribunales podrán ordenar, a cargo del autor del daño, la adopción de medidas encaminadas a restaurar, en lo posible, el bien dañado.”

Según RODRÍGUEZ RAMOS¹²⁴⁷, dicho delito sí puede aplicarse a cualquier tipo de bien cultural tanto autonómico como estatal, y de acuerdo con la Sentencia de la Audiencia Provincial de Huelva de 18 de febrero de 2005¹²⁴⁸ en este delito la magnitud de los daños no supone problemas de tipicidad y el “valor histórico” no requiere un previo reconocimiento administrativo cual acaece con el “valor cultural”. También respalda esa

¹²⁴⁶ Para saber más sobre el concepto de expolio en el derecho penal ver VERCHER NOGUERA, Antonio, “El expolio de bienes de patrimonio histórico o la descontextualización penal del entorno arqueológico”, *Diario La Ley*, núm. 9151, Sección Doctrina, 5 de Marzo de 2018, Wolters Kluwer, pp. 1-16.

¹²⁴⁷ RODRÍGUEZ RAMOS, Luis (coord.), *Código Penal. Comentado y con jurisprudencia*, La Ley, Madrid, 2007, pp. 794 y ss.

¹²⁴⁸ Sala de lo Penal (LA LEY 2010345/2005).

interpretación la STC 181/1998 de 17 de septiembre (sobre las tumbas púnicas *d'en Partit*).

CARBONELL MATEU y LLABRÉS FUSTER¹²⁴⁹ entienden una vez más que aquí, a pesar de ser un delito de daños materiales, lo relevante no es la valoración económica del daño, sino el valor cultural del bien dañado. Además, puede ser cometido por cualquier sujeto e incluso cabe ser cometido por omisión.

Para VIVES ANTÓN y GONZÁLEZ CUSSAC¹²⁵⁰, les preocupa la indeterminación de conceptos como “artístico”, “histórico” o parecidos por su afectación al principio de culpabilidad, pues en principio el dolo del autor debería implicar que conoce el valor cultural del bien. Así, según estos autores existen dos tendencias en la apreciación del valor cultural: para algunos se trata de un elemento normativo pendiente de valoración; para otros se trata de un elemento normativo ya valorado en la LPHE o leyes autonómicas en la materia. Si bien estos autores consideran que el esclarecimiento de la ley penal no puede basarse solamente en las leyes sectoriales del patrimonio cultural, por lo que la determinación de lo que posee relevante interés histórico o artístico debe interpretarse en base a valoraciones sociales imperantes en el momento de aplicación del precepto. Para LÓPEZ BELTRÁN DE HEREDIA¹²⁵¹ no puede basarse todo en una valoración social por respeto al principio de legalidad, pero tampoco limitarse a los bienes inventariados, y apuesta por un medio que permita objetivar el interés cultural del bien atacado que no se base solo en las valoraciones de expertos y en cambio sí tenga más en cuenta la “popularidad cultural” del objeto que lo hace interesante frente a otra persona.

VI.1.6.4.- Delito de daños en bienes culturales por imprudencia grave (artículo 324 CP)

Cabe mencionar el delito más leve, el de daños en bienes culturales por imprudencia grave del artículo 324 CP:

¹²⁴⁹ CARBONELL MATEU, Joan Carles y LLABRÉS FUSTER, Antoni, *op. cit.*, p. 320-321.

¹²⁵⁰ VIVES ANTÓN, Tomás Salvador, y GONZÁLEZ CUSSAC, José Luis., *Comentarios al Código Penal de 1995*, Vol. II, Valencia, 1996, pp. 1586, pp. 1143-1144.

¹²⁵¹ LÓPEZ BELTRÁN DE HEREDIA, Carmen, *La Ley valenciana de Patrimonio Cultural. Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Histórico-Artístico*, Tirant Monografías, Valencia, 1999, pp. 176-177.

“El que por imprudencia grave cause daños, en cuantía superior a 400 euros, en un archivo, registro, museo, biblioteca, centro docente, gabinete científico, institución análoga o en bienes de valor artístico, histórico, cultural, científico o monumental, así como en yacimientos arqueológicos, será castigado con la pena de multa de tres a 18 meses, atendiendo a la importancia de los mismos.”

Finalmente es preciso recordar que todas las personas físicas o jurídicas condenadas por algún delito contra el patrimonio histórico incurren en prohibición de contratar con el sector público, tal y como determina el artículo 71.1.a de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

VI.1.7.- Conclusiones preliminares

Los municipios gozan de competencias propias para proteger su patrimonio cultural, además que disponen de una potestad sancionadora, si bien la ejercerán en el ámbito del patrimonio cultural cuando esté autorizado por ley, pero hemos visto que se reserva en un ámbito bastante limitado y que en la práctica pocos entes locales la ejercen realmente. Así, la LPCC en Cataluña es la única ley del patrimonio cultural estudiada entre distintas CCAA que permite a los entes locales ejercer la potestad sancionadora para infracciones cometidas contra la ley sectorial del patrimonio cultural (naturalmente en el ámbito sancionador urbanístico la potestad municipal es mucho más extensa). Esto va en concordancia con el papel relativamente relevante que la LPCC reserva a los entes locales para proteger bienes inmuebles (principalmente los BCIL).

Referente al procedimiento sancionador, hay unas pocas previsiones en la LPCC, para la mayoría de cuestiones deberemos acudir a la LPAC (ley básica) y al Decreto 278/1993, que admiten un procedimiento ordinario sancionador y otro simplificado para las infracciones leves.

En comparación con otras comunidades autónomas, hemos visto como la ley catalana sí da un cierto protagonismo a los entes locales en el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de patrimonio cultural, esto no debería extrañarnos si tenemos en cuenta que

la LPCC prevé la capacidad de los entes locales de catalogar y tutelar ciertos bienes patrimoniales de interés local. Eso sí, casos como la ley valenciana, que también prevén régimen de declaración de bienes de relevancia local, no prevén en cambio ningún papel a los entes locales en la función sancionadora.

En el ámbito de las sanciones, los protagonistas son las multas, casi siempre en un régimen muy parecido entre comunidades autónomas (multa de tanto al cuádruplo del valor del daño causado, y en su defecto se acoge a la horquilla de sanciones en función de la gravedad), si bien esta regla general tiene excepciones, en especial el régimen andaluz (que va directamente a las multas por horquilla según gravedad, así como un régimen de inhabilitaciones temporales para actuar ante la Junta para profesionales, sanción accesoria que sería interesante regular en la ley catalana). En el caso de la ley catalana, dichas sanciones son algo más benignas que el resto de CCAA: mientras las catalanas son de una proporción de 1 a 4 veces el valor del daño causado, en la mayoría del resto de leyes autonómicas son del cuádruplo, y en la horquilla también es notablemente inferior el rango de multas catalanas respecto al resto de CCAA.

Los plazos de prescripción de infracciones, también suelen ser los mismos, inusitadamente altos en comparación con otros regímenes sancionadores administrativos, excepto en la nueva ley madrileña, donde son algo más cortos. También existe un deber genérico de restituir el daño causado e indemnizarlo (previsión no contenida en la ley catalana, pero que sería bueno contener, a pesar de ya ser aplicable por el art. 28.2 LRJSP), Dicha previsión de reparación no se explicita en la nueva ley madrileña, pero sí permite, de forma innovadora, pagar la multa mediante entrega del BIC objeto de la sanción.

A nivel urbanístico el TRLUC y el Decreto 64/2014 prevén un régimen sancionador distinto al de la LPCC, con sus propias especialidades, con una infracción muy grave pensada directamente para bienes catalogados urbanísticamente, estas infracciones administrativa son de naturaleza urbanística y son compatibles con las sanciones de la LPCC, así como con los correspondientes delitos penales contra el patrimonio histórico (caso en el que se deberá incoar y suspender el procedimiento a la espera de que recaiga sentencia penal firme, cuyos hechos vincularán en el procedimiento administrativo sancionador por ser más garantista el procedimiento penal).

Respecto a los tipos delictivos contra el patrimonio cultural, hemos visto como el delito más grave, el del artículo 321 CP (y su delito conexo de prevaricación administrativa contra el patrimonio cultural del artículo 322 CP) sí exige una declaración singular de protección, por lo que la mera catalogación en un catálogo municipal del patrimonio no sirve para aplicar este delito, pero sí serían aplicables los delitos más leves de los artículos 323 y 324 CP. El problema de estos delitos, como apunta ALEGRE ÁVILA¹²⁵², es que omite cualquier referencia a la nomenclatura de categorías de protección de la LPHE o las leyes autonómicas, lo que genera confusión, y que “por el contrario, se construyen sobre nociones como ‘interés’, ‘valor’, ‘edificios [o bienes] singularmente protegidos’ o ‘yacimientos arqueológicos’. Técnica que, inserta en el modus operandi tradicional en el ámbito penal ex artículo 25.1 de la Constitución, ninguna censura a la vista de la doctrina sentada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 181/1998, de 17 de septiembre”.

¹²⁵² ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel, *Patrimonio histórico y expoliación: variaciones y paradojas*, Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 189, 2018, p. 256.

VI.2.- Potestad sancionadora sobre inmuebles catalogados

Como hemos visto, la tutela del patrimonio cultural no solo viene dada por la LPCC, pues la intervención del planeamiento urbanístico es decisiva para proteger el patrimonio cultural inmueble de menor interés. Incluso el artículo 39 LPCC remite al planeamiento urbanístico para proteger los BCIL, si bien los catálogos del patrimonio incluidos en un POUM o Plan especial no solo deben incluir los BCIN y BCIL radicados en su territorio, también pueden catalogar otros bienes del catálogo municipal que no tengan nivel para ser declarados BCIL o BCIN. En este capítulo examinaremos el régimen sancionador específico del derecho urbanístico que afecta a los bienes catalogados urbanísticamente (no se entra en el régimen protector de BCIN y BCIL de la LPCC que se trata en otro capítulo) así como una aproximación a los pocos delitos del Código Penal que tratan los delitos urbanísticos.

A la práctica, como apunta GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ¹²⁵³, el ejercicio de la disciplina urbanística en los municipios ha sido compleja y deficiente por distintas causas que apunta, tales como la disparidad de municipios (grandes y pequeños) pero que disponen de un solo marco normativo que no se adapta a ellos, la impopularidad de la disciplina urbanística entre políticas y ciudadanos que no da rédito electoral (así como la excesiva proximidad entre agentes controladores y los controlados en la disciplina urbanística en pequeños municipios), la falta de medios de los municipios para hacer frente a esa función o la falta de actuación reactiva de las administraciones que deben controlar su correcto ejercicio. Dichas deficiencias naturalmente también son aplicables a la problemática de la disciplina urbanística que se refiere en concreto a los bienes catalogados. El autor aporta como posibles soluciones casos de agencias autonómicas de disciplina urbanística como la de Galicia, Mallorca, Valencia, La Rioja o Canarias, que permiten tener un órgano autonómico especializado, con recursos suficientes, independiente y distante de las personas infractoras y que no dependen de los vaivenes electorales municipales.

¹²⁵³ GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando, “A vueltas con el problema de la disciplina urbanística en los pequeños municipios: el modelo de los organismos autonómicos (y locales) de protección de la legalidad urbanística como opción (razonable y operativa) a seguir para tratar de superar tan complejo problema”, en Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, Madrid, diciembre 2019, pp. 78-83.

VI.2.1.- Concepto y fundamento jurídico

Según ESTÉVEZ GOYTRE, el Derecho Urbanístico Sancionador puede ser definido como

“aquella parte del Derecho Urbanístico que tiene por objeto la regulación de las distintas infracciones urbanísticas y sus sanciones.”¹²⁵⁴

El mismo autor¹²⁵⁵ conceptúa como notas características propias de toda infracción la tipicidad, la antijuridicidad, la culpabilidad y la imposición de una sanción urbanística a los infractores.

GIFREU I FONT nos recuerda que

“la construcción de un derecho administrativo sancionador descansa necesariamente en la satisfacción de las finalidades propias del derecho administrativo, que no son otras que la defensa del interés general y la <<salvavarda del orden público urbanístico>> (STSJC de 25 de mayo de 2004). Por eso, la potestad sancionadora administrativa no es de ejercicio facultativo, la Administración queda obligada a instruir el procedimiento siempre que tenga conocimiento, mediante informes o denuncias, de hechos que presuntamente comporten una vulneración del ordenamiento urbanístico (STSJC de 14 de marzo de 2007).”¹²⁵⁶

En otro sentido de las cosas, de acuerdo con el artículo 2 del TRLUC, para hacer efectivas las competencias urbanísticas y de protección del territorio constitucionales y estatutarias, se atribuyen facultades necesarias a los órganos administrativos urbanísticos para, entre otras cosas, aplicar las medidas disciplinarias y de restauración de la realidad física alterada y del ordenamiento jurídico vulnerado. Dichas competencias pueden llegar hasta más allá de lo expresamente otorgado por la ley, llegando a incluir las facultades

¹²⁵⁴ ESTÉVEZ GOYTRE, Ricardo, *op. cit.*, p. 505.

¹²⁵⁵ ESTÉVEZ GOYTRE, Ricardo, *Manual de Derecho (...) op. cit.*, pp. 506-507.

¹²⁵⁶ GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística (...)*, p. 908.

complementarias y congruentes necesarias para ejercer y conseguir las finalidades de las establecidas expresamente.

Esta facultad extraordinaria para ejercer competencias complementarias puede ayudar en ciertas situaciones límite, especialmente si se hace recurso por un particular poniendo en duda la capacidad competencial de la administración actuante, sobre todo teniendo en cuenta que el artículo 25.2 LBRL establece competencias muy genéricas en materia de urbanismo a favor de los municipios.

El trasfondo de la problemática de la indisciplina urbanística está, de acuerdo con GIFREU FONT en la falta de medios administrativos, y a veces de voluntad administrativa, para cortar de raíz el problema de las construcciones e usos ilegales, con las secuelas irreparables que quedan sobre el territorio, especialmente en SNU. Así de acuerdo con ese trasfondo problemático se pronuncia la STS de 18 de enero de 1997, Sala de lo Penal:

“La disciplina urbanística trasciende de lo que pudiera considerarse un puro problema de construcciones y licencias a ventilar por los interesados con la Administración. En el urbanismo se encierra, nada más y nada menos, que el equilibrio de las ciudades y de los núcleos de población en general y, como el concepto de ciudad es abstracto, también incorpora el equilibrio físico y psíquico de las personas que en ellos viven: la armonía, la convivencias, las exigencias inexcusables de la ecología, de la naturaleza y del hombre, que tienen que coexistir buscando el ser humano el equilibrio mismo con el medio ambiente que le rodea y en el que vive. La humanidad, inmersa en sus exigencias respecto al modo de vivir de todos, al “hábitat” de cada uno, que sin dejar de ser titular, de ese inmueble o parte de él, también afecta a todos los demás ciudadanos, ha tomado ya conciencia del problema. Todo ello exige unos planes y el sometimiento riguroso a unas normas. En el sistema se pone en juego nuestro porvenir. Por ello es un acto muy grave que las normas que se han establecido pensando en la justicia, en la certeza y en el bien común, después, mediante actos injustos, se incumplan. Generalizado el incumplimiento, es difícil saber a dónde se puede llegar”.¹²⁵⁷

¹²⁵⁷ GIFREU FONT, Judith, *L'ordenació urbanística a (...) op. cit.*, pp. 869-870.

El procedimiento sancionador urbanístico es solo una de las tres patas que el TRLUC y el Decreto 64/2014 prevén para el procedimiento más genérico de protección de la legalidad urbanística. Así, cuando se detecta una irregularidad urbanística de un particular que vulnera la legalidad urbanística, se debe incoar el procedimiento de protección de la legalidad urbanística, que puede implicar a su vez, que se incoe dentro de él, el procedimiento sancionador urbanístico, el procedimiento de restauración de la realidad física alterada y el procedimiento de responsabilidad patrimonial (si se han producido lesiones contra la administración).

Cabe no incoar alguno de los tres procedimientos y dejarlo para más adelante si la acción correspondiente no ha prescrito todavía.

Aun así, en principio se debería configurar la protección de la legalidad urbanística como un solo procedimiento, con una sola incoación y resolución.

Aun así, la jurisprudencia ha determinado que la restauración de la realidad física alterada y la sanción son deberes del órgano competente para sancionar a pesar de tratarse de dos consecuencias jurídicas definidas y separadas, pues de acuerdo con la STS de 23 de julio de 1996, Sala de lo Contencioso-Administrativo, existe

“Por un lado, la infracción debe dar lugar al correspondiente procedimiento sancionador (...) pero, por otro lado, también es procedente y de modo muy principal, la adopción de las correspondientes medidas de restablecimiento del orden urbanístico perturbado, a través del requerimiento de legalización o de restitución de lo ilegalmente realizado a su primitivo estado, no teniendo estas medidas carácter sancionador alguno (...).”^{1258 1259}

¹²⁵⁸ En un sentido similar se expresa la STS de 19 de febrero de 2002, cuando se refiere al procedimiento de restauración de la realidad física alterada en el sentido de decir que “Es claro que este procedimiento es compatible y distinto de la imposición de sanciones a los responsables, previa tramitación del correspondiente procedimiento sancionador (...). La coercibilidad de la norma urbanística se disocia así en estos dos mecanismos de protección conectados entre sí y compatibles entre ellos pero perfectamente diferenciables y diferenciados, sin que su dualidad infrinja, como es obvio, el principio “non bis in ídem” (Sentencias de 15 de diciembre de 1983, 3 de noviembre de 1992 y 24 de mayo de 1995) y sin que sea necesario esperar a que concluya el primero para iniciar o tramitar el segundo”.

¹²⁵⁹ GIFREU FONT, Judith, *op. cit.*, pp. 870-871.

El procedimiento sancionador urbanístico exige toda una serie de garantías:

- Es preciso que exista un procedimiento sancionador, y que este sea contradictorio, es decir, que exista un derecho a la defensa del imputado.
- Opera el principio de presunción de inocencia, por lo que la carga de la prueba corresponde a quien acusa.
- Se deben probar los hechos. La Administración Pública solo puede rechazar las pruebas innecesarias. Existe, además, un derecho de prueba del acusado.
- Existe el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, por lo que la Administración, cuando dicta actos se presumen válidos y son inmediatamente ejecutivos, pero son recurribles ante la jurisdicción Contenciosa Administrativa.

La potestad sancionadora local se reconoce en la LBRL, en el TRLMRLC y en el TRLUC específicamente para el ámbito urbanístico. El Decreto 64/2014 nos concreta el procedimiento sancionador urbanístico en Cataluña.

El ejercicio de la potestad sancionadora urbanística es compartida entre la Generalitat de Cataluña y los municipios. Concretamente, en el ejercicio de infracciones graves y muy graves es compartida, y la ejerce el primero que la detecta¹²⁶⁰, si bien infracciones leves y graves la Generalitat actúa subsidiariamente si el Ayuntamiento no actúa, mientras que en las infracciones más graves, la Generalitat puede incoar directamente.¹²⁶¹

El municipio es competente para ejercer la potestad de protección de la legalidad urbanística solo en su término municipal, aunque la finca donde se cometa una ilegalidad esté sita entre dos términos municipales no puede un ayuntamiento sancionar respecto de

¹²⁶⁰ En el caso de que el Ayuntamiento incoe procedimiento y resuelva motivadamente no incoar procedimiento de protección de la legalidad urbanística, el Ayuntamiento se considera que ya ha actuado, por lo que la Generalitat ya no podría actuar subsidiariamente. Solo tendría la opción de impugnar la resolución municipal ante la jurisdicción Contencioso Administrativa.

¹²⁶¹ Con la Ley 3/2012 se pasó de una concepción de competencia netamente municipal a otra de concurrente entre Ayuntamiento y Generalitat en la materia.

infracciones cometidas en otro término municipal (ver STS de 6 de febrero de 2001, Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Además, su ejercicio es preceptivo una vez se detecta la presunta infracción, ya sea por inspección o denuncia. Su ejercicio no puede excusarse por el principio de proporcionalidad, puesto que la Administración está vinculada positivamente a la ley (art. 103.1 CE) y debe hacerla cumplir, ordenando obligatoriamente el restablecimiento de la realidad física alterada, de acuerdo con la STSJC de 13 de junio de 2008, Sala de lo Contencioso-Administrativo. El ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística no puede ser sustituida por una legalización de la ilegalidad urbanística a través de una modificación del planeamiento, aunque el infractor pague en virtud de un convenio urbanístico una cantidad en compensación por el exceso de aprovechamiento urbanístico obtenido ilegalmente (en este sentido ver FJ 2º de la STS de 7 de octubre de 2008, sala de lo contencioso).

A nivel municipal, el ejercicio de la potestad corresponde al órgano del alcalde, como criterio general, si bien quien impulsará el procedimiento sancionador será normalmente un técnico o jurista funcionario, otra cosa es que luego el electo decrete incoación y resolución del procedimiento.

Se puede decir que el principio rector del artículo 45.3 CE es vigente en el procedimiento sancionador, pues en infracciones medioambientales (y urbanísticas por extensión) hay el deber de reparar el daño causado, además de pagar la sanción.

El principio de legalidad implica una reserva de ley para determinar infracciones y sanciones administrativas, si bien cabe que se complementen por reglamentos (y en el ámbito municipal se reconoce una verdadera potestad reglamentaria para determinar infracciones y sanciones en materia de convivencia de acuerdo con el Título XI LBRL mediante ordenanzas -art. 139 LBRL-, pues así lo autoriza la misma ley y lo ha reconocido el Tribunal Constitucional).

Es de destacar que según el art. 213.e TRLUC es infracción muy grave urbanística “La vulneración del régimen de usos y obras de los bienes que el planeamiento urbanístico incluye en los catálogos de bienes protegidos”. Los artículos 211 y siguientes del TRLUC a penas regulan cuestiones procedimentales, que están fundamentalmente en la regulación

básica de la LPAC, en el Decreto 278/1993 y el Decreto 64/2014 de protección de la legalidad urbanística en Cataluña.

Hay que tener en cuenta que al tener fundamentos distintos, las infracciones de la legislación urbanística con los de la legislación del patrimonio cultural o natural, un mismo hecho puede acarrear distintas sanciones de acuerdo con ambas leyes sin conculcar el principio de non bis in ídem (art. 31 de la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público).

La protección de la legalidad urbanística delimita (que no limita) el derecho a la propiedad. Ya el artículo 84 LBRL establece toda una serie de mecanismos administrativos que limitan al ciudadano (ordenanzas, licencia previa, comunicación previa, declaración responsable, control posterior y órdenes de ejecución). Estos actos limitadores administrativos configuran parte de lo que se conoce como “función de policía administrativa” y se deben ejercer de acuerdo con los principios de “igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue” (art. 84.2 LBRL). También podríamos añadir entre los mecanismos de limitación la potestad inspectora que luego examinaremos. De forma más reactiva, podemos destacar la potestad del alcalde para suspender licencias que se estén ejecutando indebidamente.

De acuerdo con el artículo 207 TRLUC,

“la acción de restauración de la realidad física alterada y del orden jurídico vulnerado prescribe a los seis años de haberse producido la vulneración de la legalidad urbanística o, en su caso, la finalización de las actuaciones ilícitas o el cese de la actividad ilícita. Si estas actuaciones tienen el amparo de un título administrativo ilícito, la acción de restauración prescribe a los seis años de haberse producido la correspondiente declaración de nulidad o anulabilidad, ya sea en vía administrativa ya sea por sentencia judicial firme.”

Además, las órdenes de restauración y las obligaciones derivadas de la declaración de indemnización por daños y perjuicios también prescriben a los seis años, mientras que si se llevan a cabo en SNU de protección especial, no prescriben nunca.

Precisar que el *dies a quo* del plazo de prescripción de la acción para ejercer la acción de restauración de la legalidad urbanística vulnerada, en el caso de que la administración desconozca la fecha de finalización de las obras ilegales, es la fecha en que la administración tiene conocimiento fehaciente de la ilegalidad, en ese sentido se puede citar la STSJ de Andalucía de 23 de enero de 2004, Sala de lo Contencioso-Administrativo.

Asimismo, la carga de la prueba de la prescripción de la acción corresponde a quien la alega, así por ejemplo podemos encontrar la STSJC de 2 de enero de 2008 o la de 16 de octubre de 2003¹²⁶². También es carga de la prueba de quien lo alega demostrar la preexistencia de construcciones no legitimadas en una licencia o su finalización (SSTSJC de 8 de febrero de 2002, 23 de enero y 16 de octubre de 2003, 1 de febrero y 21 de abril de 2005 y 30 de mayo de 2007). Y según la STSJC de 15 de octubre de 2007, Sala de lo Contencioso-Administrativo, a falta de una prueba pericial que esclarezca la fecha de finalización de obras ilegales, no habría prescripción de la acción de restauración.¹²⁶³

VI.2.1.1.- La función inspectora urbanística

Cabría añadir que la inspección (urbanística en este caso) es otra forma de intervenir en la actividad de los administrados, y una forma de protección preventiva de la legalidad urbanística.

De acuerdo con el artículo 88 de la Ley 26/2010 de régimen jurídico de las administraciones públicas catalanas la potestad inspectora se ejerce de acuerdo con la normativa sectorial (en nuestro caso la urbanística):

“1. Las administraciones públicas de Cataluña velan por la legalidad vigente mediante las potestades de inspección y control del cumplimiento de los requisitos aplicables de acuerdo con la normativa sectorial. A tal efecto, pueden comprobar, verificar, investigar e inspeccionar hechos, elementos, actividades, acciones y demás circunstancias que concurran.

¹²⁶² Sala de lo Contencioso-Administrativo (sentencia núm. 746/2003).

¹²⁶³ GIFREU FONT, Judith, *L'ordenació urbanística a (...) op. cit.*, pp. 880-882.

2. El contenido y el alcance de las funciones públicas de inspección y control son concretados por la normativa sectorial, atendiendo a las especificidades de los distintos ámbitos materiales de intervención.”

Dicha potestad inspectora urbanística (arts. 98 y siguientes del Decreto 64/2014) es competencia municipal¹²⁶⁴ y autonómica y se ejerce de forma obligatoria si se detecta la posible infracción o irregularidad urbanística.

Si bien no se hacen en todos los municipios, los planes de inspección son esenciales pues programan y priorizan las inspecciones urbanísticas, además contienen una diagnosis, actuaciones a realizar, etc. Cabe decir que los criterios de priorización pueden ser de carácter político si bien entiendo que se debería motivar y razonar para evitar arbitrariedades.

Hay que mencionar que el deber de inspección y protección de la legalidad urbanística también afecta, por supuesto, al régimen de comunicación previa y declaración responsable urbanística.

Los inspectores deben ser funcionarios (así se deduce de los artículos 77.5 LPAC¹²⁶⁵ y 9.2 TREBEP¹²⁶⁶), y tener una encomienda expresa, con carácter permanente o accidental. No es preciso que se les asigne la función inspectora en la ficha de la Relación de Puestos de Trabajo, siendo suficiente que se le encargue la función por decreto.

Los inspectores tienen reconocido el carácter de autoridad (art. 89.2.a Ley 26/2010). Esto tiene implicaciones como que el desacato a la autoridad con sus pertinentes consecuencias jurídicas. Así como implica la presunción iuris tantum de veracidad de los hechos constatados en acta si cumple los requisitos legales, tal y como señala el artículo 90 de la ley 26/2010 y el artículo 77.5 LPAC (que deben ser directamente constatados por el inspector, no por referencias de terceros).

¹²⁶⁴ En el área metropolitana de Barcelona también el ente del Área Metropolitana de Barcelona puede actuar subsidiariamente.

¹²⁶⁵ “Artículo 77 Medios y período de prueba (...) 5. Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario.”

¹²⁶⁶ “Artículo 9 Funcionarios de carrera (...) 2. En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca.”

Además, tanto poderes públicos como particulares deben colaborar con el inspector en el ejercicio de sus funciones y proporcionar los datos necesarios (art. 89.3 Ley 26/2010).

El inspector no puede por sí solo ordenar precinto de obras, pues se le requiere el soporte de un decreto de alcaldía, si bien puede existir un decreto genérico que permita al inspector suspender o precintar obras o actividades.

Las actas de inspección solo constatan hechos, no hacen valoraciones jurídicas, pues ese trabajo corresponde a los informes de inspección posteriores. También decir que el acta de inspección puede ser firmada por la persona inspeccionada y en todo caso por el inspector.

La Generalitat debe comunicar las actas de inspección al municipio donde actúe, pero no es necesario al revés.

Existe un deber de colaborar en las inspecciones urbanísticas, tanto de los ciudadanos como del resto de administraciones públicas (inclusive sus entes dependientes públicos o privados). No hay problemas de protección de datos personales en la comunicación documental entre Administraciones tampoco.

Si se prevé una obstrucción a la actividad inspectora, se puede pedir el auxilio de la policía para que venga directamente en el sitio en cuestión a inspeccionar.

El ocupante de un inmueble tiene la obligación de dejar hacer la inspección si se acredita debidamente. Si obstruye el paso, no se puede acceder y se debe pedir autorización judicial para entrar, si bien eso no obsta que al incumplir su obligación se le pueda sancionar administrativamente por esa negativa inicial.

Debemos recordar también la inviolabilidad del domicilio garantizada como derecho fundamental por el artículo 18.2 de la Constitución. La jurisprudencia del TC ha extendido este concepto de domicilio inviolable a la sede central de las personas jurídicas (es decir, donde hay la esencia de su documentación). En el caso de las personas físicas, el domicilio abastan la casa y jardín, así como elementos comunes del edificio (pero no las escaleras), si bien la comunidad de propietarios no se considera que tenga domicilio.

También se debe tener en cuenta que hacer fotos desde fuera del inmueble para ejercer la actividad inspectora tiene riesgos, pues si las fotos entran dentro de la intimidad del inmueble se vulnera la inviolabilidad del domicilio (excepto que la intimidad de la casa esté muy expuesta, por ejemplo con una casa de cristal), sería la conocida como “violación del domicilio tecnológica”.

Cabe tener en cuenta que es domicilio de personas físicas el sitio donde viven efectivamente, ay sea con carácter temporal o permanente, de forma legal o ilegal (por ejemplo, la habitación de un hotel donde vas a pasar unas horas es tu domicilio en este rato).

Cada vez más jueces precisan más los días y horas que autorizan para entrar al domicilio, autorización que el juez comunica al interesado.

VI.2.1.2.- Acción pública urbanística

La acción pública permite denunciar la actuación o no actuación de la Administración Pública en ciertas materias de gran interés público que así se reconoce por ley, muchas de esas materias tienen que ver con el territorio: urbanismo, medio ambiente, patrimonio cultural o vivienda.

Así, de acuerdo con el artículo 5.f TRLS (sobre “derechos del ciudadano”):

“Todos los ciudadanos tienen derecho a:

(...)

f) Ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.”

Mientras la previsión se desarrolla en el artículo 62 TRLS y el artículo 12 TRLUC:

“Artículo 62 Acción pública

1. Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística.
2. Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística.”

“Artículo 12 Acción pública

1. Cualquier ciudadano o ciudadana, en ejercicio de la acción pública en materia de urbanismo, puede exigir ante los órganos administrativos y ante la jurisdicción contenciosa administrativa el cumplimiento de la legislación y del planeamiento urbanísticos, ejercicio que debe ajustarse a lo que establezca la legislación aplicable.
2. La acción pública a que se refiere el apartado 1, si es motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, se puede ejercer mientras se prolongue la ejecución y, posteriormente, hasta el vencimiento de los plazos de prescripción determinados por los artículos 207 y 227, sin perjuicio de lo que establece el artículo 210.”

Con la acción pública cualquier persona física o jurídica puede ser interesada en el procedimiento correspondiente. Es una acción en estricta defensa de la legalidad, por lo que no se puede reconocer una situación jurídica personal del denunciado.

Según RIVERO YSERN¹²⁶⁷, “la acción popular es un tipo especial de legitimación procesal, es decir, de la relación de la persona con el proceso”. Y esto se debe interpretar de forma restrictiva y con un carácter excepcional. Así la STS de 20 de julio de 1988, sala de lo contencioso (RJ 1988/6068) nos indica que la acción popular tiene su fundamento en el interés general del orden urbanístico, por lo que se debe potenciar al máximo la

¹²⁶⁷ RIVERO YSERN, José Luís, *op. cit.*, pp. 288 y 289.

posibilidad de acceso a los órganos competentes para velar por la efectividad de dicho orden, eliminando el ejercicio de la legitimación tal y como se regula de forma general, por lo que se permite interponer recursos administrativos y contencioso-administrativos y no solo la posibilidad de denunciar.¹²⁶⁸

Cuando se actúa mediante acción pública, como regla general se actúa como un interesado más en el procedimiento (para incoar ciertos procedimientos, presentar alegaciones, acceder al expediente, recurrir el acto administrativo, etc) si bien es preciso hacer constar en la instancia que se hace en ejercicio de la acción pública.

En el ámbito sancionador, habrá que distinguir entre el denunciante común, el que lo hace en virtud de la acción pública y la persona con intereses legítimos afectados. No todos tendrán los mismos derechos en el procedimiento sancionador. El mero denunciante común, solo tiene derecho a poner en conocimiento de la administración la presunta infracción y a lo sumo conocer si se ha incoado procedimiento sancionador o no (art. 111.2 del Decreto 64/2014), pero nada más. El que ejerce la acción pública podrá, además, recorrer el acto administrativo sancionador si entiende que vulnera la legalidad urbanística.

Además, según informe de la Autoridad Española de Protección de Datos de 2012, la administración pública no tiene la obligación de dar a conocer en el expediente de que ha habido denuncia. Y el denunciante podría hacer constar la confidencialidad de la denuncia.

VI.2.1.3.- Procedimiento de restauración

¹²⁶⁸ Si bien la jurisprudencia, como la STSJC de Cantabria de 7 de julio de 2000, sala de lo Contencioso (RJCA 2000/1749) nos advierte que se debe encontrar un equilibrio entre la legitimación de la acción pública con el hecho de evitar un uso extensivo de la misma que lleve a un fraude procesal para eludir las normas de capacidad, legitimación y representación, tarea que corresponde a los jueces y tribunales determinar si ha habido dicho fraude procesal. Por eso, la STS de 5 de enero de 1990, sala de lo contencioso (RJ 1990/327) hace una interpretación restrictiva dado su carácter especial, y por ejemplo no admite la acción popular en materia de urbanismo para impugnar un contrato de obras administrativas, pues la acción pública debe ceñirse estrictamente al ámbito urbanístico en defensa de su normativa, debiendo determinarse con claridad los preceptos de la legislación o planeamiento urbanísticos vulnerados (en un sentido similar la STS de 23 de febrero de 1989 –RJ 1989/1292- propone eliminar de la contienda judicial cualquier invocación de infracciones ajenas a la ley y planes urbanísticos. Si bien, como nos indica la STS de 22 de enero de 1980, sala de lo contencioso (RJ 1980/244) este trabajo de los tribunales de determinar si hay un uso fraudulento de la acción popular a veces es complicado, pues con los fines de interés público de la acción se entremezclan intereses privados del denunciante. Al final al tribunal lo que le importa es que se defiendan esos intereses públicos de proteger la legalidad y el planeamiento urbanístico, sin ser relevante que se entremezclen los intereses particulares.

Como se ha comentado, una de las tres posibles patas del procedimiento de protección de la legalidad urbanística es el de restauración de la realidad física y el orden jurídico alterado. Se da para aquellos casos en que las obras no disponen de título administrativo habilitante o sin comunicación previa o bien sin ajustarse a las mismas, ya sea para obras ejecutadas o en proceso de ejecución, así como para obras legalizables como no legalizables urbanísticamente. Por lo tanto vemos tres tipos de variantes en dicho procedimiento (que implicarán ciertas modificaciones en el procedimiento de restauración):

- 1- Si obras se han ejecutado o están en proceso de ejecución;
- 2- Si obras son legalizables o no legalizables;
- 3- Si obras se han hecho sin licencia o título habilitante o bien se han ejecutado contra las mismas.

A continuación expongo el procedimiento de restauración de la legalidad urbanística vulnerada de los artículos 119 y ss TRLUC y 116 y ss del Decreto 64/2014¹²⁶⁹:

- 1) Acta de inspección (manifestación sobre hechos) + informe sobre consecuencias actos inspeccionados;
- 2) Actuaciones previas potestativas (no interrumpen plazo prescripción);
- 3) Resolución de inicio por el alcalde (delegable a JGL o teniente alcalde) por acta de inspección/petición otra Administración Pública/denuncia + nombramiento instructor y secretario + advertencia multas coercitivas o ejecución subsidiaria en caso de no legalizar o si son no legalizables;
- 4) Notificación interesado + denunciante (en su caso);
- 5) Se dan 15 días de audiencia al interesado;
- 6) Inscripción en registro propiedad (potestativa u obligatoria según art. 65 TRLS y art. 113 Decreto 64/2014);
- 7) Período de prueba de 10 a 30 días (si es preciso);

¹²⁶⁹ FERRERA IZQUIERDO, Juanma, *op. cit.*, p. 7.

- 8) Resolución alcaldía (u órgano delegado), si obras son legalizables se dará plazo de 2 meses para legalizar; si no son legalizables se detallará orden de restauración a ejecutar (si se precisa proyecto será a cargo del obligado y se deberá pedir licencia; medidas de restauración del art. 120 del Decreto 64/2014 que si inmueble está protegido consistirá en reposición al estado inicial de las obras) + otorgamiento plazo de restauración voluntaria de 1 mes ampliable, sino ejecución subsidiaria;
- 9) Notificación al obligado;
- 10) Posibilidad de que obligado presente programa de restauración voluntaria (arts. 123 y 124 del Decreto 64/2014; siempre antes de ejecución forzosa);
- 11) Posible aprobación por alcaldía (delegable) que puede exigir garantía económica (en máximo 2 meses);
- 12) Notificación al obligado (interrumpe plazo prescripción restauración; mientras no se incumple programa no se puede ejecutar forzosamente restauración).

El artículo 120.1.b.1º del Decreto 64/2014 contempla explícitamente como medida de restauración dentro del procedimiento de restauración de la legalidad urbanística vulnerada “la reposición a su estado inicial de las obras que hayan sido derribadas o que hayan sido modificadas en los casos· en que se trate de inmuebles protegidos (es decir, catalogados o con protección de BCIN o BCIL).

De acuerdo con el artículo 116 del Decreto 64/2014, cuando se lleven a cabo obras sin título habilitante o sin obedecer ese sobre el bien catalogado, el Ayuntamiento o la Generalitat¹²⁷⁰ deberán comunicar al obligado, con la resolución de incoación del procedimiento de restauración de la legalidad, si las obras son o no legalizables, suspender provisionalmente las obras en ejecución y en su caso darle 2 meses para que solicite la licencia urbanística pertinente, así como advertirle de las posibles medidas de restauración.

¹²⁷⁰ Teniendo en cuenta que las infracciones sobre bienes catalogados son siempre infracciones muy graves, es plausible la posibilidad de que la Generalitat actúe directamente en el procedimiento sancionador y en general el de restauración de la legalidad urbanística (art. 200.3 TRLUC) con competencias concurrentes con los municipios afectados.

La resolución que incoe también deberá proponer, en su caso, medidas provisionales como la suspensión de las obras, si están en curso¹²⁷¹, precintado y retirada de maquinaria o materiales, suspensión de suministros, prohibición de primera utilización y del otorgamiento de licencias de primera ocupación parciales, que serán medidas ejecutivas desde que se notifiquen al obligado, advirtiéndole que su incumplimiento faculta la ejecución forzosa de la medida (art. 117).

Se considera obligado por las órdenes de restauración, de acuerdo con el artículo 122, toda persona física o jurídica que sea propietaria del suelo y/o las obras afectadas, excepto que por la medida adoptada, el cumplimiento corresponda a otras personas. Las órdenes de restauración, al tener un carácter real y no personal, aunque se transmita la finca, el nuevo propietario será también obligado a su cumplimiento.

De acuerdo con el artículo 119, cuando el obligado haya obtenido la licencia preceptiva, si las obras eran legalizables, o bien ha adaptado las obras a lo que le permitía la licencia, el órgano competente sobreseerá el procedimiento de las medidas de restauración (en ningún caso sobreseerá por ese motivo el procedimiento sancionador). En los demás casos, la resolución definitiva deberá ordenar las medidas de restauración pertinentes a ejecutar en 1 mes (que como hemos dicho, si el bien es catalogado consistirá en la reposición al estado inicial del bien) si el acto irregular del obligado es manifiestamente ilegalizable o se haya denegado la obtención de licencia o se incumpliera el requerimiento de legalización del decreto de incoación. La orden de restauración debe ser clara y detallada, y si requiere proyecto técnico la misma administración puede adjuntarla con la orden o se puede obligar al obligado a solicitar licencia y aportar el proyecto técnico, si bien la elaboración del proyecto siempre es a costa del obligado (art. 121 del Decreto 64/2014).

Al ser las órdenes de restauración y las medidas provisionales inmediatamente ejecutivas desde que se dictan (y notifican), su incumplimiento faculta a la administración competente para ejecutar forzosamente la orden de restauración o la medida provisional (excepto que valore mejor darle un nuevo plazo voluntario, según el artículo 125). De

¹²⁷¹ Caso en el que se debe obligatoriamente suspender inmediatamente, a ratificar o modificar en 15 días desde que finalizó el trámite de audiencia, ya que sino la medidas en ineficaz, de acuerdo con el artículo 118 del Decreto 64/2014.

acuerdo con los artículos 126 a 129, la ejecución forzosa se puede llevar a cabo mediante multas coercitivas¹²⁷² de 300 a 3.000 euros por lapsos de tiempo suficientes para cumplir o con la ejecución subsidiaria a cargo del obligado¹²⁷³ (a elegir libremente por el órgano competente –incluso cambiando de mecanismo–, si bien siguiendo el principio de proporcionalidad, y en todo caso si queda menos de la mitad del plazo de prescripción de la acción de restauración, deberá optar por la ejecución subsidiaria). El procedimiento para cobrar las multas coercitivas o los costes derivados de la ejecución subsidiaria se hace a través del procedimiento de apremio sobre el patrimonio (ver artículo 101 LPAC).

Finalmente, habría que hacer algunas observaciones sobre el procedimiento de las órdenes de restauración:

- a) Si una parte de las obras es legalizable y otra no, no se consideran las obras como manifiestamente ilegalizables.
- b) Si el procedimiento de restauración afecta a la obra, la administración deberá dirigirse al propietario de la obra, aunque sea diferente al propietario del suelo. En su caso la administración puede actuar contra la comunidad de vecinos, notificándolo a su presidente, (que la representa, aunque no tenga personalidad jurídica).
- c) Si el procedimiento de restauración ha terminado y hay orden de restauración pero entra un nuevo propietario, se le dará plazo para recurrir (si todavía es recurrible).
- d) En caso de ejecución subsidiaria de la orden de restauración, si la administración contrata a una empresa externa para redactar el proyecto, el propietario tendría derecho a ser interesado en el procedimiento de contratación.
- e) Si la restauración se hace de facto sin un programa de restauración, entiendo que también cabría la reducción del 80% de la multa.

¹²⁷² No tienen naturaleza sancionadora y son compatibles con las multas sancionadoras.

¹²⁷³ Dichas obras se pueden hacer en base a un proyecto redactado por la administración competente a cargo del obligado, y no se requiere licencia municipal urbanística (art. 127).

f) Hay ciertos casos en que no cabría ordenar la demolición de edificios en base a órdenes de restauración, como los casos en que no existe mala fe ni hay mayor aprovechamiento; así como casos en que se sobresalga por pocos centímetros, en los que ordenar una demolición sería desproporcionado (excepto que haya mala fe), habría que estar caso por caso.

g) También hay que tener en cuenta las peculiaridades fiscales de dichas órdenes de restauración¹²⁷⁴.

VI.2.1.4.- Procedimiento de resarcimiento patrimonial de la Administración

Es posible que como consecuencia de una infracción administrativa urbanística se causen daños al patrimonio de la administración pública. En este supuesto el Ayuntamiento exigirá la responsabilidad patrimonial pertinente al presunto infractor para que indemnice a la administración de acuerdo con el procedimiento administrativo común de la LPAC.

El plazo para incoar el procedimiento de resarcimiento es de un año desde la comisión del daño a la Administración, por eso se recomienda iniciar procedimiento sancionador y de resarcimiento a la vez. Una vez pasado el plazo habrá prescrito la acción contra el infractor causante del daño.

En el supuesto de indemnizar antes de que recaiga resolución sancionadora firme en vía administrativa se tiene derecho a bonificación del 80% de la multa (y del 60% si se hace después de que sea firme en vía administrativa pero antes de ordenarse su ejecución forzosa, art. 142.1 del Decreto 64/2014).

¹²⁷⁴ Según la STSJ País Vasco de 14 de abril de 1999 (RJCA 1999/1722) en caso de orden de restauración, se debía pagar ICIO y tasas correspondientes por la licencia, si bien la STS de 10 de octubre de 2003 (Aranzadi RJ 2003/8491) entiende que no se merita ICIO pero sí tasa (puesto que el impuesto grava la riqueza, mientras que la tasa grava el esfuerzo de la administración). Cierta doctrina incluso entiende que el ICIO podría imputarse en la cuantía de la sanción, puesto que de no ser así podría haber un enriquecimiento injusto.

Si el daño por la infracción urbanística es causada a un particular, este puede ser parte interesada en el procedimiento de protección de la legalidad urbanística, pero la Administración no puede resolver que se reparen los daños por el infractor al particular. Deberá ser el particular el que vaya a la jurisdicción civil para reclamar la indemnización por daños y perjuicios de acuerdo con el Código Civil.

VI.2.2.- Clases de infracciones

Es preciso tener en cuenta que las infracciones muy graves prescriben a los 6 años de su comisión, las graves a los 3 años, y las leves al año (art. 227.1 TRLUC)¹²⁷⁵. La caducidad de un procedimiento sancionador no interrumpe la prescripción.

Llama la atención de que a pesar de la especial tutela que se tiene sobre bienes catalogados, estos no entren en la imprescriptibilidad de infracciones y de la acción de restauración de la legalidad urbanística que disponen los artículos 207.3 y 227.4 TRLUC para otros supuestos especiales.

VI.2.3.- Clases de sanciones

La sanción por comisión de infracción leve es una multa de hasta 3.000 euros, las graves multas de hasta 150.000 euros y las muy graves (especialmente atendiendo a que hay una infracción muy grave específica para los bienes catalogados, como hemos visto) sería en este caso una multa de hasta 1.500.000 euros (art. 209.1.c TRLUC). Llama la atención de que a pesar de la especial tutela que se tiene sobre bienes catalogados, estos no entren en la imprescriptibilidad de infracciones y de la acción de restauración de la legalidad urbanística que disponen los artículos 207.3 y 227.4 TRLUC para otros supuestos especiales.

La sanción leve y grave es resuelta por el Alcalde, y la muy grave es resuelta por el Pleno del Ayuntamiento, excepto si la competencia sancionadora la hubiera ejercido la Generalitat, en cuyo caso resolvería el órgano correspondiente del departamento competente en materia de urbanismo, en el caso de que la multa propuesta sea inferior a

¹²⁷⁵ Excepto las infracciones y sanciones cometidas en SNU de protección especial, que no prescriben.

600.000 euros, o la Comisión de Territorio de Cataluña si la sanción fuera superior (art. 222 TRLUC).

Las sanciones por infracciones muy graves prescriben a los 3 años desde la firmeza de su imposición, las graves a los 2 años y las leves a los 6 meses (art. 227.3 TRLUC).

El TRLUC, en su artículo 225 no prevé la multa coercitiva como medida para forzar la ejecución de sanciones (a lo sumo se admitiría si se rompiera una medida cautelar del procedimiento sancionador).

VI.2.4.- Procedimiento sancionador

El procedimiento sancionador urbanístico se regula en los artículos 54 y siguientes de la LPAC y en los artículos 25 a 31 de la LRJSP (también se aplicaría el Decreto 278/1993 en lo que no contradiga la legislación básica), si bien las especificaciones de la cuestión sancionadora urbanística se encuentran en los artículos 211 y siguientes del TRLUC y los artículos 134 y siguientes del Decreto 64/2014.

El procedimiento sancionador urbanístico ordinario es esquemáticamente el siguiente¹²⁷⁶:

- 1) Actuaciones previas para esclarecer hechos y posibles infractores, si fuera preciso, o en su caso denuncia;
- 2) Resolución de alcaldía (delegable) con pliego de cargos (art. 64.2 LPAC; excepcionalmente el pliego se puede hacer posteriormente);
- 3) Notificación al interesado dando plazo de audiencia de 10-15 días hábiles;
- 4) Apertura de fase de prueba por el instructor de entre 10-30 días hábiles si es preciso para probar hechos a petición del interesado o de oficio;
- 5) Propuesta de resolución del instructor (determinando hechos probados, responsables, posible infracción y propuesta de sanción);
- 6) Notificación al interesado dando nuevo plazo de audiencia de 10-15 días hábiles;
- 7) Resolución definitiva (alcalde para infracciones leves o graves, del Pleno para las muy graves, delegable);

¹²⁷⁶ FERRERA IZQUIERDO, Juanma, *op. cit.*, p. 7.

8) Notificación al interesado (con derecho a recurso potestativo de reposición o directamente recurso contencioso administrativo; debe resolverse y notificarse en máximo 6 meses desde incoación, sino habrá caducidad¹²⁷⁷, art. 202 TRLUC).

El procedimiento sancionador urbanístico simplificado/abreviado exige que el órgano competente para iniciar considere suficientemente claros los hechos y que constituyan infracción leve (el artículo 150 del Decreto 64/2014 exige que sean hechos flagrantes probados en acta o denuncia de autoridad). El procedimiento se encuentra regulado en el artículo 96 LPAC y en el artículo 150 del Decreto 64/2014¹²⁷⁸:

- 1) Actuaciones previas para esclarecer hechos y posibles infractores, si fuera preciso, o en su caso denuncia;
- 2) Decreto de incoación del procedimiento de oficio por el alcalde (delegable) en el que se nombra instructor y se señala procedimiento abreviado;
- 3) Notificación al interesado dando plazo de audiencia;
- 4) Resolución de alcalde (delegable);
- 5) Notificación al interesado (con derecho a recurso potestativo de reposición o directamente recurso contencioso administrativo; debe resolverse y notificarse en máximo 30 días desde incoación, sino habrá caducidad, art. 96.6 LPAC).

En caso de detectarse posible delito urbanístico, primero es necesario incoar procedimiento de protección de la legalidad urbanística, comunicar los hechos a la autoridad judicial y al Ministerio Fiscal y luego suspender actuaciones hasta que recaiga sentencia penal firme (solo es preciso suspender el procedimiento sancionador, pero no el de restauración de la realidad alterada) y notificarlo a los interesados, pues los hechos de la infracción verificados mediante sentencia penal, con todas las garantías procesales que esto supone, vinculan al órgano administrativo sancionador en el procedimiento sancionador administrativo. Una vez la sentencia penal firme se notifique a la administración sancionadora, se levanta la suspensión del plazo para resolver.

¹²⁷⁷ La caducidad debe de ser comunicada al interesado, y según la jurisprudencia mayoritaria, como la STS de 16 de julio de 2001, sala de lo contencioso (RJ 2001/6765) la declaración de caducidad del procedimiento no impide la iniciación de un nuevo procedimiento sancionador si la infracción no ha prescrito. Si bien hay una jurisprudencia minoritaria apoyada por cierto sector doctrinal que entienden que sí impide la iniciación de un nuevo procedimiento, como la STSJ de Andalucía de 21 de febrero de 2002 (RJCA 2002/401).

¹²⁷⁸ FERRERA IZQUIERDO, Juanma, *op. cit.*, p. 8.

Hay que tener en cuenta que la denuncia no se considera una actuación previa dentro del mismo procedimiento, mientras que las indagaciones administrativas para esclarecer los hechos sí que lo son.

El ejercicio de la potestad para incoar el procedimiento sancionador no es discrecional, sino reglado y obligatorio.

Como hemos visto, la acción pública de cualquier persona física o jurídica también puede hacer iniciar el procedimiento sancionador, si bien el procedimiento en sí mismo no empieza formalmente sino con el decreto o acuerdo de incoación (se deduce del artículo 111.1 del Decreto 64/2014).

También debemos tener en cuenta que si la incoación se inscribió en el Registro de la Propiedad, la resolución también se deberá inscribir (artículo 113 del Decreto 64/2014). El instructor y el secretario se deben nombrar en la incoación, deben ser funcionarios de carrera o interinos. Una de las tareas del instructor es la de incorporar obligatoriamente las actuaciones previas al expediente.

Cabe mencionar que el producto económico de la multa debe destinarse al patrimonio público del suelo (art. 223 TRLUC), lo que a su vez abre la puerta a destinar este producto económico a la protección del patrimonio arquitectónico y natural en iniciativas públicas (art. 224.2.e RLUC).

VI.2.5.- Comparativa con otras Comunidades Autónomas

VI.2.5.1- Principado de Asturias

El régimen sancionador en urbanismo se regula en el título noveno del TROTUA, así como las prescripciones del Decreto 21/1994, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento sancionador general en la Administración del Principado de Asturias. De acuerdo con el artículo 248.2.b del TROTUA se considera una infracción muy grave la destrucción de un bien catalogado, lo que puede llegar a comportar, según el artículo 250.1.c multas de 300.501 euros a 1.202.000 euros además de penas accesorias como inhabilitación de hasta 4 años para obtener subvenciones autonómicas o poder realizar obras similares. Dicha infracción prescribe a los 3 años de su comisión. A nivel

procedimental se incoa procedimiento por el Ayuntamiento, sin perjuicio de que en caso de inactividad se subrogue la administración autonómica. El plazo de caducidad será de 6 meses desde la incoación sin perjuicio de una posible prórroga de máximo 6 meses más (art. 252).

Además, según el artículo 251 TROTUA “Las talas de árboles que constituyan masa arbórea, espacio boscoso, arboleda o parque, así como el abatimiento de ejemplares que posean un especial interés botánico o ambiental y estén singularmente incluidos en el planeamiento urbanístico serán sancionadas, si se hubiesen realizado sin licencia, con una multa del 5 al 20 por 100 del valor en mercado de la madera abatida”.

VI.2.5.2- Aragón

El régimen disciplinario se regula en el título sexto del TRLUA. Las infracciones que se regulan relacionadas con los bienes catalogados los encontramos en el artículo 277.d como infracción leve:

“El incumplimiento del deber de conservación de edificaciones, terrenos, urbanizaciones y carteles en adecuadas condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y calidad ambiental, cultural y turística, salvo que constituya infracción grave.”

Mientras que es infracción grave:

“El incumplimiento del deber de conservación de edificaciones, terrenos, urbanizaciones y carteles en adecuadas condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y calidad ambiental, cultural y turística, cuando el grado de deterioro supere la cuarta parte del valor”.

Finalmente, exclusivamente para los bienes propiamente protegidos encontramos la infracción muy grave del artículo 279.c:

“La realización de parcelaciones urbanísticas u otros actos de edificación y uso del suelo o del subsuelo en contra de lo dispuesto en el ordenamiento urbanístico, cuando afecten a superficies destinadas a (...) bienes protegidos por la legislación sobre patrimonio histórico”.

Si bien esta infracción parece referirse exclusivamente a los bienes protegidos por la LPCA, es decir, los BIC aragoneses, los bienes catalogados (incluyendo los Monumentos de Interés Local) y los bienes inventariados aragoneses de acuerdo con la LPCA, pero no incluiría los bienes catalogados meramente urbanísticamente, lo que implica una desprotección inherente ante las afectaciones más graves sobre estos bienes.

Las infracciones leves prescriben al año, las graves a los 4 años y las muy graves a los 10 años desde la comisión de los hechos (o si se desconocen, desde la incoación), mientras que las sanciones por infracciones leves prescriben al año, las graves a los 2 años y las muy graves a los 3 años (art. 284).

El órgano competente para sancionar es el alcalde para faltas leves y el Pleno municipal para las graves y muy graves, si bien el órgano comarcal competente puede subrogarse al municipio en caso de inactividad, así como la Dirección General de Urbanismo autonómico si hay interés municipal (e incluso cabe que actúe directamente en el caso de la infracción muy grave antes mencionada del artículo 279.c). En todo caso, el órgano que ejerce la restauración de la legalidad urbanística es el competente para sancionar (art. 285).

Cabe que el órgano sancionador condone la multa ya impuesta si antes del apremio, el infractor restaurara la realidad alterada por la infracción (art. 287). Si se hace antes de que recaiga sanción sería un motivo atenuante de la sanción (art. 282.7).

El órgano competente para sancionar debe, obligatoriamente, ordenar la restauración de la realidad alterada física y jurídica, reponer el bien dañado a la situación inicial e indemnizar por los perjuicios causados (art. 283).

VI.2.5.3.- Comunidad de Madrid

Como cuestión previa, el artículo 194 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, prevé, en el marco del procedimiento de protección de la legalidad urbanística, respecto de unas obras en curso que afecten a un bien catalogado o protegido, la intervención inmediata de cese del acto y, en su caso, las medidas de reconstrucción del bien:

“Si se tratara de un edificio o una construcción de valor histórico-artístico o incluido en Catálogos de Planes de Ordenación Urbanística, se ordenará el cese definitivo del acto, con adopción de las medidas de seguridad procedentes a costa del interesado. La reconstrucción, en su caso, deberá someterse a las normas establecidas para conservación y restauración que le sean de aplicación.”

La Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, dedica su Título V a la disciplina urbanística, y dentro de éste, el capítulo III trata de las infracciones urbanísticas y su sanción (artículos 201 a 237).

“La destrucción o el deterioro de bienes catalogados por la ordenación urbanística o declarados de interés cultural conforme a la legislación sobre el patrimonio histórico, cultural y artístico” está considerada una infracción urbanística muy grave de acuerdo con el artículo 204.2.c LSCM.

Mientras que el artículo 224 LSCM tiene algunas previsiones especiales de infracciones y sanciones por obras en edificios catalogados urbanísticamente:

“1. Quienes derriben o desmonten total o parcialmente edificaciones, construcciones o instalaciones que sean objeto de una protección especial por su carácter monumental, histórico, artístico, arqueológico, cultural, típico o tradicional, incluidos en Catálogos serán sancionados con multa equivalente al doble del valor de lo destruido.

2. Se sancionará con multa del 75 al 100 por 100 del valor de la obra proyectada la realización de construcciones en lugares inmediatos o que formen parte de un grupo

de edificios de carácter histórico-artístico, arqueológico, típico o tradicional, que, infringiendo las correspondientes normas o régimen jurídico de protección, quebranten la armonía del grupo, o cuando produzcan el mismo efecto en relación con algún edificio de gran importancia o calidad de los caracteres indicados. La graduación de la multa se realizará en atención al carácter grave o leve de la discordancia producida.”

De forma parecida a las previsiones de la ley del patrimonio cultural, aquí también las penas son de tanto al (...), en este caso el doble del valor de lo destruido, bastante menos que en caso de infracción sobre la ley del patrimonio cultural (multas de tanto al cuádruplo o quíntuplo del daño causado, art. 110.1 LPCCM).

Los responsables pueden ser tanto técnicos facultativos, directores de obras, promotores e incluso, en su caso los técnicos municipales –secretarios municipales inclusive-, u órganos municipales que hayan tomado la decisión (art. 205).

El producto económico de la multa recaudada se destinará al patrimonio público de suelo, para la restauración del suelo afectado, una vez descontado el coste de la actividad administrativa sancionadora (art. 234).

Tanto las infracciones como las sanciones urbanísticas prescriben a los 4 años, excepto las que afectan a suelo no urbanizable de protección, zonas verdes y espacios libres, que no tienen plazo de prescripción (art. 236).

Las sanciones las impone el alcalde del municipio, el Consejero autonómico competente en urbanismo o en su caso el Gobierno autonómico de la Comunidad de Madrid, en función del número de habitantes del municipio y la cuantía de la sanción (art. 232).

A pesar de tratarse de una infracción muy grave, SÁNCHEZ GOYANES nos advierte de cierta jurisprudencia que determina que en caso de tratarse de una infracción sobre un bien de catalogación meramente ambiental en el catálogo urbanístico, no tendría porque implicar una infracción muy grave, si bien hay que matizar que se basa en un Reglamento de Disciplina Urbanística ya no aplicable a la Comunidad de Madrid:

“La jurisprudencia, en efecto -con ocasión del enjuiciamiento de un litigio relativo a la demolición de un edificio catalogado como de protección ambiental en el Plan de Protección y Conservación de Edificios y Conjuntos de Interés Histórico-Artístico de la Villa de Madrid de 1978-, ha empezado por recordar la diversa intensidad que la dimanante protección puede dispensar en un Plan del tipo convencional:

"Establece tres niveles diferentes de protección: «Integral», que protege la totalidad de cada edificio en él incluido; «estructural», que protege la apariencia del edificio y favorece la conservación de los elementos básicos que definen su forma de articulación, uso u ocupación del espacio; y «ambiental», que protege el conjunto del ambiente urbano, defendiéndolo frente a actuaciones que pudieran atentar contra la trama y la calidad imperante en los ámbitos protegidos y defendiendo asimismo la armónica integración entre lo nuevo y los elementos arquitectónicos incluidos en los niveles integral y estructural. Es decir, los niveles de protección integral y estructural defienden los edificios."

Y, frente a ello:

"El nivel de protección ambiental se refiere a un determinado , reflejado en la documentación gráfica del Plan, afectando a todos los edificios y solares enclavados en tal recinto. De ahí que, a excepción de los edificios que figuran como protegidos integral o estructuralmente, el «ámbito» queda protegido para que las edificaciones se mantengan (o se sustituyan en su caso) conforme a la tipología edificatoria coherente del entorno. No se protege el «edificio», se protege el «recinto». Por ello, se permite, como no podía ser menos, la edificación de nueva planta en solares existentes en el recinto de protección ambiental y se autorizan las obras de sustitución de los edificios existentes (...) (pero se) obliga a que el proyecto de edificio sustituyente concuerde con la tipología propia del recinto. (...).

Es evidente, desde la perspectiva descrita, que lo protegido no es el edificio, sino el recinto, el ámbito, el conjunto. De ello, ha de inferirse que lo vulnerado no es el precepto contenido en el artículo 86.1 del Reglamento de Disciplina Urbanística, que se refiere a «edificaciones, construcciones o instalaciones que sean objeto de protección especial», precepto que es el aplicado por la resolución sancionadora y por la Sentencia impugnada."

La consecuencia de esta doctrina es que en supuestos infractores que afectan a elementos catalogados sólo como protección ambiental y con relación a los cuales

el planeamiento admite hasta la posibilidad de su demolición -como en el caso enjuiciado por la precitada Sentencia-, el proceder a tal demolición sin haber obtenido previamente la licencia municipal constituye una infracción no subsumible en el precepto arriba mencionado sino una infracción -leve, generalmente, pero eventualmente grave, según las distintas legislaciones autonómicas- consistente en "ejecución de obras" "sin licencia" "cuando sean legalizables por ser conformes con el ordenamiento urbanístico.

La consecuencia de esta doctrina debe tenerse en cuenta a la hora de resolver los expedientes sancionadores en las distintas Comunidades, habida cuenta de que el mismo supuesto de hecho aparece configurado como infracción de distinto tipo y gravedad. El supuesto del antiguo artículo 86.1 del RD estatal, al que se alude arriba, es análogo al actual artículo 94.1 RDUG, por ejemplo, y la infracción consistente en ejecución de obras sin licencia sería en éste reconducible al supuesto del artículo 97 RDUG, sancionable con multa del 1 al 5% de la obra. Sin embargo, en la nueva legislación madrileña, aquel primer supuesto sería reconducible al del actual artículo 204.2.c), y, en relación con él, el 224.1 LSM, caracterizándose aquél como infracción muy grave, mientras que el segundo sería reconducible al supuesto del artículo 204.3.a) LSM, que lo caracteriza como infracción grave."¹²⁷⁹

VI.2.5.4.- Islas Baleares

Se consideran infracciones muy graves cualquiera de las conductas consideradas graves del apartado c) del artículo 163.2 LUIB siempre que afecten a un bien declarado BIC o bien catalogado de acuerdo con la LPHIB, o bien cualquier inmueble catalogado urbanísticamente.

De acuerdo con el art. 168 LUIB, referente a las sanciones sobre bienes catalogados por la LPHIB, consistirán en multas del 200 al 300% del valor destruido o alterado si la actuación consiste en el derribo, demolición, desmontaje o desvirtuación grave (total o parcial) de un bien protegido por la LPHIB o por catálogos urbanísticos. Cualquier otra

¹²⁷⁹ SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, "Las catalogaciones urbanísticas como ejercicio de la competencia municipal de protección del patrimonio cultural", en GARCÍA RUBIO, Fernando (coord.), *Régimen jurídico de los centros históricos*, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 119-160.

vulneración del régimen de usos y obras sobre estos bienes la multa será del 100 al 150% del valor de lo construido o alterado. Si las actuaciones no implican obra ni cambio de uso se sancionarán solo de acuerdo con la LPHIB.

Si el bien está protegido por la normativa medioambiental, la multa será del 200 al 300% del valor de la obra de construcción, edificación o instalación que afecte al bien natural protegido por cualquier instrumento normativo medioambiental. Si se trata de tala, quema, derribo o eliminación con químicos de árboles protegidos por el planeamiento, la multa será del 100 al 150% de su valor.

Todas estas sanciones serán independientes y compatibles con las de la LPHIB o de la normativa medioambiental.

El producto de la multa se destina a las finalidades legales del patrimonio público de suelo, una vez descontado el coste administrativo (art. 178 LUIB).

En todo caso y como excepción, no prescribe el plazo para iniciar un procedimiento de restablecimiento de la realidad física alterada por el acto o uso ilegal o no admitido que afecte a un BIC, bien catalogado por la LPHIB o de un bien catalogado urbanísticamente (art. 196.2.b LUIB), cosa que lo distingue claramente del plazo de 6 años de la legislación urbanística catalana.

VI.2.6.- Breve referencia a los delitos sobre la ordenación del territorio

Los delitos sobre la ordenación del territorio se encuentran tipificados en el capítulo II (De los delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo), del Título XVI (De los delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente), del Libro II (Delitos y sus penas) de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en concreto en sus artículos 319 a 320.

En el caso de tramitarse infracciones urbanísticas administrativas, si se detecta un posible delito urbanístico deberá paralizarse el procedimiento y sus plazos, y comunicarlo al ministerio fiscal, en caso de incoarse procedimiento penal, hasta que no recaiga sentencia firme, deberá permanecer el asunto administrativo paralizado. El problema es que a menudo no se hace así y se sanciona administrativamente al margen delo que se hace

penalmente, por lo que la jurisprudencia ha encontrado una solución salomónica ante los hechos consumados por la Administración. Así, según DE LA MATA BARRANCO,

“será frecuente que cuando vaya a intervenir penalmente ya se haya hecho administrativamente y que la sanción administrativa ya se haya impuesto e incluso ejecutado, contraviniendo la obligación de paralizar el proceso sancionador correspondiente cuando se detecta la posible comisión de un hecho delictivo. Teniendo en cuenta no sería admisible la duplicidad de sanciones (bis in idem) pues hay identidad de sujeto, hecho y fundamento de la sanción, ¿cómo debe procederse en estos casos en el procedimiento penal? La doctrina hoy mayoritaria entiende que en estos casos lo procedente es mantener el procesamiento penal y, en caso de sentencia condenatoria, descontar de la pena finalmente impuesta la previa sanción administrativa, en la medida en que ello sea posible: véanse la STS de 9 de abril de 2008 o la STS de 2 de marzo de 2012 (hay que remitirse aquí a lo señalado al respecto en el tema 1). Esta es la solución que propuso el Tribunal Constitucional en la STC 2/2003, de 16 de enero -también SsTC 152/2001 o 334/2005-, abandonando así la tesis que anteriormente había sostenido en la STC 177/1999, de 11 de octubre.”¹²⁸⁰

VI.2.6.1.- Delito de construcción no autorizada en suelo de dominio público o con reconocido valor cultural (artículo 319 CP)

El delito principal es el del 319, de construcción no autorizada en suelo de dominio público o con reconocido valor cultural, que establece lo siguiente:

“1. Se impondrán las penas de prisión de un año y seis meses a cuatro años, multa de doce a veinticuatro meses, salvo que el beneficio obtenido por el delito fuese superior a la cantidad resultante en cuyo caso la multa será del tanto al triplo del montante de dicho beneficio, e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a cuatro años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables

¹²⁸⁰ DE LA MATA BARRANCO, Norberto: “Delitos contra el urbanismo y la ordenación del territorio y delitos contra el ambiente”, *Derecho penal económico y de la empresa*, Dykinson, Madrid, 2018, p. 639.

en suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección.”¹²⁸¹

Según RODRÍGUEZ RAMOS¹²⁸², dicho delito se caracteriza porque cuando el delito lo cometan proyectistas y directores de obra, deben tener una capacitación profesional acreditada con el título académico, mientras que a promotores y constructores no se les requiere tal reconocimiento, basta la situación de hecho vinculados a la construcción (incluso autopromoción o autoconstrucción).

En este sentido la jurisprudencia ha evolucionado de considerarlo un delito especial que solo lo pueden cometer profesionales del sector a la línea actual que lo considera un delito común (por ejemplo, sentencia de la AP de Cádiz de 14 de mayo de 2004¹²⁸³). Si bien más recientemente se considera un delito mixto, común para constructores y promotores, pero especial para técnicos, pues requieren de una titulación. No deberían añadirse otras figuras que no puedan considerarse estas, con tal de no contradecir el principio de prohibición de analogía en el ámbito penal.

Para el concepto de promotor, constructor y director técnico hay que ir a la Ley 38/1999 de Ordenación de la Edificación (artículos 9, 11.1 y 12.1 respectivamente).

¹²⁸¹ Continúa el precepto citado: “2. Se impondrá la pena de prisión de uno a tres años, multa de doce a veinticuatro meses, salvo que el beneficio obtenido por el delito fuese superior a la cantidad resultante en cuyo caso la multa será del tanto al triplo del montante de dicho beneficio, e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a cuatro años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en el suelo no urbanizable.

3. En cualquier caso, los jueces o tribunales, motivadamente, podrán ordenar, a cargo del autor del hecho, la demolición de la obra y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe, y valorando las circunstancias, y oída la Administración competente, condicionarán temporalmente la demolición a la constitución de garantías que aseguren el pago de aquéllas. En todo caso se dispondrá el decomiso de las ganancias provenientes del delito cualesquiera que sean las transformaciones que hubieren podido experimentar.

4. En los supuestos previstos en este artículo, cuando fuere responsable una persona jurídica de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis de este Código se le impondrá la pena de multa de uno a tres años, salvo que el beneficio obtenido por el delito fuese superior a la cantidad resultante en cuyo caso la multa será del doble al cuádruple del montante de dicho beneficio.

Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33.”

¹²⁸² RODRÍGUEZ RAMOS, Luis (coord.), *Código Penal. Comentado y con jurisprudencia*, La Ley, Madrid, 2007, pp. 793 y ss.

¹²⁸³ Sala de lo Penal (EDJ 73019).

Según MELÓN MUÑOZ¹²⁸⁴, para saber si estamos en un lugar con reconocido valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural debemos acudir a la Ley 42/2007 de Conservación de Espacios Naturales (con los PORN, los Espacios Naturales Protegidos y los de la Red Natura 2000, si bien la declaración efectiva de espacios naturales normalmente compete a la Comunidad Autónoma) y a la LPHE. El autor entiende que no es preciso que haya declaración de BIC para que se aplique el delito, siendo suficiente que en el bien inmueble hayan los requisitos para integrarse en el patrimonio histórico español (se entiende que en su amplio concepto del artículo 1 LPHE).

Genera dudas y problemas interpretativos la causa agravante del artículo 338 CP que nos indica que

“Cuando las conductas definidas en este Título afecten a algún espacio natural protegido, se impondrán las penas superiores en grado a las respectivamente previstas.”

Cierta jurisprudencia considera que el agravamiento del 338 CP no se aplica automáticamente en suelo natural protegido, sino que debe haber una “afectación” relevante, si bien otra jurisprudencia considera que no se habla en el Código Penal de relevancia y cualquier afectación aplica el agravamiento del 338. No hay una jurisprudencia clara al respecto entre Audiencias Provinciales, debería existir una jurisprudencia clara del Tribunal Supremo para unificar doctrina.

Como toda intervención en un bien catalogado requiere licencia urbanística municipal, si no se tiene la misma, se realiza construcción no autorizada con independencia de que exista o no la autorización autonómica patrimonial (que se da solo en intervenciones en BCIN/BIC). Si se da licencia municipal pero no hay autorización autonómica de patrimonio cultural en un BCIN, no se incurre en delito puesto que el delito exige dolo del responsable penal, cosa que no se daría por el error de tipo.

¹²⁸⁴ MELÓN MUÑOZ, Alfonso (director), *op. cit.*, p. 1915.

El delito del artículo 319 exige dolo (ya sea directo o eventual) según sentencias de la Audiencia Provincial (en adelante, AP) de Burgos de 29 de diciembre de 2004¹²⁸⁵, AP de Asturias de 2 de diciembre de 2004¹²⁸⁶ o de la AP de Zaragoza de 11 de mayo de 1999¹²⁸⁷. Según sentencia de la AP de Valencia de 28 de julio de 2004 (EDJ 196353), la solicitud de licencia puede excluir el dolo en la conducta.

No existe dolo y por lo tanto no hay delito cuando se inician unas obras de poca entidad antes de obtener licencia municipal ya solicitada ignorando que se trata de una construcción no autorizable en terreno de protección no autorizable (Sentencia de la Audiencia Provincial de Burgos de 29 de diciembre de 2004¹²⁸⁸). Tampoco existe delito si se atiende inmediatamente a un requerimiento de paralización municipal (Sentencia AP Burgos de 29 de marzo de 2003¹²⁸⁹; AP A Coruña de 4 de febrero de 2003, EDJ 59346), en caso de no atenderse el requerimiento puede haber además concurso real con un delito de desobediencia.

Tampoco hay dolo si hay notoria pasividad municipal con la construcción ilegalizable que se ha realizado “a la vista y paciencia del ayuntamiento” (Auto AP de Cáceres de 27 de mayo de 2009). También puede acreditar la inexistencia de dolo el hecho de que la “zona donde esta construcción se sitúa está rodeada de construcciones similares” (Sentencia AP de Cáceres de 3 de marzo de 2009¹²⁹⁰).

La Sentencia de la AP de Cáceres de 15 de abril de 2011¹²⁹¹ entiende que la mera ausencia de licencia municipal o el hecho de saber que “ahí no dejan construir” no bastan para entender automáticamente que hay delito.¹²⁹²

Mientras que el error de prohibición raramente puede servir para eximir de responsabilidad penal, teniendo en cuenta que la mayoría de autores del delito serán profesionales de la construcción (constructores, técnicos profesionales, etc) si bien si es un particular se deberá estar al caso, pero normalmente un hombre medio puede conocer

¹²⁸⁵ Sala de lo Penal, EDJ 262535.

¹²⁸⁶ Sala de lo Penal (EDJ 206560).

¹²⁸⁷ Sala de lo Penal (EDJ 14804).

¹²⁸⁸ Sala de lo Penal (EDJ 262535).

¹²⁸⁹ Sala de lo Penal (EDJ 47230).

¹²⁹⁰ Sala de lo Penal (EDJ 44584).

¹²⁹¹ Sala de lo Penal (EDJ 77871).

¹²⁹² MELÓN MUÑOZ, Alfonso (director), *op. cit.*, p. 1919.

que para hacer una construcción se precisa licencia (Sentencia de la AP de Jaén de 1 de septiembre de 2003¹²⁹³). No se precisa para excluir el error que el autor tenga seguridad sobre la antijuridicidad del hecho, basta que tenga conciencia de una alta probabilidad de antijuridicidad, que sería asimilable al dolo eventual (STS de 3 de abril de 1998¹²⁹⁴).

No hay error de prohibición si se inicia obra sin licencia cuando se ha pedido pero hay informe administrativo desfavorable (Sentencia de la AP de Granada de 7 de febrero de 2011¹²⁹⁵). Mientras que según la Sentencia de la AP de Almería de 14 de marzo de 2014¹²⁹⁶ es irrelevante para apreciar la inexistencia de error de prohibición el hecho de que la edificación esté rodeada de obras sin licencia.

Mientras que según MELÓN MUÑOZ será irrelevante si el error de tipo es vencible o invencible, puesto que al no caber el delito por comisión imprudente, el resultado siempre es la exclusión de la responsabilidad penal. El error de tipo será algo relevante entre particulares, debido a la complejidad de la normativa urbanística, pero difícilmente aplicable a un profesional del sector. Así, según la Sentencia de la AP de Zaragoza de 11 de mayo de 1999¹²⁹⁷ no aprecia responsabilidad penal, a pesar de haber delito doloso con error vencible, a quien construye de forma ilegal en suelo no urbanizable creyendo que se podía atendiendo a que había múltiples construcciones más en su alrededor.

Y para LÓPEZ LAGO¹²⁹⁸ es un delito de mera actividad, no siendo preciso que exista un resultado concreto:

“son delitos de los llamados de mera actividad, para su consumación no es necesario que exista un resultado concreto, de ahí la dificultad para apreciar en el -iter criminis- estadios distintos a la consumación y perfeccionamiento del delito; las posibles tentativas se van a quedar, en su casi totalidad, en actos preparatorios impunes. Son delitos, que se castigan en su forma dolosa, el legislador ha querido excluir expresamente las conductas imprudentes, que carecerán de trascendencia

¹²⁹³ Sala de lo Penal (EDJ 122479).

¹²⁹⁴ Sala de lo Penal (EDJ 2864).

¹²⁹⁵ Sala de lo Penal (EDJ 228595).

¹²⁹⁶ Sala de lo Penal (EDJ 122195).

¹²⁹⁷ Sala de lo Penal (EDJ 235781).

¹²⁹⁸ LÓPEZ LAGO, Olga, “Los delitos urbanísticos”, en *Derecho urbanístico del País Vasco*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2008, p. 13.

penal, pero no se puede perder de vista ni los posibles errores, ni la posible ignorancia, sobre todo para los que no son técnicos, y la relevancia que en la parte general del Derecho penal tienen estas dos situaciones.”

La prescripción del delito se da a los 5 años, lo importante es saber cuándo empieza el plazo de prescripción, que es cuando se consuma el delito. La jurisprudencia suele tener en cuenta el último acto de construcción para saber el momento en el que empieza a contar el plazo de prescripción del delito. En materia urbanística, el último acto de construcción se debe considerar en un sentido material.

VI.2.6.2.- Delito de prevaricación administrativa en informar proyectos o licencias urbanísticas ilegales (artículo 320 CP)

Mientras que en el artículo 320 encontramos el delito de prevaricación administrativa en informar proyectos o licencias urbanísticas ilegales:

“1. La autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, haya informado favorablemente instrumentos de planeamiento, proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación, construcción o edificación o la concesión de licencias contrarias a las normas de ordenación territorial o urbanística vigentes, o que con motivo de inspecciones haya silenciado la infracción de dichas normas o que haya omitido la realización de inspecciones de carácter obligatorio será castigado con la pena establecida en el artículo 404 de este Código y, además, con la de prisión de un año y seis meses a cuatro años y la de multa de doce a veinticuatro meses.

2. Con las mismas penas se castigará a la autoridad o funcionario público que por sí mismo o como miembro de un organismo colegiado haya resuelto o votado a favor de la aprobación de los instrumentos de planeamiento, los proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación, construcción o edificación o la concesión de las licencias a que se refiere el apartado anterior, a sabiendas de su injusticia.”

De acuerdo con RODRÍGUEZ RAMOS, la injusticia del informe es coincidente con la exigida en el delito de prevaricación, lo que implica que la norma aplicable no debe ajustarse sin lugar a dudas.

Según MELÓN MUÑOZ¹²⁹⁹, debe existir una actuación arbitraria¹³⁰⁰, además el autor debe saber que actúa injustamente y a sabiendas. La cambiante normativa urbanística puede ayudar a apreciar o no el delito, si bien si la nueva normativa es sustancialmente igual a la derogada esto no servirá para eximir de responsabilidad (SAP Cantabria de 24 de junio de 2002¹³⁰¹).

El acto administrativo derivado del delito será nulo de pleno derecho según el art. 47.1.d LPAC, si bien no es preciso que para que exista delito se declare previamente en el orden contencioso administrativo (SAP de Málaga de 13 de marzo de 2003, EDJ 93589), de hecho será la sentencia penal firme la que determine la nulidad del acto administrativo delictivo, según el mismo autor.

En todo caso, el delito de prevaricación del artículo 320 CP no tiene por que circunscribirse solo a los tipos de suelo especial del delito del artículo 319 CP, sino que es más amplio. Pero por contra, el precepto solo alude a la contravención de normas urbanísticas y no de otro orden parecido que quedarían como no tipificadas, tal y como se percató PARDO ÁLVAREZ¹³⁰².

No toda ilegalidad administrativa urbanística, ni siquiera las que implican nulidad de pleno derecho pueden circunscribirse en el delito de prevaricación urbanística, pues la

¹²⁹⁹ MELÓN MUÑOZ, Alfonso (director), *op. cit.*, p. 1915.

¹³⁰⁰ Respecto al elemento de arbitrariedad en el delito de prevaricación administrativa, según ORTIZ DE URBINA GIMENO, hay tres aspectos que lo pueden definir, siguiendo el criterio de la STS de 5 de marzo de 2003 (ponente: Colmenero Menéndez de Lúcar): la falta absoluta de competencia de quien toma la resolución (ya sea por razón de la materia, territorio o jerárquica; la infracción de las más elementales normas procedimentales; o que el fondo de la resolución implique una contradicción “patente y grosera” con el ordenamiento jurídico. Entiendo que es esta última nota característica la que concurre en la arbitrariedad del delito del artículo 320 CP, pues si se dan solo las dos primeras, estaríamos ante un delito de prevaricación administrativa del artículo 404 CP. Según la STS de 2 de abril de 2003 (ponente: Martínez Arrieta) la arbitrariedad supone estar ante una resolución que ni siquiera superficialmente pueda justificarse por medio de los instrumentos normativos admitidos por el ordenamiento jurídico (disposiciones de Derecho positivo y técnicas interpretativas). SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María (dir.), *Lecciones de derecho penal, parte especial*, Atelier, Barcelona, 2006, pp. 308 y ss.

¹³⁰¹ Sala de lo Penal, EDJ 41071.

¹³⁰² PARDO ÁLVAREZ, María, *La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*, Marcial Pons, Madrid, 2005, p. 78

contravención del derecho urbanístico debe de ser patente y grosera, como nos apunta MAGRO SERVET¹³⁰³:

“No se trata de que en el derecho penal se castiguen actuaciones que están en contra del derecho administrativo, sino que se sancionan los ataques dolosos exclusivamente que estén abiertamente en contra del actuar y/o proceder en la actuación administrativa, y cuya conducta esté descrita en el art. 319 CP -EDL 1995/16398-, no cualquier tipo de infracción en base al principio de legalidad. Así, la STS 363/2008 -EDJ 2006/337351- añade que:

“No es suficiente la mera ilegalidad, la mera contradicción con el Derecho, pues ello supondría anular en la práctica la intervención de control de los Tribunales del orden Contencioso- Administrativo, ampliando desmesuradamente el ámbito de actuación del Derecho Penal, que perdería su carácter de última «ratio».

El principio de intervención mínima implica que la sanción penal sólo deberá utilizarse para resolver conflictos cuando sea imprescindible. Uno de los supuestos de máxima expresión aparece cuando se trata de conductas, como las realizadas en el ámbito administrativo, para las que el ordenamiento ya tiene prevista una adecuada reacción orientada a mantener la legalidad y el respeto a los derechos de los ciudadanos. El Derecho Penal solamente se ocupará de la sanción a los ataques más graves a la legalidad, constituidos por aquellas conductas que superan la mera contradicción con el Derecho para suponer un ataque consciente y grave a los intereses que precisamente las normas infringidas pretenden proteger.

a.- De manera que es preciso distinguir entre las ilegalidades administrativas, aunque sean tan graves como para provocar la nulidad de pleno derecho, y las que, trascendiendo el ámbito administrativo, suponen la comisión de un delito.

b.- A pesar de que se trata de supuestos de graves infracciones del derecho aplicable, no puede identificarse simplemente nulidad de pleno derecho y prevaricación.

¹³⁰³ MAGRO SERVET, Vicente, “Infracciones urbanísticas y Derecho penal: ¿dónde están los límites?”, *Revista de Urbanismo*, noviembre 2018 (publicado también en elderecho.com).

Es posible un acto administrativo nulo de pleno derecho por ser dictado por órgano manifiestamente incompetente o prescindiendo totalmente del procedimiento, sin que sea constitutivo de delito (STS, de 18 de mayo de 1999¹³⁰⁴).

No basta, pues, con la contradicción con el derecho.

Para que una acción sea calificada como delictiva será preciso algo más, que permita diferenciar las meras ilegalidades administrativas y las conductas constitutivas de infracción penal.

Este plus viene concretado legalmente en la exigencia de que se trate de una resolución injusta y arbitraria, términos que deben entenderse aquí como de sentido equivalente.

Respecto de esta distinción, la jurisprudencia anterior al Código Penal vigente - EDL 1995/16398-, y también algunas sentencias posteriores, siguiendo las tesis objetivas, venía poniendo el acento en la patente y fácil cognoscibilidad de la contradicción del acto administrativo con el derecho.

Se hablaba así de «una contradicción patente y grosera (STS de 1 de abril de 1996 -EDJ 1996/3672-), o de resoluciones que desbordan la legalidad de un modo evidente, flagrante y clamoroso (SSTS de 16 de mayo de 1992 -EDJ 1992/4828- y de 20 de abril de 1995 -EDJ 1995/2783-) o de una desviación o torcimiento del derecho de tal manera grosera, clara y evidente que sea de apreciar el plus de antijuridicidad que requiere el tipo penal (STS núm. 1095/1993, de 10 de mayo -EDJ 1993/4385-).»

El delito solo lo puede cometer una autoridad o funcionario público en el sentido amplio del derecho penal del artículo 24 CP (más extenso que el concepto del derecho administrativo de funcionario). Por lo tanto se considera un delito especial propio., si bien terceras personas distintas pueden considerarse responsables penales como partícipes (inductores, cooperadores necesarios o cómplices).

¹³⁰⁴ Sala de lo Penal (sentencia núm. 766/1999; EDJ 1999/7983).

Al ser un subtipo agravado del delito de prevaricación administrativa, en caso de cometerse se daría un concurso de delitos ideal que implicaría aplicar el tipo y pena más grave, que es el de prevaricación sobre la ordenación del territorio del artículo 320 CP, y no el genérico del 404 CP.

Subjetivamente el delito exige dolo, es decir, a sabiendas de su injusticia, excluyéndose el delito por comisión imprudente (ya que esas solo se castigan cuando la ley así lo disponga, según el artículo 12 CP). El dolo debe ser directo, excluyéndose el dolo eventual, según la STS de 23 de mayo de 1998¹³⁰⁵. Por lo tanto, el error de tipo resulta impune tanto sea vencible como invencible (el error se da principalmente entre autoridades, pues a veces tienen escasa formación jurídica, a diferencia de los funcionarios que intervienen, donde el error será poco frecuente).

Se exige que exista o informe favorable o resolución/voto favorable respecto de los instrumentos de planeamiento, los proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación, construcción o edificación o la concesión de las licencias. Respecto del informe, precisa MELÓN MUÑOZ lo siguiente:

- Tiene que ser un informe favorable, si es ambiguo o da opciones distintas que no sean su aprobación nos e considera favorable. Que por silencio administrativo la resolución sea favorable por falta de informe no significa que sea un informe favorable, pues no cabe comisión por omisión.
- No es preciso que el informe sea ni preceptivo ni vinculante.
- Las conclusiones del informe deben ser contrarias a las normas territoriales o urbanísticas vigentes, de forma clara, manifiesta y notoria (quedan excluidas las discrepancias interpretativas).
- El delito se consuma con el informe, no es preciso que haya resolución posterior favorable al sentido del informe.

¹³⁰⁵ Sala de lo Penal, EDJ 3923.

En cuanto al caso de la resolución o voto favorable, el mismo autor hace las siguientes consideraciones:

- A pesar de no exigirse literalmente que haya “arbitrariedad” sí que se entiende que la resolución debe ser injusta a sabiendas (que es parecido pero no exactamente lo mismo que la arbitrariedad).
- Puede ser por resolución favorable de órgano unipersonal o por voto favorable en un órgano colegiado. En este último caso el delito se consume con el mero voto a favor, aunque luego la licencia, proyecto, plan, etc no se apruebe por alta de mayoría suficiente.
- No basta con la mera ilegalidad de la resolución o acuerdo, se requiere una resolución tan injusta que de modo flagrante y clamoroso desborda la legalidad vigente (Auto TS 21 de abril de 1998).

El informe tiene que contravenir las “normas de ordenación territorial o urbanística vigentes” (art. 320.1 CP), lo que para GÓRRIZ ROYO no implicaría los catálogos urbanísticos:

“De un lado, no cabe duda que la ley estatal del Suelo, así como las respectivas leyes del Suelo autonómicas y las normas urbanísticas municipales tendrán cabida en aquella remisión normativa. Pero también, y desde la reforma penal de 2010, cualquier norma estatal, autonómica y local referida a la “ordenación del territorio”. Se plantea, además si, merced la referencia a “normas urbanísticas”, cabe subsumir en ellas las “normas del planeamiento”. En otro lugar, me manifesté a favor de que así fuera,¹³⁰⁶ por cuanto los planes tienen, técnicamente, naturaleza normativa (vid. STS 17 de octubre de 1998, Sala 3ª, FJ 2º) y rango de reglamentos, subordinados a las leyes de las que traen causa, de modo que forman parte del ordenamiento jurídico (vid. STC 56/1986, de 13 de mayo, FJ 4º). Sin embargo, solo los “planes” propiamente dichos, tiene carácter normativo y no así los proyectos de

¹³⁰⁶ GÓRRIZ ROYO, Elena: *Protección penal de la Ordenación del Territorio. Los delitos contra la ordenación del territorio en sentido estricto del art.319 CP*, Valencia, 2003, pp. 149 a 157.

urbanización, los proyectos de delimitación del suelo urbano y los catálogos. Por tanto, solo aquellos planes en sentido estricto podrían subsumirse en la remisión del art.320 CP.¹³⁰⁷ Por lo que toca al contenido de las normas a las que se alude con esta remisión, en efecto, la nueva referencia a las “normas de ordenación del territorio” disipa ahora las dudas, a favor de que se puedan también incluir las normas relativas al llamado suelo “no urbanizable de especial protección” o categorías equivalentes.^{1308” 1309}

Cabe decir, pero, que en el régimen jurídico urbanístico catalán, a mi modo de entender eso no sería así, ya que los catálogos están perfectamente integrados en los planes urbanísticos, formando parte de éstos y no como meros instrumentos complementarios externos del plan (además, los planes que contienen catálogos también contienen las normas urbanísticas específicas del catálogo, lo que refuerza mi tesis).

También se admite la modalidad de omisiones en actuaciones inspectoras (art. 320.1 CP), que exige una conducta omisiva derivada de la percepción indudable de una infracción clara y patente. También puede ser que se omita la realización de la inspección. En todos los casos el resultado es la no incoación de las actuaciones preceptivas.¹³¹⁰

Finalmente es preciso recordar que todas las personas físicas o jurídicas condenadas por algún delito contra la ordenación del territorio y el urbanismo incurren en prohibición de contratar con el sector público, tal y como determina el artículo 71.1.a de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

VI.2.6.- Conclusiones preliminares

El papel de los municipios en la protección de la legalidad urbanística es todavía muy importante, si bien cada vez actúan de forma más compartida con la Generalitat.

¹³⁰⁷ GÓMEZ TOMILLO, Manuel, *Artículo 320. Comentarios prácticos al Código penal*, tomo 4, Pamplona, 2015, p. 1257.

¹³⁰⁸ MARTÍNEZ BUJÁN PÉREZ, Carlos, *Derecho penal Económico y de la empresa*, Valencia, 2015, p. 924.

¹³⁰⁹ GÓRRIZ ROYO, Elena: “Prevaricaciones urbanísticas del art. 320 CP: problemas legislativos no resueltos y dificultades aplicativas en la práctica reciente”, *Estudios Penales y Criminológicos*, núm. Extra 38, 2018, pp. 149-150.

¹³¹⁰ MELÓN MUÑOZ, Alfonso (director), *op. cit.*, p. 1930.

En caso de que se lleven a cabo obras o actuaciones urbanísticas sin título administrativo urbanístico habilitante o sin respetar ese título, en caso de tenerse, el Ayuntamiento debe incoar procedimiento de protección de la legalidad urbanística, procedimiento que, en su caso, implicará la restauración de la legalidad vulnerada, un procedimiento sancionador urbanístico y un procedimiento de indemnización del infractor por el daño causado a la administración, en caso de darse ese daño.

Precisamente una de las consecuencias prevista normativamente para la restauración de la legalidad urbanística vulnerada es la reparación del daño causado en caso de bienes protegidos (art. 120.1.b.1 Decreto 64/2014).

Respecto del procedimiento sancionador, que se puede tramitar conjuntamente con el procedimiento de restauración de la legalidad urbanística (acción que prescribe a los 6 años), pero más recomendable, puede tramitarse de forma diferenciada, cabe mencionar que existe una infracción íntimamente relacionada con los bienes protegidos, pues es infracción muy grave según el art. 213.e TRLUC “La vulneración del régimen de usos y obras de los bienes que el planeamiento urbanístico incluye en los catálogos de bienes protegidos.”

La sanción muy grave sería en este caso una multa de hasta 1.500.000 euros (art. 209.1.c TRLUC), prescribiendo a los 3 años y la infracción prescribe a los 6 años. Llama la atención de que a pesar de la especial tutela que se tiene sobre bienes catalogados, estos no entren en la imprescriptibilidad de infracciones y de la acción de restauración de la legalidad urbanística que disponen los artículos 207.3 y 227.4 TRLUC para otros supuestos especiales.

La sanción muy grave es resuelta por el Pleno del Ayuntamiento, excepto si la competencia sancionadora la hubiera ejercido la Generalitat, en cuyo caso resolvería el órgano correspondiente del departamento competente en materia de urbanismo, en el caso de que la multa propuesta sea inferior a 600.000 euros, o la Comisión de Territorio de Cataluña si la sanción fuera superior (art. 222 TRLUC).

Referente a la comparativa autonómica, hemos visto como el régimen sancionador aragonés es bastante incompleto respecto de los bienes catalogados, si bien tiene la característica de que a nivel competencial le da un papel –secundario- a las comarcas,

cosa impensable en el régimen sancionador catalán. Por otro lado, el régimen más interesante posiblemente sea el madrileño, por contener algunas infracciones específicas para los bienes catalogados, con la coherencia de poner sanciones proporcionales al daño causado, al estilo de como se hace siempre en las leyes del patrimonio cultural. Una cosa parecida pasa en las Islas Baleares con la LUIB. Además, la LUIB establece que no prescribe el plazo para iniciar un procedimiento de restablecimiento de la realidad física alterada por el acto o uso ilegal o no admitido que afecte a un BIC, bien catalogado por la LPHIB o de un bien catalogado urbanísticamente (art. 196.2.b LUIB), cosa que lo distingue claramente del plazo de 6 años de la legislación urbanística catalana o de las demás comunidades autónomas estudiadas.

EPÍLOGO

A continuación expondré un resumen de los diferentes títulos de este trabajo para poder ordenar mejor las principales ideas y algunas conclusiones, sin perjuicio del apartado final de conclusiones:

SOBRE EL ÁMBITO COMPETENCIAL EN PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

PRIMERO

Sobre las competencias en patrimonio cultural, desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978 y hasta la promulgación de la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985 estaba todavía en vigor la Ley sectorial republicana de 1933 (nunca derogada por el franquismo) que preveía la protección de los monumentos histórico artísticos, una suerte de antecedente de los Bienes de Interés Cultural si bien con un concepto y alcance para entonces muy limitado. La LPHE prevé una nueva categoría más amplia de protección de bienes culturales inmuebles, los BIC, con distintas categorías (monumentos, jardines históricos, zonas arqueológicas y paleontológicas, etc) si bien descuida la inclusión de una segunda categoría de bienes protegidos inmuebles (a diferencia de los muebles, donde sí los prevé).

No fue hasta la clarificación del régimen competencial concurrente en materia de cultura en el patrimonio histórico, en base a la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991 que no empiezan a salir las primeras leyes sectoriales del patrimonio cultural de las comunidades autónomas (con la excepción de la ley vasca, la primera de todas, que salió ya en 1990), como es el caso de la Ley 9/1993 del Patrimonio Cultural Catalán, una ley innovadora y moderna que todavía sigue vigente, si bien hoy en día ha quedado desfasada en múltiples aspectos, como la nula regulación del Patrimonio Cultural Inmaterial, la falta de mecanismos de planificación en patrimonio cultural y en coordinación interadministrativo o la casi inexistente referencia a las consecuencias urbanísticas de sus protecciones de bienes inmuebles pero también se echa de menos que no imponga obligaciones de conservación más concretas a la misma administración y consecuencias para su incumplimiento.

SEGUNDO

A diferencia de la LPHE, las leyes autonómicas del patrimonio cultural sí que suelen prever una segunda categoría de protección de bienes inmuebles por detrás del BIC autonómico, como lo es el Bien Cultural de Interés Local en Cataluña (declaradas por el mismo ente local donde radica el bien, hecho poco común en la mayoría de regulaciones autonómicas), los Bienes catalogados de las Islas Baleares (declarados por el Consejo Insular en cuestión) o los Bienes del Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias (BIPCA), el Bien Catalogado de Aragón (Monumento de Interés Local) y el Bien de Interés Patrimonial de la Comunidad de Madrid (BIP), que conforman el régimen más común de las CCAA pues se declaran por el Consejero de Cultura de la Comunidad Autónoma. Del BIP de la Comunidad de Madrid destacaría la similitud de tipologías, régimen jurídico y procedimiento de declaración con el BIC, pues hay una fuerte equiparación entre ambos.

Así, el peligroso vacío legal con la no regulación de una segunda figura de protección del patrimonio cultural inmueble en la LPHE se consiguió solventar gracias a estas leyes autonómicas sectoriales. Hasta la promulgación de las primeras leyes autonómicas del patrimonio cultural, dicho vacío legal había tenido que ser parcial e insuficientemente solventado con una interpretación amplia de lo que debía ser un BIC de acuerdo con la LPHE, teóricamente reservado a los bienes más relevantes en su interés cultural, en base a un principio pro patrimonio histórico derivado del principio rector del artículo 46 CE y la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

TERCERO

Con la entrada en vigor de las leyes autonómicas y la STC 17/1991, la LPHE pasa a tener un papel secundario, siendo solo de aplicación para proteger como BIC los bienes de especial relevancia cultural siempre que sean propiedad del Estado, vinculados a un servicio público estatal o del Patrimonio Nacional. Mientras que es de aplicación más generalizada las referencias a la lucha contra el expolio y exportación del patrimonio (esto último de poca relevancia para los bienes inmuebles. Mientras que algunas leyes, como

la Ley del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares prevén la aplicación supletoria de la LPHE en lo que no regule su ley autonómica (Disp. Final 3ª LPHIB).

CUARTO

A nivel estatal, el acceso a la cultura es un mandato reiterado en la Constitución para todos los poderes públicos, ya el art. 9.2 lo establece de forma muy genérica, y el mandato se va concretando como principio rector de la política económica y social muy especialmente en el art. 44 CE para la cultura en general y en el art. 46 para proteger el patrimonio histórico en concreto, mientras que los arts. 48 y 50 lo prevén específicamente para jóvenes y gente de la tercera edad. Como en todos estos casos el mandato es para el conjunto de “poderes públicos”, esto se ha traducido competencialmente, en base al art. 149.2 CE, en un tipo de competencia sui generis llamado “competencia concurrente” donde Estado y CCAA tienen competencias plenas en materia cultural, si bien cada una en su ámbito. Al Estado le corresponde gestionar, por ejemplo, museos estatales, pero también coordinar el ámbito cultural con el conjunto de CCAA. Eso ha llegado a permitir al Estado a tener competencia para subvencionar instituciones culturales no estatales y otras facultades que en otros ámbitos de competencia exclusiva de las CCAA sería impensable, pues así lo ha ido desarrollando jurisprudencialmente el Tribunal Constitucional. El art. 149.2 CE ha permitido al Estado legislar en cuestiones como preservar el patrimonio cultural común y sobre los aspectos que precisen tratamientos generales o que reclamen una definición unitaria

QUINTO

En competencias de urbanismo, el Estado no dispone de títulos competenciales directos en urbanismo, ya que están atribuidos a las Comunidades Autónomas, por eso solo dispone del título competencial transversal del artículo 149.1.1 CE para legislar la Ley de Suelo, si bien también tiene un título competencial por obras públicas de interés general o que afecten a varias CCAA y en legislación de expropiación forzosa.

Según el artículo 148 de la Constitución, las CCAA pueden asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda en sus Estatutos de Autonomía. El Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19

de julio, dice que la Generalitat tiene competencias exclusivas en materia de urbanismo para regular el régimen urbanístico y de la propiedad del suelo, respetando las condiciones básicas establecidas por el Estado; y para regular los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística; protección de la legalidad urbanística; política de suelo y vivienda y patrimonios públicos de suelo y vivienda.

Esta competencia implica, de acuerdo con el artículo 110 EAC, al ser exclusiva, que la Generalitat puede ejercer la potestad legislativa y reglamentaria en solitario así como tiene competencias ejecutivas en la materia.

El 2005 se aprueba el Decreto Legislativo 1/2005 del Texto refundido de la ley de urbanismo de Cataluña y su reglamento, que es el Decreto 305/2006, todavía vigente. Finalmente se aprueba el Decreto Legislativo 1/2010 por el cual se hace un nuevo texto refundido y así refundir varias leyes referidas al urbanismo, adaptándose al TRLS de 2008.

Según el artículo 14 TRLUC, las competencias urbanísticas las ejerce la Generalitat, municipios y comarcas. Estos dos últimos lo hacen de acuerdo con el principio de autonomía local, proporcionalidad y subsidiariedad, siempre sujetos al TRLUC y legislación de régimen local. Por el principio de subsidiariedad, los ayuntamientos disponen de todas las facultades de naturaleza local no atribuidas expresamente por el TRLUC u otros organismos.

Los municipios gozan de las competencias en urbanismo que le atribuyen las leyes en la materia, en este caso principalmente las leyes autonómicas (el TRLUC en Cataluña).

Los Consejos Comarcales tienen competencias muy puntuales para la aprobación de planes supramunicipales.

SOBRE EL CONCEPTO DEL PATRIMONIO CULTURAL. TIPOLOGÍAS Y REGULACIÓN ESTATAL

SEXTO

El patrimonio cultural nace como objeto del genio humano y tiene un carácter irrepetible, y gracias a su valor estético, histórico y cultural para la comunidad, ésta ha aceptado que el derecho de la propiedad del bien cultural tenga un carácter dual, sacado de la doctrina italiana: la propiedad del bien cultural en su faceta privada del propietario con sus derechos de goce y disfrute, y su faceta pública vinculada a su función social que da derecho a los poderes públicos a limitar el derecho de propiedad a través de una legislación especial sectorial en materia de patrimonio cultural, debido a que hay una subordinación del interés privado de la propiedad sobre el interés público de su función social, cosa que avala la Constitución Española en sus artículos 33.2 y 128.1.

Hemos visto como el concepto de patrimonio cultural está regulada en el artículo 1 LPHE y en el artículo 1 LPCC, ampliándose cada vez más el concepto a nuevas tendencias como el patrimonio cultural inmaterial, el patrimonio industrial, etc.

SÉPTIMO

En lo referente al patrimonio cultural inmueble, a diferencia de las leyes del patrimonio cultural autonómicas, que prevén dos figuras de protección del patrimonio cultural inmueble: los BIC y una segunda categoría para bienes menos relevantes (como los BCIL en Cataluña), la LPHE solo prevé protección para los bienes inmuebles de más valor cultural, los BIC, lo que estimo un error por el vacío legal que dejó durante años en la protección de bienes de menos valor.

SOBRE LAS CATEGORÍAS DE BIENES CULTURALES PROTEGIDOS

OCTAVO

Referente a las categorías de protección de la legislación sectorial del patrimonio cultural, no existen figuras análogas de protección más allá del BIC, ni regímenes de tutela equiparables en la LPHE y las leyes autonómicas. No existe entre las distintas Comunidades Autónomas un régimen de tutela del patrimonio unificado y común, a lo que se une la inclusión de diferentes grados de protección y de clasificación de los bienes culturales.

NOVENO

En Cataluña y en el resto de Comunidades Autónomas, hay dos maneras de proteger bienes inmuebles, ya sea vía legislación sectorial del patrimonio cultural para proteger bienes singulares, normalmente de gran relevancia cultural (también cierta normativa sectorial permite proteger bienes de interés natural singulares), y por otro lado la vía urbanística con más intervención de los municipios y que sirve para proteger toda clase de bienes inmuebles (no solo los culturales, también los naturales), tanto los de gran interés como los que no tienen tanto interés cultural o natural.

Respecto a la protección de bienes inmuebles por la vía sectorial, tanto el Estado como las CCAA tienen una categoría de máximo reconocimiento y protección del patrimonio cultural, que es el BIC (o BCIN en Cataluña), si bien solo unas pocas Comunidades Autónomas permiten que los bienes muebles o, sobre todo, inmateriales puedan ser declarados como tales. Son BCIN los bienes más relevantes del patrimonio cultural catalán declarados por la Generalitat, pero también aquellos que ya venían declarados automáticamente BIC por la LPHE, como castillos, fortificaciones, cruces de término, escudos heráldicos o ciertos museos, entre otros (declarados protegidos durante el período franquista mediante decretos) o declarados de forma genérica por la LPCC como cuevas con arte rupestre (Disposición Adicional 1ª.3 LPCC).

El órgano de la Generalitat encargado de tramitar la declaración de BCIN así como de velar por su conservación es la Dirección General de Patrimonio Cultural, mientras que la declaración de BCIN la hace el Govern de la Generalitat por acuerdo.

El papel de los municipios en los procesos de declaración de los BCIN es irrelevante, limitándose a la posibilidad de solicitar su incoación a la comunidad autónoma, a veces a un período de audiencia, y a ser notificado de la resolución.

Luego, tanto el Estado como las CCAA tienen una segunda categoría, que suele afectar a bienes muebles de menos relevancia y a veces también a inmuebles no merecedores de ser declarados BIC/BCIN, así ocurre en Cataluña con los bienes catalogados (muebles) y los Bienes Culturales de Interés Local o BCIL (inmuebles). Los BCIL pueden ser los que se declaren individualmente por el Ayuntamiento o Consejo Comarcal, pero también los que se declaren como BCIL en el marco de la aprobación de un plan urbanístico que

incluya un catálogo de protección de bienes donde se siga también el procedimiento del artículo 17 LPCC, o bien los que por la Disposición Adicional Primera de la LPCC fueran incluidos en un precatálogo o catálogo urbanístico antes de la entrada en vigor de la misma LPCC. Y su régimen de protección deriva esencialmente de lo que disponga el planeamiento y normativa urbanística del municipio, pues las previsiones de la LPCC sobre la protección de los BCIL son más bien escasas.

Finalmente, el artículo 18 LPCC menciona a los “restantes bienes del patrimonio cultural catalán” que no son explícitamente protegidos en una figura legal, pero que tienen una protección muy difusa, principalmente a nivel preventivo si finalmente se deseara catalogar.

DÉCIMO

En la tutela y procedimientos de declaración de bienes muebles protegidos, el papel de los entes locales es mucho menor que en los bienes inmuebles, en parte debido al desarraigo de los bienes muebles sobre su territorio en comparación con los inmuebles. En el caso de los inmuebles de esta segunda categoría de protección legal, hay disparidades entre CCAA, pero cabe destacar que el caso de Cataluña es el que más relevancia y autonomía da a los municipios, pues son ellos los que deciden qué bienes se catalogan, y además los tutelan (función de policía administrativa). En cambio en la Comunidad Valenciana, es parecido, pero exige el informe favorable de la Comunidad para su catalogación.

UNDÉCIMO

Cabe destacar que el patrimonio paisajístico ha sido recientemente abordado legislativamente en Cataluña con la Ley 8/2005, dejando participar de forma notable a los entes locales en la formulación y elaboración de los instrumentos de protección del paisaje. Destacaría sobre todo las Cartas del paisaje (art. 14 de la Ley 8/2005), pues son “los instrumentos de concertación de estrategias entre los agentes públicos y los privados para cumplir actuaciones de protección, gestión y ordenación del paisaje que tengan por objetivo mantener sus valores”. Pueden ser elaboradas por cualquier administración local o por el Govern, y para su elaboración se tendrá en cuenta tanto el catálogo del paisaje

correspondiente (si bien se pueden elaborar sin previo catálogo del paisaje aprobado) como los catálogos urbanísticos del patrimonio correspondientes en caso de existir.

DUODÉCIMO

Cabe destacar que mientras leyes autonómicas más modernas en patrimonio cultural como la valenciana, asturiana o la gallega han establecido una coordinación notable entre la legislación patrimonial y la urbanística, en Cataluña la ley de 1993 destaca por vivir de espaldas a la legislación urbanística, lo que exige actualizar la LPCC.

DÉCIMO TERCERO

En el caso de la comunidad autónoma del Principado de Asturias las figuras de protección del patrimonio cultural se regulan principalmente en la Ley del Principado de Asturias 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural. Como nota diferencial, decir que es imposible separar las figuras de protección cultural de las urbanísticas, puesto que son las mismas, y así lo ha concebido la LPCPA para dotar de la mayor coherencia y comunicación entre la legislación sectorial del patrimonio cultural con la urbanística, lo que es de agradecer y demuestra la profunda interrelación entre ambas normativas.

El régimen de protección aplicable a los BIC, BIPCA y bienes catalogados urbanísticamente asturianos es el común a todos los bienes integrantes del patrimonio cultural de Asturias del capítulo primero del título segundo de la LPCPA de los artículos 28 a 49 así como algunas especificidades menores para los BIC, BIPCA y bienes del catálogo urbanístico.

Destaca que la ley del patrimonio cultural asturiano precisamente regule la figura de los “bienes del catálogo urbanístico” una figura en principio netamente de interés urbanístico, pero que la ley asturiana, para dotar de mayor coherencia el régimen de protección del patrimonio cultural ha querido también regular en dicha ley sectorial, creo que con buen criterio.

DÉCIMO CUARTO

La Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés tiene la ventaja de describir el patrimonio cultural aragonés como un bien social, lo que se traduce en una mayor implicación legal a favor de los municipios, con más competencias de lo que suele ser habitual, principalmente con el régimen de Municipios Monumentales y con la figura de los Monumentos de Interés Local, pero también con la posibilidad de delegar la Comunidad Autónoma, competencias a los municipios y otros entes locales, entre los que destacan las comarcas.

También, a mi juicio, se traduce en la creación de un órgano específico interesante: las Comisiones Provinciales del Patrimonio Cultural Aragonés. Dichas comisiones a pesar de depender del Departamento autonómico de cultura, también están representadas las administraciones municipales y comarcales, y tienen unas funciones activas y consultivas en el patrimonio cultural de su territorio (artículo 79 LPCA).

Finalmente también el artículo 81 LPCA confía la colaboración entre administraciones, que incluye explícitamente a la administración local, estatal y autonómica, a los mecanismos de la LBRL, LPAC y Ley 40/2015 y leyes concordantes autonómicas.

La LPCA prevé hasta tres categorías de bienes protegidos patrimonialmente, los BIC, los bienes catalogados y finalmente los bienes inventariados, todos ellos deben ser conservados por sus propietarios. Al margen quedan los bienes protegidos meramente urbanísticamente. Destacaría de todos estos los bienes catalogados aragoneses inmuebles, pues pasan a ser llamados “Monumentos de Interés Local” y en su tutela y declaración cobran protagonismo los municipios. Irónicamente, para la tercera categoría de protección, la inferior, se vuelve a perder este protagonismo de los entes locales (sin perjuicio de las delegaciones que les puedan hacer el Gobierno de Aragón).

Como problemática principal, hemos comprobado como existe una importante desconexión entre la legislación aragonesa del patrimonio cultural (de 1999) y la de urbanismo (de 2014), tal y como ocurre de forma parecida con Cataluña. Realmente solo hay interrelación normativa en aspectos puntuales, como los planes especiales de protección de Conjuntos de interés cultural.

DÉCIMO QUINTO

En la Comunidad de Madrid. Debido a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de julio de 2014, que anuló ciertos preceptos de la LPCHM de 2013, se aprobó una nueva ley del patrimonio cultural diez años más tarde, la Ley 8/2023, de 30 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid (LPCCM) no solo para adaptarse al fallo desfavorable, sino sobre todo, para innovar en la regulación del patrimonio cultural, regulando de forma más intensa formas de patrimonio cultural hasta entonces dejadas en parte, de lado, como el patrimonio inmaterial, industrial, científico y tecnológico, y etnográfico.

Al igual que como ocurre con el Principado de Asturias, en la Comunidad de Madrid se distinguen tres clases de bienes culturales protegidos por la ley sectorial del patrimonio cultural: los BIC como más relevante, los BIP como categoría inferior a la primera y finalmente la remisión a los demás bienes del catálogo urbanístico, lo que confiere al catálogo municipal como instrumento para establecer esta tercera clase de bienes culturales. Así pues, se dota de una interconexión clara entre la legislación del patrimonio cultural y la legislación urbanística en cuanto regula los catálogos urbanísticos.

Además, hay una asimilación muy fuerte entre los BIC y los BIP, tanto en el procedimiento de declaración como en el régimen jurídico de protección, incluso en la obligación de crear en ciertos BIC y BIP planes urbanísticos de protección.

DÉCIMO SEXTO

En las Islas Baleares, la LPHIB es una ley que establece un papel relativo para los Ayuntamientos, y establece un gran papel protagonista para los Consejos Insulares en materia de gestión del patrimonio cultural. Finalmente, reserva al Gobierno autonómico Balear un papel más coordinador y secundario en la materia.

El papel del Ayuntamiento es generalmente de mero colaborador del Consejo Insular para lograr los fines de protección del patrimonio, pues quien realmente declara un BIC o un bien catalogado es el Consejo Insular, en base al principio de colaboración y cooperación que se ve reflejado en el artículo 2 LPHIB. El Ayuntamiento solo tiene un papel remarcable en la protección urbanística de los inmuebles, pero no en la protección de la legislación del patrimonio cultural.

En base a la jurisprudencia del TSJIB tanto la declaración de BIC como del Bien Catalogado en las Baleares parte de una potestad reglada de la Administración.

Hemos visto, en conclusión, que tanto los BIC como los Bienes Catalogados en las Baleares tienen un régimen jurídico muy parecido en distintos aspectos.

SOBRE EL CONCEPTO, CONTENIDO Y APROBACIÓN DE LOS CATÁLOGOS URBANÍSTICOS DEL PATRIMONIO

DÉCIMO SÉPTIMO

La legislación sectorial del patrimonio cultural y la legislación urbanística ofrecen instrumentos jurídicos parecidos en varios aspectos. Así, tanto una como la otra nos dan la posibilidad de catalogar inmuebles por su interés cultural, arquitectónico o histórico. Ambas legislaciones imponen deberes a los propietarios u otros titulares, como el deber de conservación del inmueble (con grados de intensidad distintos), así como dotan al a administración competente de la posibilidad de dictar órdenes de ejecución para hacer efectivo ese deber de conservación del inmueble. Ambas leyes permiten hacer inspecciones en los inmuebles y si es preciso sancionar por las correspondientes infracciones.

Está claro, pero, que la legislación sectorial del patrimonio cultural por lo general vela por la preservación del patrimonio cultural (no solo el inmueble, también el inmueble y el inmaterial) de mayor interés (a pesar de ciertas normas aplicables a todo el patrimonio histórico) mientras que la legislación urbanística, a través de los catálogos, protege no solo los bienes catalogados específicamente por la ley del patrimonio cultural, sino también de otros bienes de menor relevancia que he citado como “bienes del catálogo municipal” o “Bienes de Protección Urbanística”.

DÉCIMO OCTAVO

La legislación urbanística tiene un instrumento jurídico muy valioso para proteger el patrimonio inmueble que no tiene la legislación del patrimonio cultural, que son los planes urbanísticos que contienen catálogos del patrimonio cultural y natural. Pero las

leyes sectoriales del patrimonio cultural se valen de ese instrumento básicamente para ordenar algunos BIC/BCIN como lo son los conjuntos históricos, zonas arqueológicas o parecidos (dependiendo de la ley autonómica que analicemos).

La legislación del patrimonio cultural, en cambio, solo se le permite la declaración de BIC/BCIN o una segunda categoría de bienes protegidos, pero que se deben declarar individualizadamente (o en conjuntos, cuando la autoriza la ley), pero no propiamente catálogos (a no ser que, como hace la ley asturiana o la madrileña del patrimonio cultural, se remita a esa figura para establecer una categoría autónoma de protección cultural, además de urbanística).

DÉCIMO NOVENO

En Cataluña hay una regulación (TRLUC y RLUC) que obliga a efectuar catálogos urbanísticos del patrimonio, ya sea con ocasión de la aprobación/revisión del POUM, o con éste remitiendo a un plan especial de desarrollo (pues el plan especial autónomo, a pesar de estar previsto para esta función en el artículo 92.2 RLUC, ya no tiene cobertura legal en el actual TRLUC) según nos indica el artículo 75 RLUC, mientras que la jurisprudencia no admite el PMU como plan para esta finalidad. Los catálogos son instrumentos que forman parte del planeamiento urbanístico (POUM o Plan Especial de Protección) si bien no son un plan urbanístico en sí mismo, sino un documento que complementa y forma parte del plan. El sentido último de los catálogos urbanísticos es el de dar cumplimiento al principio de desarrollo urbanístico sostenible regulado, con carácter básico en el artículo 3.2 y 3.3 TRLS y en Cataluña, desarrollado en el artículo 3.1 TRLUC (principio desarrollado a su vez en el artículo 3.e) y f) RLUC)

Hemos visto que

“La función principal del Catálogo de bienes protegidos es la preservación de los valores existentes en el ámbito del plan urbanístico por medio del establecimiento de medidas urbanísticas de protección jurídica.

En el marco del planeamiento urbanístico, el Catálogo de bienes protegidos es un documento normativo que permite en los ayuntamientos proteger el patrimonio más significativo del municipio. A través de fichas individualizadas identifica los

conjuntos y los elementos patrimoniales relevantes (arquitectónicos, arqueológicos-paleontológicos, socioculturales- etnológicos, naturales y ambientales-paisajísticos) y establece el nivel de protección al cual están sujetos, determinando el tipo de intervenciones o actuaciones posibles de acuerdo con el contenido normativo del plan, para garantizar la preservación de los valores y de las formas tradicionales de ocupación humana del suelo.”¹³¹¹

VIGÉSIMO

El TRLUC nos da la posibilidad de proteger, principalmente, el patrimonio integral de un municipio a través del instrumento del catálogo urbanístico. La finalidad del catálogo se encuentra regulado en el artículo 71.1 TRLUC:

“Para conseguir la efectividad de las medidas urbanísticas de protección de monumentos, edificios, jardines, paisajes o bienes culturales, las administraciones competentes deben incluir en un catálogo los bienes que haya que proteger. Los catálogos, junto con las normas específicas, y de acuerdo con las categorías establecidas por la legislación sectorial aplicable, son parte integrante de la documentación imperativa del plan urbanístico correspondiente.”

El catálogo puede estar contenido en un POUM (art. 59.1.d TRLUC) como instrumento de planificación general principal en un municipio, pues en suelo urbano el POUM tiene entre otras finalidades determinar “qué valores arquitectónicos, arqueológicos, paisajísticos y medioambientales deben ser protegidos” (art. 58.2.d TRLUC). Así, según el artículo 75.1 RLUC:

“El catálogo de bienes protegidos del plan de ordenación urbanística municipal determina los bienes inmuebles, singulares o de conjunto, que son objeto de protección por razón de sus valores arquitectónicos, arqueológicos, geológicos o, en general, culturales”.

¹³¹¹ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, p. 7.

Pero el TRLUC también nos da la posibilidad de establecer en el POUM una mera relación de bienes a proteger, delegando a un Plan especial urbanístico de protección la función de catalogar íntegramente el patrimonio cultural y natural a preservar del municipio, esto se permite en el artículo 75.2 RLUC:

“Si el plan de ordenación urbanística municipal prevé expresamente la formulación de un plan especial urbanístico de protección del patrimonio arquitectónico o cultural, el catálogo se puede limitar a enumerar e identificar los bienes inmuebles que son objeto de protección, sin perjuicio de la ampliación del catálogo que se pueda producir con motivo de la formulación y aprobación del indicado plan especial.”

Si el POUM prevé que un Plan especial de protección lo desarrolle, debe establecer una regulación de los parámetros, usos y criterios que permita al planeamiento derivado proteger adecuadamente esas determinaciones, puesto que si no lo hace, antes o en paralelo a la aprobación del plan especial se debería regular esto en el POUM. Si a pesar de que el POUM se remite al desarrollo de un plan especial, cuando se revise no se ha elaborado y aprobado, el POUM también debe elaborar el catálogo. Esto convierte al POUM en el instrumento urbanístico básico para la protección del patrimonio del municipio gracias al catálogo.¹³¹²

Así, un plan especial urbanístico puede contener entre su documentación los catálogos (art. 69.1 TRLUC).

GIFREU I FONT conceptúa la naturaleza del catálogo urbanístico en el ordenamiento jurídico catalán como un “elemento auxiliar de los planes urbanísticos”, que es “parte integrante de la documentación imperativa del plan urbanístico correspondiente”.¹³¹³

El contenido de un catálogo urbanístico, ya sea de los POUM o de los Planes especiales de Protección, son el mismo, y se regula en el artículo 95 RLUC:

¹³¹² SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, p. 27.

¹³¹³ GIFREU I FONT, Judith, “*L’activitat urbanística dels ens locals*”, *op. cit.*, p. 1231.

“95.1 Los catálogos de bienes protegidos forman parte de la documentación de los planes urbanísticos que establecen medidas de protección de bienes inmuebles, singulares o de conjunto, por razón de sus valores culturales, paisajísticos o ambientales.

95.2 Los catálogos de bienes protegidos identifican los bienes objeto de protección, contienen la información física y jurídica necesaria en relación a estos bienes y establecen el grado de protección al que están sujetos y los tipos de intervenciones o actuaciones posibles, de acuerdo con las determinaciones establecidas por el plan urbanístico del que formen parte. Los bienes culturales protegidos de acuerdo con la legislación sectorial se tienen que incluir en estos catálogos y el grado de protección previsto y la regulación de las actuaciones permitidas sobre estos bienes debe ser conforme con la protección derivada de esta legislación.”

Los Planes especiales de Protección, que desarrollan el POUM, no lo pueden contradecir, solo desarrollar, y pueden ser de dos clases: los que vienen obligados por la LPCC para regular BCIN en su categoría de conjuntos y entornos de protección de BCIN (ley que determina parte de su contenido) o los planes especiales de protección integral de un municipio a través del catálogo (excepto que el POUM incluya integralmente el catálogo municipal del patrimonio).¹³¹⁴

El contenido de esta segunda clase de planes especiales es el que determina el artículo 93 RLUC: identificación y justificación de los elementos a proteger, la definición y regulación de las distintas categorías de protección, el establecimiento de medidas de protección adecuadas, la regulación y programación de actuaciones de rehabilitación del patrimonio y finalmente el establecimiento, si no lo regula el POUM, de los límites de los proyectos de construcciones propias del medio rural, actuaciones que afecten restos arqueológicos de interés, etc.

VIGÉSIMO PRIMERO

¹³¹⁴ SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *op. cit.*, p. 27.

El artículo 39.2 TRLUC, relativo al régimen urbanístico del subsuelo, determina que el aprovechamiento urbanístico y la implementación de infraestructuras queden condicionadas, entre otros, a la protección de los restos arqueológicos¹³¹⁵

Por lo tanto, al regular en un POUM o en un Plan especial el subsuelo, deberemos tener muy en cuenta el catálogo urbanístico del patrimonio, especialmente las zonas de expectativa arqueológica, así como los BCIN, BCIL o EPA que protejan de algún modo zonas con expectativa arqueológica, pues el planeamiento urbanístico puede quedar condicionado a esta protección. Es como una nueva declaración de superioridad de la legislación sectorial del patrimonio cultural (pero también de la protección urbanística del patrimonio) pero específica del patrimonio arqueológico (y entiendo que debería ser extensible también al patrimonio paleontológico).

VIGÉSIMO SEGUNDO

Por otro lado, la referencia del artículo 32.a) TRLUC al Suelo No Urbanizable de Protección especial puede venir dado por la legislación sectorial, lo que fácilmente nos remite a la posibilidad de que sea dada dicha condición por la legislación del patrimonio cultural., Imaginemos, por ejemplo, un BCIN, BCIL o EPA en Suelo No Urbanizable, bien podría condicionar a que dicho suelo sea de protección especial. Si bien, una vez más, la falta de comunicación entre la LPCC y el TRLUC no esclarece en qué condiciones ni circunstancias esto puede ser así.¹³¹⁶

En todo caso, deberemos tener en cuenta lo dispuesto por el artículo 47.3.a TRLUC de que en Suelo No Urbanizable lo que está permitido es reconstruir y rehabilitar masías y casas rurales para preservar y recuperar por razones arquitectónicas, históricas, medioambientales, paisajísticas o sociales, si bien deberían estar las masías incluidas en el catálogo de masías en Suelo No Urbanizable.

VIGÉSIMO TERCERO

¹³¹⁵ RICART I MARTÍ, Encarnació y GÓMEZ BUENDÍA, Carmen, “El patrimonio cultural local”, *op. cit.*, p. 1456.

¹³¹⁶ Vid. RICART I MARTÍ, Encarnació y GÓMEZ BUENDÍA, Carmen, “El patrimonio cultural local”, *op. cit.*, p. 1456.

Referente a si la potestad de catalogación es reglada o discrecional, jurisprudencialmente existen ciertas contradicciones entre el Tribunal Supremo y el TSJC, así el primero es mucho más proclive a considerar que la potestad administrativa para catalogar bienes culturales es reglada, y por lo tanto si los informes técnicos entienden que tiene ese interés cultural deberemos sí o sí catalogar el bien (incluso independientemente del estado de conservación del bien y el coste para su recuperación). Mientras que el TSJC es más partidario de entender que la potestad de catalogación es discrecional, si bien le da mucha importancia también a los informes técnicos justificativos pues son la base de la motivación de todo acto discrecional de catalogación (art. 35 LPAC) y además es revisable judicialmente. Si bien en general, por lo que respecta a la catalogación urbanística, hay bastante unanimidad doctrinal y jurisprudencial de considerarlo una potestad discrecional, pues deriva de la potestad discrecional de planeamiento. Como más elevado sea el grado de protección, por ejemplo con los BIC, más se tenderá jurisprudencialmente a considerar que la potestad es reglada, es decir, que si un informe técnico acredita el especial interés cultural del inmueble, la administración estará forzada a declararlo como BIC (en Cataluña, BCIN).

Además, el TSJC discrepa del TS al considerar que no se deben catalogar bienes en mal estado de conservación si el coste de recuperación supera el 50% de su valor, en base al artículo 67 LPCC. Personalmente soy partidario de considerar que toda catalogación debería ser posible, independientemente de que en caso de exigir una actuación de conservación o rehabilitación sobre el bien superior al 50% de su valor debería la administración actuante indemnizar por ese exceso que el propietario no tiene el deber legal de soportar, si bien es cierto que una mejor redacción del artículo 67.1 LPCC ayudaría a posibilitarlo.

Cabe decir, pero, que por lo general, las sentencias sobre catalogaciones y régimen jurídico de los bienes culturales es muy casuística, lo que dificulta muchas veces sacar una doctrina jurisprudencial extrapolable, pues a menudo las sentencias se basan para juzgar, bien en normas urbanísticas concretas de cada municipio, en las peculiaridades del bien o se basan en los informes técnicos para catalogar referentes a un bien en concreto.

VIGÉSIMO CUARTO

A diferencia de lo que se puede ver en caso de catalogaciones urbanísticas que impliquen una vinculación singular en contra de los intereses del propietario, en la LPCC no se prevén indemnizaciones por el mero hecho de proteger un bien como BCIN o como BCIL, y de esa opinión es BLASCO ESTEVE¹³¹⁷ en el caso similar de la LPHIB, pues argumenta que la ley define el estatuto jurídico de la propiedad del patrimonio cultural de acuerdo con la función social de la propiedad (art. 33.2 CE) y al no prever indemnización por la declaración, no cabe indemnización, excepto algún supuesto muy singular de vinculación (sacrificio especial) para el propietario de acuerdo con el artículo 48.b TRLS. A pesar de la opinión de ese autor, lo cierto es que si los derechos edificatorios se han patrimonializado y no son meras expectativas del planeamiento, las limitaciones que supongan una vinculación singular fruto de una declaración de BIC/BCIN u otra figura de protección de la legislación sectorial deberán ser indemnizables. Así ocurrió en el supuesto de las factorías romanas de salazón de Algeciras, que se descubrieron en el marco de unas obras de edificación de un solar (suelo urbano) y por lo tanto la declaración de BIC del espacio arqueológico limitó el derecho edificatorio patrimonializado por el propietario, lo que le dio derecho a una indemnización de la administración a pesar de la legitimidad y legalidad absoluta del acto de declaración del BIC limitando la edificabilidad. En este sentido se manifiesta la STS de 15 de diciembre de 2010¹³¹⁸ (FFJJ 7º a 10º).

Otra cosa es si de la declaración de BCIN será indemnizable si debe paralizarse el uso preexistente si es incompatible con la preservación del mismo bien (art. 11.2 LPCC).

VIGÉSIMO QUINTO

Una buena gestión de las políticas públicas del patrimonio cultural debieran exigir una buena planificación autonómica, por eso los ejemplos de las Islas Baleares con los Planes insulares de gestión del patrimonio histórico del artículo 99 LPHIB a aprobar por los Plenos de los Consejos insulares o el Plan territorial del patrimonio cultural del artículo 83 de la Ley del Patrimonio Cultural de Aragón, que tiene carácter vinculante sobre las

¹³¹⁷ BLASCO ESTEVE, Avelino, “*Connexions de la Llei 12/1998 amb la legislació urbanística*”, *op. cit.*, pp. 252-253.

¹³¹⁸ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª (Roj: STS 6938/2010 - ECLI:ES:TS:2010:6938; ponente: Segundo Menéndez Pérez).

distintas administraciones y que se aprueba por el Departamento de Cultura de la Comunidad Autónoma de Aragón, son buenas propuestas en este sentido, a la vez que ayudan a una mejor coordinación entre administraciones municipales y supramunicipales. Finalmente es interesante mencionar la figura del Plan del Patrimonio Cultural de Asturias como figura que ayuda a coordinar las políticas de preservación y difusión del patrimonio cultural asturiano, si bien es un plan unilateral de la comunidad autónoma, sin participación de otras administraciones, y principalmente con un mero carácter orientativo.

Desgraciadamente en Cataluña no hay ningún plan así actualmente previsto ni regulado, lo que sería interesante de incorporar en una futura modificación de la LPCC.

VIGÉSIMO SEXTO

En el Principado de Asturias, hemos podido comprobar que existe una profunda interconexión entre la legislación asturiana de patrimonio cultural con la urbanística, así se denota del ya mencionado artículo 27 LPCPA o del artículo 55 de la misma ley (para los BIC) y del artículo 72 del TROTU. El artículo 112 ROTU encumbra la figura del Plan Especial de Protección como instrumento urbanístico clave en la protección del patrimonio. Así, es claro al establecer la categoría explícita de Plan Especial de Protección del patrimonio, concretando sus funciones y sus limitaciones sobre el ámbito espacial. Por lo tanto, a nivel personal creo que la buena interrelación entre la legislación sectorial y la urbanística supone a nivel legal una gran ventaja de coordinación de la que no disponen muchas de las otras Comunidades Autónomas, lo que lo convierte en un régimen jurídico interesante y digno de ser trasladado a otras autonomías.

VIGÉSIMO SÉPTIMO

Referente a Aragón, hemos comprobado como existe una importante desconexión entre la legislación aragonesa del patrimonio cultural (de 1999) y la de urbanismo (de 2014), tal y como ocurre de forma parecida con Cataluña. Realmente solo hay interrelación normativa en aspectos puntuales, como los planes especiales de protección de Conjuntos de interés cultural, así como un reconocimiento implícito de superioridad de los Monumentos de Interés Local por encima de los planes urbanísticos y territoriales, con la

consiguiente necesidad de adaptarlos a la declaración y la posibilidad, en definitiva, de que puedan ser regulados en un catálogo (art. 51.1 LPCA).

Referente a la coordinación interadministrativa, es loable el esfuerzo legislativo por dar poder a las Comarcas como entes locales supramunicipales con competencias propias (y delegables) en materia de patrimonio cultural, apoyando también a los municipios en sus tareas. Finalmente, también es loable el esfuerzo de coordinación interadministrativa en la figura de los Parques Culturales, si bien ha fallado el legislador en terminar de regular esta figura en la LPCA y en la legislación urbanística aragonesa, lo que lo convierte en una figura incompleta.

VIGÉSIMO OCTAVO

En la Comunidad de Madrid, el catálogo urbanístico se regula principalmente en el artículo 55 LSCM y en los artículos 30 y 37 LPCCM, con lo que la nueva ley del patrimonio cultural aporta bastantes detalles sobre el contenido e incluso procedimiento de aprobación de dicho catálogo, lo que demuestra la buena interrelación entre la legislación urbanística y la patrimonial madrileña.

El catálogo se puede aprobar dentro de un Plan General urbanístico, pero también cabe la posibilidad de que se apruebe como parte de un Plan Especial o un Plan Parcial, e incluso de forma autónoma, con lo que la LSCM da amplias posibilidades sobre el instrumento urbanístico que lo puede alojar.

Referente a la interrelación con la legislación del patrimonio cultural, destacaría el artículo 30 LPCCM sobre la obligación de los Ayuntamientos de elaborar y actualizar los catálogos urbanísticos y a su vez a incluir en ellos todos los bienes protegidos por la ley y a que sean protegidos.

VIGÉSIMO NOVENO

En las Islas Baleares, respecto a la interrelación entre la legislación urbanística y la de patrimonio cultural, como hemos visto, el artículo 48.1 LUIB prevé expresamente la inclusión en el catálogo de los bienes protegidos por la legislación sectorial en patrimonio cultural, es decir, la LPHIB.

El art. 48.2 LUIB prevé que los catálogos de elementos a proteger se formulen como documentos normativos que son parte de los planes de ordenación detallada (instrumento de planeamiento derivado sujeto al plan general) dedicados parcial o exclusivamente a conservar los bienes de interés cultural del art. 48.1. En concreto, deben identificar los bienes a proteger, contener la información de los bienes y establecerles un grado de protección, así como las intervenciones posibles según el plan general o el plan parcial o especial del que formen parte.

SOBRE LAS CONSECUENCIAS DE LA CATALOGACIÓN DE BIENES INMUEBLES

TRIGÉSIMO

La licencia urbanística es para GIFREU I FONT “una resolución administrativa de declaración formal de un derecho preexistente en virtud de la cual se autoriza las personas interesadas en llevar a cabo los actos proyectados (edificaciones, instalaciones, usos) después de comprobar su adecuación a la legalidad y al planeamiento urbanístico.”¹³¹⁹

Además, es un acto de competencia municipal, reglado (si bien alguna jurisprudencia ha admitido un pequeño margen de discrecionalidad de los técnicos municipales en su otorgamiento), un acto real, transmisible y que no prejuzga situaciones civiles, entre otras características.

Hemos visto como ni el TRLS ni la LBRL son demasiado generosos en la protección del patrimonio cultural y los bienes catalogados urbanísticamente: ni son un supuesto cualificado para exigir licencia urbanística previa (art. 84 ter LBRL, sí lo sería para instalaciones en supuestos que le pudieran afectar) ni para entender silencio administrativo negativo si la licencia no se da en plazo (art. 11.4 TRLS).

TRIGÉSIMO PRIMERO

Respecto de las licencias urbanísticas que afectan a los BCIL, no se exige informe ni autorización del Departament de Cultura de la Generalitat, pues será el Ayuntamiento el

¹³¹⁹ GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística (...) op. cit.*, p. 720.

que determinará si la obra propuesta se ajusta no solo a la legislación y planeamiento urbanístico, sino también a las prescripciones de la LPCC sobre los BCIL y al mismo acuerdo de declaración de BCIL. En cambio, para los BCIN sí se exige autorización previa del Departament de Cultura antes de otorgarse licencia urbanística municipal, excepto en los bienes de Conjuntos y otros espacios BCIN cuando se haya aprobado un plan especial urbanístico de protección. Según la STS de 6 de abril de 1992 se admite incluso que la Generalitat establezca ciertos condicionantes al proyecto presentado con el fin de preservar el BCIN, hecho que casa con lo dispuesto en el artículo 34.4 LPCC. Mientras la STS de 20 de mayo de 1993 determina la consecuencia de la anulación parcial del acto de otorgamiento de licencia si se omite la autorización autonómica de Cultura.

TRIGÉSIMO SEGUNDO

El deber urbanístico de conservación de los inmuebles y las órdenes de ejecución por el incumplimiento de ese deber se encuentran reguladas principalmente en los artículos 15 y 17.3 y 4 TRLS (ley con carácter básico) y en el artículo 197 TRLUC. También el artículo 84 LBRL regula las órdenes de ejecución de los entes locales de acuerdo con los principios de igualdad, necesidad y proporcionalidad en su ejercicio. Otra cosa es el deber de conservación derivado de la legislación sectorial del patrimonio cultural para BCIN y BCIL, regulada en la LPCC.

Se entiende del artículo 15 TRLS que la administración puede imponer a los propietarios la realización de obras por motivos culturales, si bien si rebasan el 50% del coste equivalente de la obra de nueva planta, ese exceso debería ser indemnizado o sufragado por la administración requirente (ver art. 17.4 TRLS). Esto bien podría aplicarse a los bienes meramente catalogados urbanísticamente.

El artículo 197.2 TRLUC nos concreta que también son indemnizables por la administración las obras de conservación que impliquen mejoras de interés general, referencia que podría considerarse hecho tácitamente a las obras impuestas por razones culturales de los artículos 15 y 17.4 TRLS con sus límites ya mencionados. Según cierta doctrina como PALLARÉS MARTÍN¹³²⁰, cabría ahorrarse dicha indemnización por

¹³²⁰ PALLARÉS MARTÍ, Núria, *Op. Cit.*, pp. 9-10.

vinculación singular (art. 48 TRLS) si se establecen medidas compensatorias, como ayudas o subvenciones.

La jurisprudencia ha ido cambiando en cuanto al deber o no de indemnizar administrativamente por las obras requeridas para conservar un bien catalogado, pues hay jurisprudencia del Tribunal Supremo de los años 80 tendente a obligar a indemnizar en parte administrativamente las obras requeridas (dicha parte o proporción a aportar por la administración en base al interés general se debería determinar caso por caso según la STS de 11 de febrero de 1985), si bien la jurisprudencia del TSJC de 19 de marzo del 2004 entiende que el deber de asumirlo es del propietario.

El artículo 17.4 TRLS establece para el suelo urbano la posibilidad de dictar órdenes de ejecución por razones culturales o turísticas sobre bienes inmuebles, siempre con el límite del 50% del coste del bien, cifra a partir de la cual sería una vinculación singular indemnizable por la administración.

El deber de conservación de un bien, incluso catalogado o protegido, cesa con la declaración de ruina del inmueble (STS de 28 de marzo de 1988).

TRIGÉSIMO TERCERO

La orden de ejecución es un acto administrativo que tiene como objetivo hacer cumplir de forma concreta el deber genérico de conservación de un inmueble cuando se está legalmente obligado a ello. Se considera por la doctrina que es un acto de gravamen, individualizado, de naturaleza constitutiva, que obliga de forma concreta, que debe ser claro y motivado, con un contenido concreto sobre las obras a realizar, que es fruto de una potestad reglada, que se ejerce preceptivamente, que en su caso puede llegar a exigir solicitar licencia urbanística y se dicta en virtud de un procedimiento contradictorio que exige dar audiencia al interesado (si es el procedimiento ordinario, pues en urgencia se puede prescindir) y recabar los informes técnicos y jurídicos correspondientes (inclusive el del Departament de cultura de la Generalitat si la orden de ejecución urbanística afectara a un BCIN o bien pudiera comprometer los valores culturales protegidos en un BCIL, según el artículo 86 del Decreto 64/2014).

En el caso de los BCIN y BCIL, al ser tutelados también por la LPCC, hay un deber de conservación reforzado por estos bienes (que en los BCIL se puede aumentar vía plan urbanístico) y que en caso de incumplimiento la misma LPCC prevé en su artículo 67 un régimen jurídico específico para las órdenes de ejecución (de uso preferente pero complementario a las órdenes de ejecución urbanística del TRLUC) a ejecutar por la Generalitat en caso de los BCIN y los Ayuntamientos para los BCIL, que puede llevar incluso al deber de reparar los daños ilícitos a los bienes protegidos e incluso en caso de incumplimiento de la orden, llevar a multas coercitivas específicas e incluso posibilidad de expropiar el bien. También hay aquí el límite del 50% del coste del inmueble nuevo para las órdenes de ejecución de la LPCC.

TRIGÉSIMO CUARTO

La institución jurídica de la ruina de un inmueble es el mecanismo administrativo que permite al inmueble ser demolido. El acto de declaración de ruina se considera un acto administrativo de gravamen, declarativo, individualizado, impone una obligación concreta y exigible y es de ejercicio preceptivo si se dan las condiciones. Para justificar la declaración de ruina, hay tres supuestos tasados, a saber: la ruina urbanística, la económica y la técnica.

La declaración de ruina de un inmueble catalogado es perfectamente posible, pues ésta no deja de ser una declaración de un estado de hecho del inmueble, si bien no tiene porque tener como consecuencia la demolición del inmueble (STS de 18 de febrero de 1985). Una vez declarada la ruina, cesa el deber de conservación del propietario, incluso de un bien catalogado, excepto cuando la ruina haya sido provocada por el propietario (STS 28 de marzo de 1988). Si bien el propietario continúa estando obligado a hacer las obras indispensables para evitar riesgo para las personas y cosas (SSTS de 5 de diciembre y 31 de marzo de 2001).

En Cataluña, el trámite para declarar la ruina es similar en bienes protegidos que en los no protegidos, si bien para BCIN (o en proceso de declaración de BCIN) o BCIL se exige informe preceptivo favorable del Departament de Cultura. Para demolerlos, el trámite es bien distinto en función de si está protegido o no, pues en los BCIN se exige hacer un procedimiento para dejar sin efectos la declaración de BCIN, acreditando la pérdida de

valores culturales que lo motivaron, así como informes de instituciones expertas y autorización del Departament de Cultura. Además, no se puede autorizar la pérdida de condición de BCIN por la mera negligencia del propietario u otro obligado en su deber de conservación de BCIN.

Para demoler los BCIL declarados en ruina se necesita seguir el mismo trámite que se utilizó para su declaración para dejarlo sin efectos, así como además se exige informe favorable del Departament de Cultura.

En todo caso, según el art. 198.4 TRLUC, la administración competente debe determinar los efectos de la declaración de ruina para bienes catalogados o en proceso de catalogación, por lo que se da una amplia discrecionalidad para evitar el derribo de inmuebles incluso en el caso de que haya una mera protección urbanística.

En la comparativa autonómica, hemos visto que la legislación aragonesa es muy pobre en la protección de bienes culturales, pues solo se prohíbe explícitamente la demolición de un BIC (ya declarado, no recoge explícitamente los que están en proceso de declaración tal y como hacen otras CCAA) en caso de declaración de ruina, e incluso queda abierto en supuestos de ruina inminente, dejando en manos del Departamento autonómico de Cultura aragonés si hay demolición o no del BIC.

SOBRE LA POTESTAD SANCIONADORA SOBRE LOS BIENES CULTURALES Y LOS CATALOGADOS

TRIGÉSIMO QUINTO

Referente al ámbito sancionador en la legislación sectorial del patrimonio cultural, los municipios gozan de competencias propias para proteger su patrimonio cultural, además disponen de una potestad sancionadora a tal efecto, si bien la ejercerán en el ámbito del patrimonio cultural cuando esté autorizado por ley, pero hemos visto que se reserva en un ámbito bastante limitado y que en la práctica pocos entes locales la ejercen realmente. Así, la LPCC en Cataluña es la única ley del patrimonio cultural estudiada entre distintas CCAA que permite a los entes locales ejercer la potestad sancionadora para infracciones cometidas contra la ley sectorial del patrimonio cultural (naturalmente en el ámbito sancionador urbanístico la potestad municipal es mucho más extensa). Esto va en

concordancia con el papel relativamente relevante que la LPCC reserva a los entes locales para proteger bienes inmuebles (principalmente los BCIL).

Y del procedimiento sancionador, hay unas pocas previsiones en la LPCC, para la mayoría de cuestiones deberemos acudir a la LPAC (ley básica) y al Decreto 278/1993, que admiten un procedimiento ordinario sancionador y otro simplificado para las infracciones leves.

En comparación con otras comunidades autónomas, hemos visto como la ley catalana sí da un cierto protagonismo a los entes locales en el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de patrimonio cultural, esto no debería extrañarnos si tenemos en cuenta que la LPCC prevé la capacidad de los entes locales de catalogar y tutelar ciertos bienes patrimoniales de interés local. Eso sí, casos como la ley valenciana, que también prevén régimen de declaración de bienes de relevancia local, no prevén en cambio ningún papel a los entes locales en la función sancionadora.

TRIGÉSIMO SEXTO

Referente al régimen sancionador de la legislación urbanística sobre bienes catalogados, el papel de los municipios en la protección de la legalidad urbanística es todavía muy importante, si bien cada vez actúan de forma más compartida con la Generalitat.

En caso de que se lleven a cabo obras o actuaciones urbanísticas sin título administrativo urbanístico habilitante o sin respetar ese título, en caso de tenerse, el Ayuntamiento debe incoar procedimiento de protección de la legalidad urbanística, procedimiento que, en su caso, implicará la restauración de la legalidad vulnerada, un procedimiento sancionador urbanístico y un procedimiento de indemnización del infractor por el daño causado a la administración, en caso de darse ese daño.

Precisamente una de las consecuencias prevista normativamente para la restauración de la legalidad urbanística vulnerada es la reparación del daño causado en caso de bienes protegidos (art. 120.1.b.1 Decreto 64/2014).

La vulneración del régimen de usos y obras de los bienes que el planeamiento urbanístico incluye en los catálogos de bienes protegidos pasan a ser automáticamente una infracción muy grave según el artículo 213 TRLUC.

Para el procedimiento sancionador urbanístico acudiremos al TRLUC y al Decreto 64/2014.

CONCLUSIONES

Conclusión primera:

A la pregunta de si el catálogo urbanístico del patrimonio es un instrumento suficiente para la protección del patrimonio cultural y natural, la respuesta es que no, a pesar de la vocación universal de protección del catálogo, pues aún las figuras de protección de la LPCC y los de protección meramente urbanística. Pero aún así, no puede prescindirse de las figuras de protección de la legislación sectorial del patrimonio cultural, pues se debe permitir a las administraciones supramunicipales y especialmente a la Comunidad Autónoma participar de la protección del patrimonio cultural en base a sus propias competencias.

Además, la coordinación y cooperación interadministrativa se ha visto como dos principios fundamentales en el ejercicio de las competencias de protección del patrimonio cultural y natural.

Por otro lado, el catálogo urbanístico tiene el interés de poder ser la figura urbanística municipal que a una las aspiraciones de protección del patrimonio cultural, natural y meramente urbanístico en un municipio siempre que tengan un carácter inmueble, si bien lo que hace es contener esas figuras de protección sectorial sin que pueda contradecirlas.

Conclusión segunda:

A la pregunta de qué sería preciso añadir o mejorar en la regulación de los catálogos urbanísticos de protección del patrimonio cultural. Se hecha de menos que la misma LPCC regule cuestiones con impacto más urbanístico, como el mismo catálogo urbanístico, tal y como hacen las Comunidades Autónomas de Madrid o Asturias. Esto daría a los bienes de protección urbanística otra ley tuteladora para protegerlos, la LPCC, lo que permitiría aplicar también algunos instrumentos interesantes de protección que el TRLUC no les da, así como un régimen sancionador extra, si bien todo esto debería quedar suficientemente aclarado en la misma LPCC para evitar duplicidades en el régimen de tutela.

Por otro lado, creo que el TRLUC podría regular mejor en qué forma se integran los BCIN y los BCIL en los catálogos urbanísticos, pues solo hay referencias muy vagas sobre la superioridad del BCIN sobre el planeamiento urbanístico y sobre la posibilidad de que los instrumentos urbanísticos regulen el régimen jurídico concreto de protección de los BCIL. Sin perjuicio, claro está, del régimen un poco más concreto de algunos BCIN como los Conjuntos Históricos que sí que detalla mejor cómo deben ser los planes especiales de protección o instrumentos urbanísticos equivalentes.

De todo lo expuesto, cabe concluir que la LPCC y el TRLUC viven de espaldas, y necesitan de más coordinación, con más mecanismos de coordinación y estableciendo una tercera categoría de bienes protegidos por la LPCC que sean los bienes catalogados urbanísticamente.

Sí que veo acertada la regulación de los BCIN y los BCIL, en este último caso por el papel preponderante que se deja a los municipios en su declaración y régimen de tutela. Además, la LPCC debería regular mejor el patrimonio cultural inmaterial y dar más instrumentos a los entes locales para su protección.

También creo que el TRLUC debería establecer de forma más clara la obligatoriedad de elaborar los catálogos urbanísticos, incluso con un régimen transitorio si es preciso -al estilo de la LPHCM de 2013- para tener catalogados ciertos bienes mientras no se elabora el catálogo, pues muchos municipios todavía no lo tienen hecho.

Sería muy importante también dar un papel más importante a los Consejos Comarcales y Diputaciones Provinciales en la tarea de cooperar con los municipios en la protección del patrimonio cultural.

Conclusión tercera:

Respecto a la pregunta de si el patrimonio cultural y natural está mejor protegido desde la perspectiva local o desde la perspectiva de la Generalitat. Creo que naturalmente hay que partir de la obviedad de que ambas administraciones tienen recursos y capacidades normativas distintas, pues la Generalitat tiene esa capacidad legislativa que los municipios no tienen y que de hecho puede incidir en el mismo papel que el municipio juega en la protección del patrimonio. Pero si dejamos esa cuestión de lado y nos centramos en el papel administrativo puramente, creo que tanto la LPCC como el TRLUC

han dejado un papel importante a los municipios, pues son estos los que pueden aprobar -inicialmente y provisionalmente- y lo que es más importante, decidir realmente lo que se cataloga y lo que no a través de una potestad de planeamiento discrecional, mientras que por parte de la legislación sectorial del patrimonio cultural.

Hemos visto a lo largo del trabajo como los entes locales ejercen una actividad administrativa principalmente de policía respecto del patrimonio cultural (otorgamiento de licencias condicionadas a la catalogación, órdenes de ejecución en caso de peligro del edificio catalogado, ejercicio potestad sancionadora en base a legislación del patrimonio cultural o de urbanismo, etc) y hemos tocado solo de forma muy tangencial otras actividades administrativas respecto del patrimonio cultural como la actividad de fomento (principalmente bonificaciones fiscales por intervenir en la preservación del patrimonio catalogado) e incluso la actividad de servicio (creación de museos o monumentos museizados, archivos históricos, etc). Asimismo, el ejercicio de la potestad planificadora y reglamentaria (art. 4 LBRL) tiene un peso importante en la protección del patrimonio cultural con la elaboración y aprobación de catálogos del patrimonio (planes urbanísticos generales o especiales).

La Generalitat se reserva para sí la protección de los bienes de más valor, declarando los BCIN y su tutela (que no es exclusiva de la Generalitat, pero allí tiene un papel protagonista).

Las comarcas, a través de los Consejos Comarcales juegan un rol mucho más pequeño, aunque no inexistente, pues participan en la aprobación de ciertos planes supramunicipales y, sobre todo, la LPCC les faculta declarar BCIL en municipios de menos de 5.000 habitantes y a tutelar ese patrimonio que declaran. Todo eso sin perjuicio del papel esencial de la comarca de asistirá a los municipios, especialmente los que tienen menos recursos, y que en muchos casos tienen un importante patrimonio cultural y natural que tutelar y pocos recursos, que si el Consejo Comarcal tuviera esta cuestión como más prioritaria, se podrían hacer buenas políticas comarcales de protección del patrimonio, como poner recursos humanos al alcance de los municipios, como arquitectos o arqueólogos para temas urbanísticos relacionados con el patrimonio, o subvencionar la elaboración de catálogos urbanísticos, entre muchas otras opciones.

En cambio, las Diputaciones provinciales juegan, sobre el papel, un rol muy secundario, limitado al apoyo a los municipios en el ejercicio de sus competencias, si bien una Diputación con recursos importantes podría hacer políticas de apoyo muy necesarias.

Conclusión cuarta:

Respecto a la pregunta de si la visión ambiental están adecuadamente coordinadas entre con el planeamiento urbanístico, creo que francamente no lo están. Un ejemplo son los decretos de la Generalitat que regulan los árboles y arboledas monumentales y los de interés local y comarcal. Nada se dice de su afectación sobre el planeamiento urbanístico, tampoco el TRLUC menciona explícitamente este instrumento poco usado de los árboles monumentales y de interés.

Tampoco la legislación sectorial de los parques naturales hace una regulación sistemática de sus consecuencias urbanísticas en la protección de su patrimonio natural.

Creo, asimismo, que debería existir una ley del patrimonio natural al estilo de la LPCC para el patrimonio cultural, que incluyera la regulación de árboles y arboledas monumentales ahora reguladas en normativa dispersa y con una buena interrelación con la legislación urbanística, pues también son bienes susceptibles de ser catalogados urbanísticamente.

Conclusión quinta:

Respecto de la articulación entre la legislación sectorial del patrimonio cultural y la urbanística, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha determinado que como regla general y preferente se intentará la aplicación concurrente de ambas legislaciones, sin discriminarse entre sí (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 13 de abril de 1982, entre otras).

Pero si no cabe aplicar de forma concurrente ambas normas, se estará a la aplicación preferente de la legislación sectorial sobre patrimonio cultural debido al criterio de especialidad. (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 8 de mayo de 1987, entre otras).

En Cataluña, el artículo 10.2 del TRLUC establece una fórmula específica para superar posibles contradicciones entre normativa urbanística y sectorial del patrimonio cultural sobre un mismo bien y que consiste en ponderar los distintos intereses públicos en juego, de los que a través de un cierto concepto jurídico indeterminado, hay que hacer prevalecer uno de los dos (se supone que según el caso y siempre de forma motivada) y el otro criterio de desempate es el de utilización más racional del territorio (que de acuerdo con el artículo 3.1 TRLUC implica saber combinar el crecimiento con la preservación del patrimonio cultural y natural).

Conclusión sexta:

Respecto a la pregunta de si la visión del patrimonio cultural y la ordenación del territorio están debidamente coordinadas, creo que en el ordenamiento jurídico catalán no es así. No existen figuras específicas de ordenación del territorio que traten la cuestión del patrimonio cultural, si bien la Ley 23/1983 de Política Territorial Cataluña permite teóricamente hacer planes sectoriales territoriales sobre cultura que podrían incidir en las políticas territoriales del patrimonio cultural, cosa que no se ha hecho nunca.

Sería muy recomendable que la misma LPCC, tal y como hace su ley homóloga en Aragón, previera un mandato para crear de forma obligatoria una figura de planificación sectorial territorial que fuera vinculante para las distintas administraciones y así establecer una planificación de las políticas de protección del patrimonio cultural.

Conclusión séptima:

Respecto a la pregunta de si deberían hacerse mejoras en la legislación del patrimonio cultural y natural y la legislación urbanística para conseguir una mejor coordinación y protección efectiva de los bienes, creo que sí, hay distintos puntos de mejora tanto en el TRLUC como, sobre todo, a la ya antigua LPCC.

Por ejemplo, se deberían establecer mecanismos urbanísticos que permitan equidistribuir y compensar las cargas y limitaciones que supone no ya la mera catalogación urbanística, sino la de las figuras sectoriales de protección de la LPCC: los BCIN, BCIL y EPA. Esto ayudaría a muchos Ayuntamientos (e incluso Consejos Comarcales y a la misma

Generalitat) a evitar tener que pagar indemnizaciones millonarias por esas limitaciones en el derecho a la edificación.

Por último, sería recomendable ampliar las competencias de las comarcas en materia de protección del patrimonio cultural con tal de darles un papel más protagonista y a su vez, fomentar su implicación en dicha misión de interés público, tal y como ocurre en Aragón.

BIBLIOGRAFÍA

ABAD LICERAS, José María, “La Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de patrimonio cultural histórico-artístico: soluciones doctrinales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 19, núm. 55, Madrid, Enero-Abril 1999, pp. 133-184.

ABAD LICERAS, José María, *Urbanismo y patrimonio histórico*, Montecorvo, Madrid, 2000.

ABAD LICERAS, José María, *La situación de ruina y demolición de inmuebles de patrimonio histórico*, Montecorvo, Madrid, 2000.

ABAD LICERAS, José María, “La técnica de la autorización administrativa: su aplicación en el ámbito de la legislación estatal sobre patrimonio cultural histórico-artístico”, *Actualidad Administrativa*, núm. 40, 2000, p. 1133-1156.

ABAD LICERAS, José María, *Ley de Memoria Histórica. La problemática jurídica de la retirada o mantenimiento de símbolos y monumentos públicos*, Dykinson, Madrid, 2009.

ACEDO PENCO, Ángel, PERALTA CARRASCO, Manuel. *El régimen jurídico del patrimonio cultural. Aproximación doctrinal, legal y jurisprudencial a sus mecanismos privados y públicos de protección*. Editorial Dykinson, Madrid, 2016.

ALCARAZ RAMOS, Manuel (Director), *El Estado de Derecho frente a la corrupción urbanística*, La Ley Wolters Kluwer, Las Rozas (Madrid), 2007

ALCÁZAR AVELLANEDA, Juan Miguel, “Las licencias urbanísticas en la Ley 4/2007, de 16 de marzo, de Patrimonio cultural de la Región de Murcia”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 9, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 May. 2009, pp. 1332- 1339.

ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel, *Evolución y régimen jurídico del patrimonio histórico*, tomo II, Ministerio de Cultura, Madrid, 1994.

ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel, “Los grandes hitos legislativos de las Bellas Artes y del Patrimonio cultural: evolución del derecho español de los bienes históricos”, en *Cien años de administración de las Bellas Artes*, Ministerio de Cultura y Deportes, 2016, pp. 109-124.

ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel, *El patrimonio histórico español: régimen jurídico de la propiedad histórica*, AFDUAM 19, 2015.

- ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel, “El patrimonio histórico y los municipios: las ordenanzas locales en la protección del patrimonio histórico”, *Revista de Estudios Locales CUNAL*, núm. 62, 2003, pp. 19-25.
- ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel, “Patrimonio histórico y expoliación: variaciones y paradojas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 189, 2018, pp. 256 y ss.
- ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel, “Artículo 46”, en CASAS BAAMONDE, Emilia (dir.), *Comentarios a la Constitución Española. Tomo I*, Ministerio de Justicia, 2018, pp. 1375-2381.
- ALMAGRO-GORBEA, Martín y PAU, Antonio (dirs.), *La protección jurídica del patrimonio inmobiliario histórico*, Colegio de Registradores Mercantiles, Madrid, 2005.
- ALONSO CONCELLÓN, Isabel, “El deber de conservación, su materialización en las órdenes de ejecución y la declaración de ruina”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 19, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 Oct. 2002, pp. 3171-3205.
- ALONSO GARCÍA, Julián, *Patrimonio Cultural y Urbanismo*, Universidade da Coruña, 2015.
- ALONSO GARCÍA, Julián, *Patrimonio Cultural y Urbanismo, hacia un sistema integrado de intervención administrativa en Galicia*, Editorial Andavira, Santiago de Compostela, 2018.
- ALONSO GARCÍA, Julián, “La protección del patrimonio cultural desde el derecho urbanístico”, *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 56, 2018.
- ALONSO IBÁÑEZ, María Rosario, *El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural*, Editorial Civitas, Madrid, 1992.
- ALONSO IBÁÑEZ, María Rosario, *Los catálogos urbanísticos y otros catálogos protectores del Patrimonio cultural Inmueble*, Aranzadi, Pamplona, 2005.
- ALONSO PONGA, José Luis, “La construcción mental del Patrimonio Inmaterial”, *Patrimonio Cultural de España*, 2009, pp. 45-62.
- ÁLVAREZ y ÁLVAREZ, José Luís, *Estudios sobre el Patrimonio Histórico Español y la Ley de 25 de junio de 1985*, Ed. Civitas, 1989.
- ÁLVAREZ y ÁLVAREZ, José Luís, *Sociedad, Estado y Patrimonio Cultural*, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1992.
- ÁLVAREZ y ÁLVAREZ, José Luís, “El Patrimonio Cultural: de dónde venimos, dónde estamos, a dónde vamos”, *Revista Patrimonio Cultural y Derecho*, número 1, 1997.
- ALZAGA VILLAAMIL, Óscar, *La Constitución Española de 1978 (Comentario Sistemático)*, Madrid, 1978.

AMENÓS ÁLAMO, Joan, *Inspecció urbanística i declaració de ruïna*, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2023.

ARIÑO VILLARROYA, Antonio, “A invención do patrimonio cultural e a sociedade do risco”, *Revista Galega de Cultura*, núm. 149, 2001, pp. 67-82.

ARRANZ MARINA, Teófilo, “Planes especiales urbanísticos de protección del patrimonio histórico o cultural (4.ª parte)”, *Revista LA LEY. Práctica Urbanística*, núm. 88, Sección Instituciones comparadas, Diciembre 2009, pp. 71-103.

ARRIBAS BRIONES, Pablo, “La indemnización por las limitaciones a la propiedad recogidas en los catálogos urbanísticos”, *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 122, Montecorvo, Madrid, 1991, pp. 33-63

ARROYO JIMÉNEZ, Luis, “El Derecho Europeo Administrativo como sistema”, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, Marcial Pons, 2020, pp. 176-206

AUTORES VARIOS, *L'ús i l'abús del patrimoni en els territoris de parla catalana*, Institut Ramon Muntaner, Barcelona, 2004.

AUTORES VARIOS, *Pla de Cultura de l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2006.

AUTORES VARIOS, *Directrius del contingut del catàleg de masies i cases rurals*, Generalitat de Catalunya DPTOP, Barcelona, 2009.

AUTORES VARIOS, *Més enllà del binomi cultura i educació: aproximacions des de l'àmbit local*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2018.

BARCELÓ LLOMPART, Miquel, “La conservació, rehabilitació i restauració dels béns culturals” en *Comentaris a la Llei del Patrimoni Històric de les Illes Balears*, Institut d'Estudis Autònoms, Palma de Mallorca, 2003, pp. 223-240.

BARCELÓ, Mercè y VINTRÓ, Joan (coordinadores), *Dret públic de Catalunya*, Editorial Atelier, Barcelona, 2008.

BARRERO RODRÍGUEZ, María Concepción, “Las contradicciones entre la Ley estatal y las Leyes autonómica en materia de Patrimonio Histórico y Cultural: sus posibles soluciones en vía normativa, Patrimonio Cultural y Derecho”, n° 13, 2009, pp. 35-53.

BARRERO RODRÍGUEZ, María Concepción, “El nuevo precepto europeo en defensa del patrimonio cultural. El artículo 128 del Tratado de la Comunidad Europea”, en CHITI, Mario (coord.) *Beni culturali e Comunità Europea*, pp. 221 ss.

BARRERO RODRÍGUEZ, María Concepción, *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*, Instituto García Oviedo y Editorial Civitas, Madrid, 1990.

BARRERO RODRÍGUEZ, María Concepción, “La organización administrativa de las Bellas Artes. Unas reflexiones de futuro”, *Revista Patrimonio Cultural y Derecho*, número 1, 1997.

BARRERO RODRÍGUEZ, María Concepción, *La ordenación urbanística de los conjuntos históricos*, Iustel, Madrid, 2006.

BENSUSAN MARTÍN, María, *La protección urbanística de los inmuebles históricos*, Editorial Comares, 1996.

BLASCO ESTEVE, Avelino, “La responsabilidad de la Administración por daños causados por actos administrativos: doctrina jurisprudencial”, *Revista de la Administración Pública*, núm. 91, enero-abril 1980.

BLASCO ESTEVE, Avelino, “*Connexions de la Llei 12/1998 amb la legislació urbanística*”, en *Comentaris a la Llei del Patrimoni Històric de les Illes Balears*, Institut d’Estudis Autonòmics, Palma de Mallorca, 2003, pp. 241-266.

BLASCO ESTEVE, Avelino y MUNAR FULLANA, Jaume (dirs.), *Comentarios a la Ley de Urbanismo de las Illes Balears*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

BONET, Lluís, CASTAÑER, Xavier y FONT, Josep, *Gestión de proyectos culturales. Análisis de casos*, Ariel Prácticum, Barcelona, 2001.

BRAVO PÓVEZ, Pilar, MENCHÓN BES, Joan, “Gestión municipal del Patrimonio Mundial: Tarragona”, *PH: Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, núm. 107, 2020, pp. 246-255.

BROSETA PALANCA, María Teresa, “La catalogación del patrimonio arquitectónico de Valencia”, *Cuadernos de investigación urbanística*, núm. 99, 2015, pp. 7-90

CALDERÓN ROCA, Belén, “Las declaraciones de ruina en los edificios históricos desde la óptica de la historia del arte”, *Atrio*, núm. 17, 2011, pp.119-132

CALVO CATALÀ, Bernat, “El patrimonio inmaterial en los entes locales”, en *Patrimonio cultural inmaterial de los Castells al Camino de Santiago*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 609-624.

CALVO CATALÀ, Bernat, *Análisis del desarrollo histórico de la legislación de protección del patrimonio histórico en España*, Trabajo Final de asignatura de Master, MIDAP URV-UZ, Tarragona, 2021 (no publicado).

CALVO CATALÀ, Bernat, *Las competencias comunitarias en patrimonio cultural*, Trabajo Final de asignatura de Master ,MIDAP URV-UZ, Tarragona, 2021 (no publicado).

CALVO CATALLÀ, Bernat, *Análisis competencial de una materia sui generis: el patrimonio cultural*, Trabajo Final de asignatura de Master, MIDAP URV-UZ, Tarragona, 2021(no publicado).

CALVO CATALÀ, Bernat, *Los mecanismos de los entes locales en la protección del patrimonio cultural. Especial referencia en Cataluña*, Trabajo Final de Master, MIDAP URV-UZ, Tarragona, 2021 (no publicado).

CAMPOS ROMERO, Lourdes, “Movilidad y preservación ambiental en las ciudades patrimonio: el ejemplo de Toledo”, en *Ciudades históricas conservación y desarrollo*, Visor, 2000, pp. 45-55.

CANDELA TALAVERO, José Enrique, “Instrumentos de protección y conservación del medio ambiente: parques nacionales y parques naturales”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 46, febrero de 2018, pp. 194-228.

CANO CAMPOS, Tomás, “El autismo del legislador: la “nueva” regulación de la potestad sancionadora de la administración”, *Revista de Administración Pública*, núm. 201, Madrid, sept-diciembre 2016, pp. 25-68.

CANTERO FERNÁNDEZ, Cristina, “El patrimonio etnográfico asturiano en los Catálogos Urbanísticos” en *Los Catálogos Urbanísticos en el Principado de Asturias: una perspectiva pluridisciplinar*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2013, pp. 125-156.

CARBONELL MATEU, Joan Carles y LLABRÉS FUSTER, Antoni, “*La protecció penal del patrimoni cultural*” en *Comentaris a la Llei del Patrimoni Històric de les Illes Balears*, Institut d’Estudis Autònoms, Palma de Mallorca, 2003, pp. 305-324.

CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio, *Introducción al Derecho Urbanístico*, Editorial Tecnos, Madrid, 1993.

CARRASCO NUALART, Manuel, “Competencias en materia de cultura,” *Revista catalana de dret públic - Especial Sentencia sobre el Estatuto*, Barcelona, 2010, pp. 322-327.

CASADO CASADO, Lucía y FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (Dirs.), *Dret Ambiental de Catalunya*, Associació Catalana de Municipis, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

CASAR FURIO, María Emilia, “La Ley de Patrimonio Cultural Valenciano de 2007”, *Actualidad Administrativa*, núm. 18, Sección A Fondo, Quincena del 16 al 31 Oct. 2008, pp. 2090-2102.

CASAR FURIO, María Emilia, “Prevalencia del interés público de conservación del patrimonio histórico sobre el interés público urbanístico”, *Práctica Urbanística*, núm. 81, La Ley Sección El urbanismo en el estrado, Abril 2009, pp. 50-54.

CASAR FURIO, María Emilia, “El nuevo tratamiento dispensado a los Bienes de Relevancia Local en la Ley Valenciana y la configuración en la misma del espacio etnológico como otra categoría de BIC”, *Práctica Urbanística*, núm. 81, La Ley, Sección Estudios, Abril 2009, pp. 1-15.

CASAR FURIO, María Emilia, “El concepto de entorno y su delimitación en los BIC valencianos”, *Práctica Urbanística*, núm. 99, Sección Perspectivas sectoriales, La Ley, Diciembre 2010, pp. 51-65.

CASAR FURIO, María Emilia, BROSETA PALANCA, María Teresa, “Regulación Valenciana de los Catálogos Municipales”, *Actualidad Administrativa*, núm. 1, Sección A Fondo, Enero 2013, pp. 33-48.

CASAS BAAMONDE, Emilia (dir.), *Comentarios a la Constitución Española. Tomo I*, Ministerio de Justicia, 2018.

CASAS BAAMONDE, Emilia (dir.), *Comentarios a la Constitución Española. Tomo II*, Ministerio de Justicia, 2018.

CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio, *Ley de Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Ed. La Ley, Madrid, 2013.

CASTILLA PENALVA, Víctor, “El procedimiento de declaración de bien de interés cultural; su caducidad y el silencio administrativo en las licencias”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 6, Sección Opinión / Colaboraciones, La Ley, Quincena del 30 Mar. al 14 Abr. 2015, pp. 728 y ss.

CASTRO LÓPEZ, María del Pilar y ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María, “La salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial: una aproximación a la reciente Ley 10/2015”, *Revista sobre Patrimonio Cultural: Regulación, Propiedad Intelectual e Industrial*, 2015, pp. 5-26.

CHACÓN ORTEGA, Luis, *Manual de Procedimiento y Formularios para Ayuntamientos*, Tomo IV, Barcelona, Editorial Bayer Hnos., S.A., 1995, pp. 251-260.

COLOM PASTOR, Josep, “La distribució de competències entre les diferents instàncies” en *Comentaris a la Llei del Patrimoni Històric de les Illes Balears*, Institut d’Estudis Autònomic, Palma de Mallorca, 2003, pp. 19-38.

CORRAL GARCÍA, Esteban, “Los Planes Especiales y los Planes de Reforma Interior”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 1, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 Ene. 2002, pp. 24-35.

CORRAL GARCÍA, Esteban, “La licencia de obras”, *Práctica Urbanística*, núm. 24, Sección Práctica Urbanística, La Ley, Febrero 2004, pp. 9-16.

COSCULLUELA MONTANER, Luis, “La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 89, 1979.

COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual básico de Derecho Administrativo I*, Editorial Civitas, Madrid, 2002, pp. 94-95.

COUCE CALVO, Victoria y MENÉNDEZ SOLAR, Belén, “La normativa de los Catálogos Urbanísticos. Problemática en su aplicación” en *Los Catálogos Urbanísticos en el Principado de Asturias: una perspectiva pluridisciplinar*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2013, pp. 301-324.

CEJUDO CÓRDOBA, Rafael, *Sobre el valor del Patrimonio Cultural Inmaterial: una propuesta desde la ética del consumo*, DILEMATA 14, 2014.

DE CABO DE LA VEGA, Elisa, “Reconocimiento del Patrimonio Inmaterial: La Convención para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial”, *Patrimonio Cultural de España*, núm. 0, 2009.

DE GUERRERO MANSO, Carmen, “La escasa y problemática regulación del patrimonio inmaterial en España”, en LÓPEZ RAMÓN, Fernando, (coord.), *El patrimonio cultural en Europa y Latinoamérica*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2017, pp. 53- 85.

DE LA MATA BARRANCO, Norberto: “Delitos contra el urbanismo y la ordenación del territorio y delitos contra el ambiente”, en *Derecho penal económico y de la empresa*, Dykinson, Madrid, 2018, pp. 629-659.

DE LA MORENA Y DE LA MORENA, Luis, “El urbanismo sectorial en la ley y en la jurisprudencia, con especial referencia al urbanismo monumental (II)”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 22, Sección Comentarios de jurisprudencia, Quincena del 15 al 29 Nov. 2001, Ref. 3563/2001, pp. 3563-3572.

DE LA MORENA Y DE LA MORENA, Luis, “El urbanismo sectorial en la ley y en la jurisprudencia, con especial referencia al urbanismo monumental (III)”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 22, Sección Comentarios de jurisprudencia, Quincena del 30 Nov. al 14 Dic. 2001, pp. 3734-3742.

DIEGO RECA, Luis Miguel, *La suspensión del otorgamiento de las licencias urbanísticas*, tesis doctoral, Madrid, 2017.

DIEZ DE VELASCO, Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 2007.

DIEZ DE VELASCO, Manuel, *Las Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 2006.

DUART CÍSCAR, Vicente, BLANCO VEGA, Josep Lluís, “La protección de los bienes del patrimonio cultural a través del urbanismo. Especial referencia al Régimen Jurídico en la Comunidad Valenciana”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 11, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 Junio 2013, pp. 1117-1128.

ESTÉVEZ GOYTRE, Ricardo, *Manual de Derecho Urbanístico. Doctrina, legislación y jurisprudencia*, Ed. Comares, Granada, 2010.

EZQUERRA HUERVA, Antonio, *Apuntes de la expropiación en el ámbito urbanístico*, Posgrado de derecho urbanístico, Universitat Rovira i Virgili, Tarragona, 2023.

FARIÑA TOJO, José, “La protección de nuestras ciudades históricas. Un análisis de su evolución”, *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 155, julio-agosto, 1997, pp. 95 y ss.

FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA PÉREZ, José Antonio, “Regulaciones y problemas habituales de los Catálogos Urbanísticos” en *Los Catálogos Urbanísticos en el Principado de Asturias: una perspectiva pluridisciplinar*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2013, pp. 255-276.

FERNÁNDEZ-VENTURA ÁLVAREZ, José, “El règim de protecció dels denominats paratges pintorescs”, en *Comentaris a la Llei del Patrimoni Històric de les Illes Balears*, Institut d’Estudis Autònoms, Palma de Mallorca, 2003, pp. 201-240.

FERRERA IZQUIERDO, Juanma, *Curso de procedimientos establecidos en el TRLUC*, EAPC, Barcelona, 2017.

FOSSAS ESPADALER, Enric, “Competencias en materia de cultura. Comentario a la Sentencia 31/2010”, *Revista catalana de dret públic - Especial Sentencia sobre el Estatuto*, Barcelona, 2010, pp. 328-331.

FRANCO ESCOBAR, Susana Eva, “Las obras, usos y actuaciones exentos de licencia urbanística”, *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 349, Madrid, 2021, pp. 19-65.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “El desenvolupament d’una cultura administrativa europea”, *Les administracions en perspectiva europea*, Estudis de Dret Local, Barcelona, 2012, pp. 76-88.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 101, 2015, pp. 74 y ss.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “La protección jurídica del patrimonio cultural en la era *Smart City*”, en *Camino de Santiago y patrimonio cultural. Una visión jurídica integradora*, Barcelona, 2019, pp. 195-242.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 101, 2015.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “Patrimonio cultural y *smart city*: la transformación integral de la Ciudad”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 57, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2021.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “Régimen competencial del patrimonio cultural inmaterial”, en *Patrimonio cultural inmaterial de los Castells al Camino de Santiago*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 97-114.

GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo, *Deber de conservación y ruina*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2011.

GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, Javier, “Nuevos enfoques sobre el deber de conservación y la ruina urbanística”, *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 89, 1984.

GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, Javier, “Problemas urbanísticos en la Ley del Patrimonio Histórico Español. Un reto para el urgente desarrollo legislativo autonómico”, *Ciudad y Territorio*, núm.78, 1988.

GARCÍA CANCLINI, Néstor, *Las culturas populares en el capitalismo*, Nueva Imagen, México, 1982.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad y PENDÁS GARCÍA, Benigno, *El nuevo régimen jurídico del Patrimonio Histórico español*, Ministerio de Cultura, Madrid, 1986.

GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier, *La legislación sobre patrimonio histórico*, Tecnos, Madrid, 1987.

GARCÍA FERNÁNDEZ Javier, “La reforma de la Ley de Patrimonio Histórico ante el decimoquinto aniversario de su aprobación”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 13, 2009, páginas 19-34.

GARCÍA FERNÁNDEZ Javier, “Presupuestos jurídico-constitucionales de la legislación sobre Patrimonio Histórico”, *Revista de Derecho Político*, núms. 27-28, UNED, 1988, pp. 190 y ss.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1981.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, Madrid, 1981.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, Civitas, Madrid, 1999.

GARCÍA-ESCUADERO, Piedad y PENDAS GARCÍA, Benigno, *El Nuevo Régimen Jurídico del Patrimonio Histórico Español*, Ministerio de Cultura, Madrid, 1986.

GARCÍA FLÓREZ, Fernando, “La responsabilidad de la Administración en el ámbito urbanístico. Supuestos indemnizatorios”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 10, Sección Colaboraciones, Quincena del 30 May. al 14 Jun. 1997, pp. 1435-1474.

GARCÍA GARCÍA María Jesús, *La conservación de los inmuebles históricos a través de técnicas urbanísticas u rehabilitadoras*, Aranzadi, Navarra, 2000.

GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando, “A vueltas con el problema de la disciplina urbanística en los pequeños municipios: el modelo de los organismos autonómicos (y locales) de protección de la legalidad urbanística como opción (razonable y operativa) a seguir para tratar de superar tan complejo problema”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Madrid, diciembre 2019, pp. 19-85.

GARCÍA RUBIO, Fernando, “El papel de los Ayuntamientos en la Conservación del patrimonio cultural. Estado de la cuestión (1)”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 12, Sección Colaboraciones, 2004, pp. 2069-2103.

GARCÍA RUBIO, Fernando, “La aprobación inicial del planeamiento general”, , *Práctica Urbanística*, núm. 23, Sección ¿Qué documentos necesito?, La Ley, Enero 2004, pp. 43-68.

GARCÍA RUBIO, Fernando, “El papel de los Ayuntamientos en la Conservación del patrimonio cultural. Estado de la cuestión”, en GARCÍA RUBIO, Fernando (coord.), *Régimen jurídico de los centros históricos*, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 89-118.

GARCÍA RUBIO, Fernando, “La intervención administrativa sobre los centros históricos”, en GARCÍA RUBIO, Fernando (coord.), *Régimen jurídico de los centros históricos*, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 23-87.

GARCÍA RUBIO, Fernando, “Los ayuntamientos como sujetos activos de la protección del patrimonio cultural en itinerarios intermunicipales, bajo parámetros urbanísticos” en *Camino de Santiago y patrimonio cultural. Una visión jurídica integradora*, editorial Atelier, 2019, pp. 263-279.

GARCÍA SÁNCHEZ, Antonio Damián, “El eurocentrismo, el patrimonio histórico y cultural de los países de la UE y sus posibles problemas”, *Historia Actual Online*, Número 6, 2005.

GASCÓ HERNÁNDEZ, Milagros, *L'avaluació de polítiques públiques culturals: Estudi empíric a l'administració local*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2003.

GIFREU I FONT, Judith, *L'ordenació urbanística a Catalunya*, Associació Catalana de Municipis, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2012.

GIFREU I FONT, Judith, “Régimen jurídico de la protección y fomento del Patrimonio Cultural en Cataluña: estado de la cuestión”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 22, 2018, pp. 237-335.

GIFREU I FONT, Judith, y FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (Dirs.), *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Associació Catalana de Municipis, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.

GIFREU I FONT, Judith, “L'activitat urbanística dels ens locals”, en GIFREU I FONT, Judith, y FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (Dirs.), *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Associació Catalana de Municipis, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 1443-1468.

GIRALT FERNÁNDEZ, Francesc, “Deber urbanístico de conservación de inmuebles y órdenes de ejecución de obras”, *Actualidad Administrativa*, Sección Doctrina, Ref. III, tomo 1, La Ley, Madrid, 2001.

GÓMEZ BARAHONA, Alberto, “Las competencias municipales en la protección del patrimonio cultural”, *Urbanismo y Patrimonio Histórico*, Grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad— Ministerio de Educación y Cultura y Deportes, 2001, pp. 57-58.

GÓMEZ TOMILLO, Manuel, *Artículo 320. Comentarios prácticos al Código penal*, tomo 4, Pamplona, 2015.

GONZÁLEZ PANDIELLA, Jorge y GONZÁLEZ ROCES, Javier, “El patrimonio natural dentro de los Catálogos Urbanísticos” en *Los Catálogos Urbanísticos en el Principado de Asturias: una perspectiva pluridisciplinar*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2013, pp. 79-92.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Comentarios a la Ley del Suelo (texto refundido de 1992)*, Civitas, Madrid, 1993.

GONZÁLEZ SANFIEL, Andrés, “La ‘nueva’ ley de Patrimonio cultural de Canarias: desconfianza hacia los Municipios”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 23, 2019, pp. 137-161.

GONZÁLEZ-VARAS, Ignacio, *Patrimonio cultural. Conceptos, debates y problemas*, Cátedra, Madrid, 2015.

GÓRRIZ ROYO, Elena, *Protección penal de la Ordenación del Territorio. Los delitos contra la ordenación del territorio en sentido estricto del art.319 CP*, Valencia, 2003, pp. 149 a 157.

GÓRRIZ ROYO, Elena: “Prevaricaciones urbanísticas del art. 320 CP: problemas legislativos no resueltos y dificultades aplicativas en la práctica reciente”, *Estudios Penales y Criminológicos*, núm. Extra 38, 2018, pp. 101-190.

HERNÁNDEZ HERRERO, Gemma y MIRET MESTRE, Magí, “La protecció del patrimoni arqueològic des de l’administració local”, *Revista d’Arqueologia de Ponent*, núm. 9, 1999

HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Hilario, “El informe de sostenibilidad económica en los instrumentos de planeamiento”, *Actualidad Administrativa*, núm. 9, Sección Urbanismo, La Ley, Septiembre 2016, pp. 1-20.

IGLESIAS LUCÍA, Montserrat, “Les competències locals en matèria de protecció, gestió i ordenació del paisatge”, en CASADO CASADO, Lucía y FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (Dirs.), *Dret Ambiental de Catalunya*, Associació Catalana de Municipis, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 727-746.

ISKRA, Katarzyna Anna, *La Cultura*, Fichas técnicas sobre la Unión Europea, 2020.

JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, Francisco Javier, *El deber de conservación y la declaración de ruina*, Centro de Estudios Urbanísticos Pablo de Olavide-Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1995.

JIMÉNEZ CAMPO, Javier, *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Madrid, 1999.

LLISET BORRELL, Francisco, LÓPEZ PELLICER, José Antonio, ROMERO HERNÁNDEZ, Federico, *Ley de Suelo. Comentarios al texto refundido de 1992*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados-Publicaciones Abella, Madrid, 1993.

LLISET BORRELL, Francisco, *Comentaris a la Llei d’urbanisme de Catalunya: (reglament parcial de 4-11-2003 i disposicions urbanístiques autonòmiques vigents)*, Bayer Hnos., Barcelona, 2004.

LÓPEZ GUERRA, Luis y otros, *Derecho Constitucional. Volumen II. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*, editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

LÓPEZ LAGO, Olga, “Los delitos urbanísticos”, *Derecho urbanístico del País Vasco*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2008, pp. 1-37.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando, “Reflexiones sobre la indeterminación y amplitud del patrimonio cultural”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 15, 1999, pp. 193-217.

MACERA TIRAGALLO, Bernard-Frank y FERNÁNDEZ GARCÍA, Yolanda, *La responsabilidad de la Administración en el Derecho Urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, 2005.

MAGRO SERVET, Vicente, “Infracciones urbanísticas y Derecho penal: ¿dónde están los límites?”, *Revista de Urbanismo*, noviembre 2018 (publicado también en elderecho.com).

MARCH ROIG, Eva, *La Generalitat republicana: algunes precisions sobre la seva actuació en matèria de museus i patrimoni*, *Rubrica Contemporànea*, Vol. 3, núm. 5, 2014.

MARTÍ SELVA, Enrique, “Vinculación singular, un nuevo obstáculo en la ordenación urbanística”, *Práctica Urbanística*, núm. 165, Sección Estudios, Wolters Kluwer, Madrid, Julio-Agosto 2020, pp. 1-13.

MARTÍNEZ BUJÁN PÉREZ, Carlos, *Derecho penal Económico y de la empresa*, Valencia, 2015.

MARTÍN MATEO, Ramón y DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José, *Manual de Derecho Administrativo*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2012.

MARTÍN REBOLLO, Luis, *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas en el ámbito urbanístico*, *Lección de apertura del curso 1993-1994*, Universidad de Cantabria, Santander, 1993.

MARZAL RAGA, Reyes, “Concepto jurídico y tipología del patrimonio cultural inmaterial”, en *Patrimonio cultural inmaterial de los Castells al Camino de Santiago*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 45-74.

MASOT TEJEDOR, Josep, “Evolució del concepte de patrimoni històric” en *Comentaris a la Llei del Patrimoni Històric de les Illes Balears*, Institut d’Estudis Autònoms, Palma de Mallorca, 2003, pp. 11-19.

MASOT TEJEDOR, Josep, “Els béns immobles catalogats: anàlisi de la seva regulació” en *Comentaris a la Llei del Patrimoni Històric de les Illes Balears*, Institut d’Estudis Autònoms, Palma de Mallorca, 2003, pp. 71-106.

MELGOSA ARCOS, Francisco Javier, “La aplicación de la Convención sobre el Patrimonio Mundial”, en GARCÍA RUBIO, Fernando (coord.), *Régimen jurídico de los centros históricos*, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 161-178.

MELÓN MUÑOZ, Alfonso (director), *Memento práctico de Urbanismo*, Lefebvre, Madrid, 2018.

MENÉNDEZ PABLO, Xavier, “Les figures jurídiques de protecció del patrimoni cultural a Catalunya: una mena de balanç”, *Identitats*, núm. 1, enero 2002, pp. 23-36.

MENÉNDEZ PABLO, Xavier y otros, *La protecció del patrimoni cultural immoble. Guia per a l'elaboració dels catàlegs municipals de béns protegits*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2009.

MORERA CAMPRUBÍ, Montserrat, *Supuestos prácticos de Urbanismo de Cataluña*, Ed. Ezcurrea, Madrid, 2014.

MUNAR FULLANA, Jaume, “El planeamiento urbanístico”, en BLASCO ESTEVE, Avelino y MUNAR FULLANA, Jaume (dirs.), *Comentarios a la Ley de Urbanismo de las Illes Balears*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 254-449.

NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar, “Las competencias medioambientales de los entes locales tras la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 46, febrero 2018, pp. 68-103.

NAVARRO SÁNCHEZ, Ángel Custodio, “El Patrimoni Etnològic de les Illes balears” en *Comentaris a la Llei del Patrimoni Històric de les Illes Balears*, Institut d'Estudis Autònomic, Palma de Mallorca, 2003, pp. 161-200.

NAVARRO SÁNCHEZ, Ángel Custodio, “La protección jurídica de la cultura popular y tradicional”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 3, Quincena del 15 al 27 Feb. 2004, pp. 427 y ss.

NAVASCUÉS PALACIO, Pedro, *Normativas sobre el Patrimonio Histórico Cultural*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid, 2002.

NEVADO-BATALLA MORENO, Pedro, “Protección de una casa sin interés cultural integrada en un conjunto histórico”, *Práctica Urbanística*, núm. 80, Sección El urbanismo en el estrado, La Ley, Madrid, Marzo 2009.

NIETO GARRIDO, Eva, “Artículo 44”, en CASAS BAAMONDE, Emilia (directora), *Comentarios a la Constitución Española. Tomo I*, Ministerio de Justicia, 2018, pp. 1360-1365.

OLLERS VIVES, Pere, “Els Béns d'Interès Cultural immobles i el seu règim de protecció” en *Comentaris a la Llei del Patrimoni Històric de les Illes Balears*, Institut d'Estudis Autònomic, Palma de Mallorca, 2003, pp. 39-69.

- ORTEGA GARCÍA, Ángel y ORTEGA CIRUGEDA, Juan, *Comentarios a la Ley del suelo de Madrid Ley 9/2001, de 17 de julio*, Monecorvo, Madrid, 2001.
- PABLO MARTÍNEZ, Luis, “La tutela legal del Patrimonio Cultural Inmaterial de España: valoración y perspectivas”, *Revista de Sociales y Jurídicas*, 7, 2011.
- PALLARÉS MARTÍ, Núria, *El deure de conservació. Ordres d’execució*, Diploma de Postgrau en Dret Urbanístic, URV, Tarragona, 2023.
- PARDO ÁLVAREZ, María, *La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*, Marcial Pons, Madrid, 2005.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Marcial Pons, Madrid, 1998.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, “Urbanismo y patrimonio histórico”, *Revista Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 2, 1998, pp. 55-79.
- PECES MORATE, Jesús, “Régimen urbanístico de la propiedad del suelo: clasificación del suelo y régimen de las distintas clases”, *Cuadernos de Derecho Judicial*, 1992.
- PÉREZ DE ARMIÑÁN Y DE LA SERNA, Alfredo, *Las competencias del estado sobre patrimonio histórico español en la constitución de 1978*, Civitas, Madrid, 1996.
- PÉREZ DE ARMIÑÁN Y DE LA SERNA, Alfredo, “Una década de aplicación de la Ley del Patrimonio Histórico Español”, *Revista Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 1, 1997.
- PÉREZ GALÁN, Beatriz, “Los usos de la cultura en el discurso legislativo sobre patrimonio cultural en España. Una lectura antropológica sobre las figuras legales de protección”, *Revista de Antropología Experimental*, núm. 11, 2011, pp. 11-30.
- PÉREZ GONZÁLEZ, Carlos, “El sistema de planeamiento territorial y urbanístico en Galicia”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Madrid, 2020, pp. 1-80.
- PÉREZ LUÑO, Antonio, *Derechos Humanos. Estado de Derecho y Constitución*, Madrid, 1984, pp. 486 y ss.
- POMED SÁNCHEZ, Luis, “Artículo 148.1.3.ª. 3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, en CASAS BAAMONDE, Emilia (dir.), *Comentarios a la Constitución Española. Tomo II*, Ministerio de Justicia, 2018, pp. 1155-1166.
- PONCE SOLÉ, Julio, *Discrecionalidad urbanística y autonomía municipal*, Civitas, Madrid, 1996.
- PONS CÀNOVAS, Ferran, “El patrimoni arqueològic” en *Comentaris a la Llei del Patrimoni Històric de les Illes Balears*, Institut d’Estudis Autònoms, Palma de Mallorca, 2003, pp. 127-160.

PORRAS NADALES, Antonio Joaquín, “Derechos e intereses. Problemas de Tercera Generación”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10, 1991, pp. 219-232.

PORTO REY, Enrique, “De la conservación individualizada del patrimonio inmobiliario a su rehabilitación integrada en el planeamiento urbano”, *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 109, julio-agosto-septiembre, 1988, pp. 20 y ss.

PUERTO ÁLVAREZ, José Ramón, “Los catálogos urbanísticos en los pequeños concejos asturianos” en *Los Catálogos Urbanísticos en el Principado de Asturias: una perspectiva pluridisciplinar*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2013, pp. 237-254.

QUEROL FERNÁNDEZ, María Ángeles, *Manual de Gestión del Patrimonio Cultural*, Akal, Madrid, 2010.

QUINTANA LÓPEZ, Tomás, “La conservación de las edificaciones en la legislación del Patrimonio Histórico”, en *REALA* núm. 239, 1988.

RAMÓN FERNÁNDEZ, Francisca, *Patrimonio Cultural. Régimen legislativo y su protección*, editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.

REQUEJO PAGÉS, Otilia, “Sobre el patrimonio arqueológico y los catálogos urbanísticos”, en *Los Catálogos Urbanísticos en el Principado de Asturias: una perspectiva pluridisciplinar*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2013, pp. 93-124.

RICART I MARTÍ, Encarnació y GÓMEZ BUENDÍA, Carmen, “El patrimonio cultural local”, en GIFREU I FONT, Judith, y FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (Dirs.), *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Associació Catalana de Municipis, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 1443-1468.

RIVAS ANDINA, José Ángel, “El patrimonio cultural local desde el ayuntamiento” en *Los Catálogos Urbanísticos en el Principado de Asturias: una perspectiva pluridisciplinar*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2013, pp. 277-300.

RIVERO YSERN, José Luís, *Manual básico de Derecho Urbanístico*, Tecnos, Madrid, 2018.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, “El marco constitucional del urbanismo en España”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 32, junio 2008, pp. 171-182.

RODRÍGUEZ BEAS, Marina, *La Directiva de Serveis i la Planificació d'activitats comercials*, Universitat Rovira i Virgili, Tarragona, 2023 (no publicado).

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, *La administración del Estado social*, Marcial Pons, Madrid, 2007.

RODRÍGUEZ-PASSOLAS CANTAL, José, “Plan especial de protección en conjunto histórico artístico. Consecuencias: mantenimiento de las estructuras urbana y arquitectónica, así como de las características generales del ambiente. Memoria”, *Práctica Urbanística*, núm. 117, Sección El urbanismo en el estrado, La Ley, Julio 2012, pp. 46-50.

RODRÍGUEZ RAMOS, Luis (coord.), *Código Penal. Comentado y con jurisprudencia*, La Ley, Madrid, 2007.

ROLLA, Giancarlo, “Bienes culturales y Constitución”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 2, pp. 164 y ss.

ROLLI, Renato, ZICARO, Valerio, *Los bienes culturales y paisajísticos en el derecho vigente en Italia*, Anuario de la facultad de Derecho, vol. XXX, 2012-2013.

RUIZ CAGIGAL, Alfonso, “Tramitación de expedientes de Patrimonio Histórico Cultural en los Ayuntamientos”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 22, Sección Colaboraciones, Quincena del 30 Nov. al 14 Dic. 2000, pp. 3686-3696.

RUIZ DE LA PEÑA RUIZ, Diego, “Diez años de catalogación urbanística en Asturias. Situación actual y perspectivas de futuro”, en *Los Catálogos Urbanísticos en el Principado de Asturias: una perspectiva pluridisciplinar*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2013, pp. 18-42.

RUIZ ENTRECANALES, Rosa, HENON, A. “*Smart Heritage City: Un proyecto de ciudad patrimonial inteligente*”. *Libro de comunicaciones y proyectos: IV Congreso Ciudades Inteligentes*, núms.30-31, Mayo 2018, Madrid, 2018.

SALAS HERNÁNDEZ, Javier, “Estatutos de Autonomía, leyes básicas y leyes de armonización”, *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102, La Ley, pp. 447 y ss.

SÁNCHEZ GIMÉNEZ, Rosa, “Aplicación práctica de los documentos integrantes de un Plan General de Ordenación Urbana en la Comunidad Autónoma de Aragón. Metodología Propuesta”, *Práctica Urbanística*, núm. 77, Sección ¿Qué documentos necesito?, Diciembre 2008, La Ley, pp. 60 y ss.

SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, “Técnicas urbanísticas de protección del patrimonio cultural en el derecho Español”, *Urbanismo y Patrimonio Histórico*, Madrid, 2001, pp. 61-97.

SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, *Régimen jurídico de los centros históricos*, Dykinson, Madrid, 2008.

SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, “El deber de conservación, las órdenes de ejecución y la declaración de ruina”, en SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (dir.), *Derecho urbanístico del País Vasco*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2008, pp. 1085-1109.

SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, “Las catalogaciones urbanísticas como ejercicio de la competencia municipal de protección del patrimonio cultural”, en GARCÍA RUBIO, Fernando (coord.), *Régimen jurídico de los centros históricos*, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 119-160.

SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, “El urbanismo, al servicio del patrimonio común (1)”, *Práctica Urbanística*, núm. 119, Sección Estudios, Noviembre-Diciembre 2012, pp. 20-46.

SÁNCHEZ LUQUE, María, *La gestión municipal del Patrimonio Cultural urbano en España*, Tesis Doctoral, Departamento de Historia del Arte. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Málaga, 2005, pp. 42-52.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Ed. Tecnos, Madrid, 1994.

SAN MARTÍN CALVO, Marina, “Las políticas de la Unión Europea relativas a la protección del patrimonio cultural de los estados miembros”, *Revista Aranzadi Unión Europea*, núm. 3, 2015, pp. 1-17.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo General II*, Primera Edición, Iustel, Madrid, 2006, pp.405 y ss.

SANTODOMINGO GONZÁLEZ, Álvaro Luis, “El plan básico autonómico de Galicia”, *Práctica Urbanística*, núm. 154, Sección Estudios, Septiembre-Octubre 2018, Wolters Kluwer, Madrid, 2018, pp. 1-10.

SANTOS DíEZ, Ricardo y CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio, *Derecho urbanístico. Manual para juristas y técnicos*, 3ª ed., El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1999.

SAURET GUERRERO, María Teresa, “Los catálogos monumentales: La puesta en valor de los Bienes Patrimoniales por el conocimiento y la información especializada”, *PH: Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, núm. 32, 2000, pp. 61-65.

SCHWARZE, Juergen, *El Derecho administrativo europeo a la luz del Tratado de Lisboa: observaciones preliminares*, Parlamento Europeo, Bruselas, 2011.

SEGURA FUSTER, Francesc, “Règim sancionador” en *Comentaris a la Llei del Patrimoni Històric de les Illes Balears*, Institut d’Estudis Autònoms, Palma de Mallorca, 2003, pp. 285-304.

SERRA MONTÉ, Agustí (Dir.), *Directrius de contingut per als catàlegs de béns i plans especials de protecció*, Departaments de territori i cultura de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2013.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María (Dir.), *Lecciones de derecho penal. Parte especial*, Atelier, Barcelona, 2006.

SIMÓN ÁLVAREZ, Cristina, "Requisitos legales Ley 5/2016, de 4 mayo, de patrimonio cultural de Galicia", en LA LEY 4153/2016, El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer, Madrid, 2016, pp.1-5.

SOCIÀS FUSTER, Fernando, "El patrimoni moble i el seu règim de protecció" en *Comentaris a la Llei del Patrimoni Històric de les Illes Balears*, Institut d'Estudis Autònoms, Palma de Mallorca, 2003, pp. 107-125.

SORO MATEO, Blanca, "La desclasificación de bienes culturales. Pérdida de valores, error o desviación de poder", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 41-42, 2013, pp. 241-286.

SUÁREZ ANTUÑA, Faustino, "Los instrumentos de protección del patrimonio industrial en el marco del planeamiento y ordenación urbanístico" en *Los Catálogos Urbanísticos en el Principado de Asturias: una perspectiva pluridisciplinar*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2013, pp. 187-214.

SUBIRÓS PUIG, Pep, *Estratègies culturals i renovació urbana*, Aula Barcelona, Barcelona, 1999.

TORRES DE LA FUENTE, José Antonio, "Patrimonio Cultural Europeo: Antequera-Matera, su Acontecer Administrativo-Turístico", *Diario La Ley*, núm. 9771, Sección Tribuna, 15 de Enero de 2021, Wolters Kluwer, pp. 1-27.

TORRES DEL MORAL, Antonio, "Comentario al artículo 46 de la Constitución", en ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (Dir.), *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, vol. IV, EDERSA, Madrid, 1983-1989.

TROITIÑO VINUESA, Miguel Ángel, "Ciudades Patrimonio de la humanidad: desafío de interpretación, planificación y gestión turística", en *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Tirant lo Blanch. Valencia, 2002, pp. 353-408.

TUGORES, Francesca, PLANAS, Rosa, *Introducción al patrimonio cultural*, ediciones Trea, Gijón, 2006.

UNESCO. (1977). *La UNESCO y el mundo: perspectivas para 1982* (disponible en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000074809_spa).

URIBESALGO LÓPEZ, Cristina, “*La llei del patrimoni cultural català. Aspectes legals de protecció del patrimoni cultural*”, *URTX*, núm. 20, 2007, pp. 383-390.

VADRÍ I FORTUNY, Maria Teresa, “Política ambiental de Cataluña”, en LÓPEZ RAMÓN Fernando (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*, Thompson Aranzadi, Cizur Menor, 2006, pp. 601 y ss.

VALENCIA MARTÍN, Germán, “La interpretación en clave ambiental de las competencias en materia de cultura y patrimonio”, *revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 38, septiembre-diciembre 2017.

VAQUER CABALLERÍA, M., “La protección jurídica del patrimonio cultural inmaterial”, *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, núm. 1, 2005, pp. 88-99.

VERCHER NOGUERA, Antonio, “El expolio de bienes de patrimonio histórico o la descontextualización penal del entorno arqueológico”, *Diario La Ley*, núm. 9151, Sección Doctrina, 5 de Marzo de 2018, Wolters Kluwer, pp. 1-16.

VILA RECIO, Marc, “*Estat actual i crítica de la legislació i figures de protecció del patrimoni cultural català dins del marc estatal*”, *Biblio 3w: revista bibliogràfica de geografia y ciencias sociales*, vol. XI, núm. 689, 2006.

VILLAGRASA ROZAS, María del Mar, “Notas sobre la tramitación parlamentaria de la Ley del Patrimonio Cultural Aragonés”, *Proyecto social: Revista de relaciones laborales*, núm. 7, 1999, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, pp. 221-232.

VIVES LEAL, Núria y SOTERAS GUIXÀ, Joana (Dir.), *Diccionari de Dret Administratiu*, Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2013.

ANEXO: TABLAS RESUMEN DE LA PRINCIPAL NORMATIVA HISTÓRICA EN MATERIA DE PATRIMONIO CULTURAL EN ESPAÑA

| |
|--|
| Real Decreto de 1 de junio de 1900, por el que se ordena la formación de un Catálogo monumental y artístico de la Nación |
| Objeto de protección |
| Se forma un Catálogo monumental y artístico de la Nación (española). En dicho catálogo se incluyen todas las riquezas monumentales y artísticas de todas las provincias de España. Se infiere que incluye tanto bienes inmuebles (monumentos) como muebles (obras de arte). (art. 1) |
| Categorías de protección |
| A pesar de que la ley todavía no hace una categorización de bienes a proteger, se entiende que hay una categoría genérica que no protege legalmente que es la del bien incluido en el Catálogo monumental y artístico de la Nación . (arts. 1 a 4) |
| Procedimiento de declaración, catalogación o protección |
| |

| |
|---|
| <p>El Catálogo depende del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, si bien se elabora por personas designadas por la Real Academia de las Artes de San Fernando con el fin de ser la gente más capacitada para dicha tarea.</p> <p>El Catálogo se hace por provincias, cada provincia es un tomo distinto del Catálogo. (arts. 1 a 4)</p> |
| <p>Limitaciones de intervención sobre bienes protegidos</p> |
| <p>No se especifica explícitamente, pero la inclusión del Catálogo monumental no implica un régimen de protección específica, y parece más bien destinado a formar un inventario del patrimonio. (art. 1)</p> |
| <p>Limitaciones exportaciones</p> |
| <p>----</p> |
| <p>Acción de fomento</p> |
| <p>----</p> |
| <p>Colaboración administrativa</p> |
| <p>----</p> |
| <p>Régimen sancionador</p> |
| <p>----</p> |
| <p>Regulación orgánica</p> |
| <p>----</p> |
| <p>Desarrollo normativo</p> |
| <p>----</p> |

| |
|---|
| <p>Ley de 7 de julio de 1911 de excavaciones arqueológicas</p> |
|---|

| |
|---|
| Objeto de protección |
| Se protegen en esta ley los restos arqueológicos y antigüedades (obras de arte e industriales de edad prehistórica a medieval) descubiertos a causa de excavaciones arqueológicas o paleontológicas (arts. 1 y 2). |
| Categorías de protección |
| <p>1) Ruinas arqueológicas o antigüedades incluidas en el inventario del Ministerio de Instrucción pública: en este inventario se incluyen todas las ruinas monumentales y antigüedades reutilizadas en edificios modernos. Su inclusión prohíbe el deterioro intencionado de los mismos (art. 3). En el caso de antigüedades ya descubiertas al entraren vigor la ley, se permite su comercio, si bien con el deber de inventariarlas y en caso de exportación a pagar una tasa del 10% de su valor y a estar sujeto al derecho de tanteo y retracto del Estado (art. 9).</p> <p>2) Ruinas arqueológicas o antigüedades descubiertas no inventariadas: a pesar de no estar en el inventario también gozarán de protección atendiendo a la finalidad de evitar que puedan caer en manos privadas o ser exportadas ilegalmente. Es comprensible, pues una de las características de los bienes arqueológicos es que a menudo se descubren de forma sorpresiva e imprevisible y por lo tanto no se puedan inventariar (art. 4).</p> |
| Procedimiento de declaración, catalogación o protección |
| El inventario se elabora, a cuenta del Ministerio de Instrucción Pública, por catedráticos universitarios sobre la materia, funcionarios arqueólogos del Ministerio o de las Academias de San Fernando o la de Historia (arts. 19 a 23). |

| |
|--|
| |
| Limitaciones de intervención sobre bienes protegidos |
| <p>El Estado se reserva la facultad de hacer excavaciones sobre predio ajeno privado con pago de la correspondiente indemnización así como quedarse con las ruinas descubiertas previo pago de indemnización también.</p> <p>También corresponden al Estado las antigüedades descubiertas en subsuelo o demoliciones, previo pago de premio al descubridor y al dueño del terreno. Las indemnizaciones las determina una comisión externa formada por miembros de Reales academias (arts. 4 y 6).</p> <p>El Estado puede hacer concesiones de excavaciones a particulares o corporaciones, caso en el que los descubrimientos pertenecen a dichas corporaciones o particulares (art. 8).</p> |
| Limitaciones exportaciones |
| <p>En caso de excavaciones autorizadas llevadas a cabo por extranjeros, el descubridor puede llevarse consigo al extranjero los objetos descubiertos duplicados, mientras que en los objetos hallados no duplicados solo puede llevarse consigo al extranjero por un máximo de un año con finalidad de estudio (art. 8).</p> |
| Acción de fomento |
| <p>Se prevén dos premios en metálico y uno honorífico para los tres descubridores que hayan descubierto las antigüedades más importantes. Se da cada tres años a juicio de una comisión independiente (art. 10).</p> |

| |
|--|
| |
| Colaboración administrativa |
| Se prevé que en caso de que el Estado adquiriera antigüedades o colecciones para sí sin hacer entrega a museos provinciales o locales correspondientes, como mínimo estos tendrán derecho a un ejemplar de cada objeto duplicado (art. 12). |
| Régimen sancionador |
| Se determina de forma inconcreta la “responsabilidad, indemnización y pérdida de las antigüedades descubiertas” para el personal no autorizado que haga excavaciones arqueológicas, así como los que oculten, deterioren o destruyan antigüedades (art. 10). |
| Regulación orgánica |
| ---- |
| Desarrollo normativo |
| El art. 13 prevé que en un plazo de 6 meses se apruebe el reglamento en desarrollo de la ley. Así, se aprobó el Reglamento provisional de 1.º de Marzo de 1912, acerca de las excavaciones y antigüedades. |

| |
|---|
| Ley de 4 de marzo de 1915 para la conservación de monumentos arquitectónicos declarados como tales |
|---|

| |
|---|
| |
| Objeto de protección |
| <p>A pesar de que el artículo 1 no lo cita explícitamente, de una interpretación sistemática de la ley se infiere a que solo son protegibles bienes inmuebles, y lo que sí nos explicita es que deben de ser monumentos arquitectónicos artísticos en los que debe de existir alguno de los siguientes méritos: el histórico o el artístico (incluyendo los de cualquier estilo).</p> |
| Categorías de protección |
| <p>El único nivel de protección es el de declaración de Monumento arquitectónico artístico (art. 1). La declaración de monumento arquitectónico artístico implica la inclusión en el catálogo de la Ley de 7 de julio de 1911.</p> |
| Procedimiento de declaración, catalogación o protección |
| <p>Propuesta de cualquier particular o corporación → instrucción por el Ministerio de Instrucción Pública → Declaración formal por el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes.</p> |
| Limitaciones de intervención sobre bienes protegidos |
| <p>1) Obligación de autorización administrativa previa del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes en caso de pretender derribo del monumento declarado o con procedimiento de declaración incoado.</p> |

2) Derecho de tanteo del municipio, provincia o Estado en caso de pretender venta de monumento en manos privadas. (art. 2).

Limitaciones exportaciones

Prohibición de exportación al extranjero si no se elimina del catálogo el monumento (art. 3).

Acción de fomento

1) Subvención pública de hasta el 25% del presupuesto aprobado de la obra previo informe favorable sectorial.

2) Posible declaración del monumento como público a efectos fiscales, siempre que se comprometa el propietario privado a permitir visitas, permitir el derecho de tanteo administrativo en caso de venta y a que permita que toda obra se haga con autorización administrativa.

3) Exención de impuestos de toda obra de reparación o construcción del monumento. (arts. 5 y 6).

Colaboración administrativa

Los monumentos pertenecientes al Estado que no pueda mantener podrán ser cedidos en usufructo a favor de provincias, municipios, corporaciones, asociaciones (o a falta de estas, a particulares, previo concurso) para gestionar y conservar dichos monumentos por un tiempo proporcional al dinero que deban invertir en las obras de conservación (pudiendo optar además a la subvención pública del art. 4 por las obras de conservación). (art. 8).

| |
|---|
| |
| Régimen sancionador |
| ---- |
| Regulación orgánica |
| ---- |
| Desarrollo normativo |
| <p>Cabe el desarrollo normativo por el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes y el de Gobernación (Disp. Ad).</p> <p>Una de las normas que se dictó en desarrollo de esta ley fue del gobierno liberal de García Prieto, el “Real decreto de 9 de Enero de 1923, relativo a la enajenación de obras artísticas, históricas o arqueológicas por entidades eclesiásticas”.</p> |

| |
|--|
| Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926, relativo al Tesoro artístico arqueológico nacional (“Decreto Callejo”) |
| Objeto de protección |
| <p>El objeto de protección de la presente ley es el Tesoro artístico arqueológico nacional, que de acuerdo con el art. 1 está constituido por el conjunto de bienes muebles e inmuebles dignos de ser conservados para la Nación por razones de Arte y cultura. (art. 1)</p> |
| Categorías de protección |
| <p>Los bienes integrantes del Tesoro artístico pasan a ser protegidos por el Estado a partir de su publicación en la Gaceta de Madrid (equivalente al BOE actual).</p> |

El art. 2 prevé por primera vez distintas clases de bienes del Tesoro:

1) **Monumentos** o partes de ellos en territorio español, sean de propiedad pública o privada. Incluye los ya declarados por leyes anteriores como monumentos históricos o artísticos y los arquitectónicos-artísticos. Según el art. 3 se entiende por monumento del Tesoro artístico: edificios en ruinas, sitios, cuevas y abrigos unidos a alguna época o suceso relevante histórico merecedores de ser protegidos así como todos aquellos otros monumentos que por su antigüedad o mérito artístico sean merecedores de tal declaración.

2) **Edificaciones o conjunto de edificaciones, sitios y lugares de reconocida belleza para mantener el aspecto típico, artístico y pintoresco característico de España** declarados como parte del Tesoro.

3) **Yacimientos y objetos de interés paleontológico y prehistórico, cuevas, abrigos y peñas, con pinturas rupestres; monumentos prehistóricos; campos de excavaciones** acotados y deslindados de acuerdo con la ley; y en general cuantos objetos con interés paleontológico, histórico, arqueológico o documental reconocido.

Por lo tanto, vemos como nota importante, que no hay declaraciones genéricas de protección, se exige en todos los casos un reconocimiento administrativo explícito de bien integrante del Tesoro artístico de acuerdo con esta ley (o que lo hayan sido ya de acuerdo con la legislación anterior en el caso de los monumentos en su categoría equivalente de monumentos históricos o artísticos).

También destaca como novedad, de acuerdo con el art. 4, que el concepto de bien inmueble a proteger no solo incorpora la parte estrictamente inmueble de acuerdo con el Código Civil, sino también los demás elementos consustanciales que formen parte del inmueble o hayan formado parte del mismo. Por lo tanto se llega a intentar proteger a ciertos elementos muebles que crean una unidad funcional con el inmueble.

Otro efecto de la declaración de un bien como parte del Tesoro es la consideración de interés público de las actuaciones de defensa, conservación y custodia de los mismos (art. 7).

(arts. 2,4,7,9)

| |
|---|
| |
| Procedimiento de declaración, catalogación o protección |
| <p>1) Para declarar un monumento del Tesoro (art. 19):</p> <p>Acuerdo de incoación (por Ministerio de Instrucción, Real Academia de San Fernando o de Historia, Comisaría Regia de turismo, Comisiones de Monumentos –de oficio o a instancia de municipio o provincia interesado-, Gobernadores civiles, Presidentes de Diputación) → remisión del expediente al Ministerio de Instrucción Pública → informe preceptivo de las Reales academias de San Fernando o de Historia o Junta superior de excavaciones según clase de bien → remisión expediente informado al Patronato y Ministerio de Instrucción Pública para resolución declaratoria de formar parte del Tesoro.</p> <p>2) Para declarar una ciudad o pueblo artístico del Tesoro (arts. 20, 21, 22):</p> <p>Acuerdo de petición del Cabildo municipal de la ciudad interesada (a instancias de la Comisaría Regia de Turismo o Comisión provincial de monumentos), el Ministerio de Instrucción pública de oficio o a petición de las Reales academias de San Fernando o Historia → traslado de la petición al Ministerio de Instrucción pública → informe de las Reales academias de San Fernando o Historia → remisión expediente a la Junta del Patronato → resolución e declaración del Ministerio de Instrucción pública → deber del Ayuntamiento afectado de levantar planos identificativos de zonas protegidas y servidumbres de no construcción, así como de crear ordenanzas municipales de conservación de monumentos.</p> |
| Limitaciones de intervención sobre bienes protegidos |
| <p>1) Bienes inmuebles:</p> <p>Se prohíbe la demolición total o parcial de los monumentos declarados parte del Tesoro, excepto que por razones excepcionales de imposibilidad de conservación no quedara otro remedio, siempre con la autorización expresa del Ministerio de</p> |

Instrucción Pública y Bellas Artes y con informe preceptivo de órgano externo experto (como lo podría ser, por ejemplo, la Real Academia de las Bellas Artes de San Fernando). Por lo tanto, se limita a la excepcionalidad el supuesto de demolición, cosa que la normativa de 1915 no especificaba y quedaba más abierto con la normativa anterior. Se extiende esta prohibición a los bienes con incoación de expediente de inclusión en el Tesoro (art. 14).

En cambio, el art. 10 no pone limitación a los negocios jurídicos de enajenación entre particulares de los bienes declarados integrantes del Tesoro, sin perjuicio de la obligación de ponerlo en conocimiento del Estado.

Se impone a todo propietario, poseedor o usufructuario, sea privado o público, de un bien protegido el deber de conservarlo. Más allá de este deber genérico, se requiere autorización del Ministerio de Instrucción Pública para hacer obras sobre elementos protegidos en la declaración de bien del Tesoro del monumento arquitectónico (art. 11). Eso implica una gran novedad, pues por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico se prevé que en la declaración de catalogación se concrete las partes del monumento que se podrán tocar y las que no, y qué intervenciones son posibles y cuáles deben serlo con autorización administrativa previa, asemejándose mucho más al sistema actual de protección de bienes de interés cultural o a las fichas de catálogos del patrimonio incluidos en planes urbanísticos.

En caso de desatención del deber de conservación, la administración puede requerir las obras de conservación al propietario (lo que hoy conocemos como órdenes de ejecución), que si no se atienden en el plazo requerido se permite la ejecución subsidiaria o la expropiación a cargo del municipio, provincia o Estado (la ley lo permite a las tres administraciones indistintamente y requiere informe previo de la Real Academia de San Fernando).

Según art. 17, Ayuntamientos, Diputaciones y ciertos funcionarios estatales deben de hacer en el plazo de 3 meses desde la publicación de la presente ley una relación de monumentos susceptibles de ser parte del Tesoro (castillos, monasterios, puentes

históricos, etc) que implicará de forma preventiva sobre los mismos una prohibición de reaprovechamiento de materiales de construcción, transformación del bien o su utilización como viviendas.

2) Bienes muebles:

Los objetos de interés artístico o histórico nacional integrados en el Tesoro son inalienables e imprescriptibles (art. 27).

Limitaciones exportaciones

Sobre los **bienes inmuebles**, en esta ley se refuerza el carácter de prohibición de la exportación, pues es el objetivo fundamental de la nueva ley. Así el art. 8 prohíbe “absoluta y terminantemente” la exportación de edificios desmontados en totalidad o de sus partes componentes y de todo aquello accesorio al inmueble.

Sobre los **bienes muebles** que sean objetos con interés artístico o histórico nacional incluido en un catálogo administrativo (se presumen tales todas las pinturas o parecidos de autores anteriores a 1830), se obliga a tener autorización del Ministerio de Instrucción pública para su exportación. No se autorizarán las salidas del territorio estatal de los objetos cuya salida puedan causar grave perjuicio a la cultura española (art. 28).

En los casos en que se autorice la exportación, el Estado, provincia o municipio tiene, en un plazo de 3 meses, derecho de tanteo para adquirir el bien según precio consignado en guía de exportación (art. 32).

Además, en caso de bien exportado ilegalmente al extranjero, el Estado tratará de repatriar el bien, con la consecuencia de que el vendedor deberá devolver el precio cobrado al comprador y el Estado se quedará con el bien vendido ilegalmente.

| |
|---|
| |
| Acción de fomento |
| <p>También se prevé que municipios, provincias o Estado puedan ceder mediante concesión a particulares ciertos bienes declarados parte del Tesoro (castillos, monasterios, etc) con la idea de que debido al alto coste para su rehabilitación o conservación las concesiones puedan durar hasta 99 años, con exención de impuestos sobre el bien. De tal manera que los particulares ganan la gestión de un bien pintoresco con el deber de conservarlo, mientras que las administraciones no deben sufragar los altos costes de conservación, de tal modo que ambos actores de la concesión ganan algo, los primeros en base a su interés privado, los segundos en base al interés público inherente a la conservación de los bienes históricos. Si bien los concesionarios no tienen derecho a subvención por conservar la obra. (art. 16)</p> |
| Colaboración administrativa |
| <p>Se permite al gobierno estatal ceder temporalmente sus bienes integrantes del Tesoro a corporaciones o particulares dispuestos a mantenerlos siempre que se autorice por el Ministerio de Instrucción Pública cualquier obra sobre el mismo. En caso de incumplimiento del deber de conservación el bien volvería a ser ocupado por el Estado. (art. 15)</p> |
| Régimen sancionador |
| <p>Por primera vez se prevén sanciones en caso de contravención de la ley, especialmente en su Título III sobre bienes muebles artísticos o históricos del Tesoro. (arts. 33 a 35)</p> |
| Regulación orgánica |

El art. 37 crea la **Junta del Patronato**, órgano dependiente del Ministerio de Instrucción Pública, con personalidad jurídica propia, presidida por el Director General de Bellas Artes y con la misión de proteger, conservar y acrecentar el Tesoro artístico nacional.

Desarrollo normativo

Se autoriza al Ministerio de Instrucción Pública, Gobernación, Justicia y Hacienda a dictar las normas de desarrollo de la ley (art. 40). De hecho la ley ya se remite a un reglamento en distintas cuestiones para regularlas con detalle, como las autorizaciones para intervenciones u obras en monumentos catalogados (art. 11), las concesiones de cesión a particulares de ciertos monumentos (art. 16), determinación de responsabilidades para infracción de prohibición de alterar ciertos monumentos (art. 18), concreción de requisitos para ser declarado parte del Tesoro artístico (art. 19), las autorizaciones para exportación de objetos artísticos (arts. 26 y 29) y el funcionamiento del Patronato (art. 37).

Artículo 45 de la Constitución de 1931

Objeto de protección

El precepto constitucional tiene como objeto de protección “toda la riqueza artística e histórica del país, sea quien fuere su dueño”. De forma pionera también hace referencia a la protección de “lugares notables por su belleza natural” siendo la primera norma en proteger explícitamente el patrimonio natural.

Categorías de protección

| |
|---|
| <p>La riqueza artística e histórica antes mencionada constituye una categoría genérica bajo el nombre de “tesoro cultural de la Nación” recuperando el concepto de tesoro de la Nación del Decreto-Ley de 1926, si bien esta vez se cambia la palabra artístico por cultural, concepto más extenso e inclusivo para albergar no solo “obras de arte”.</p> |
| <p>Procedimiento de declaración, catalogación o protección</p> |
| <p>----</p> |
| <p>Limitaciones de intervención sobre bienes protegidos</p> |
| <p>Además de las limitaciones de exportaciones que luego veremos, el artículo no concreta medidas de intervención específicas, se limita, de forma genérica a afirmar que los bienes integrantes del tesoro cultural estarán “bajo la salvaguardia del Estado”, y que el Estado “organizará un registro de la riqueza artística e histórica, asegurará su celosa custodia y atenderá a su perfecta conservación”, sin entrar más a fondo.</p> |
| <p>Limitaciones exportaciones</p> |
| <p>El precepto constitucional menciona explícitamente que el tesoro cultural de la Nación está bajo la salvaguardia del Estado, y específicamente menciona que el Estado podrá prohibir su exportación y enajenación, así como decretar las expropiaciones legales que estimare oportunas para su defensa.</p> |
| <p>Acción de fomento</p> |
| <p>----</p> |
| <p>Colaboración administrativa</p> |
| <p>----</p> |
| <p>Régimen sancionador</p> |
| <p>----</p> |

| |
|--|
| Regulación orgánica |
| ---- |
| Desarrollo normativo |
| A pesar de no hacer mención explícita a ningún desarrollo normativo, ni aún menos hacer ninguna reserva de ley, como veremos a continuación, dicho precepto fue desarrollado dos años después de la Constitución por la Ley de 13 de mayo de 1933, sobre defensa, conservación y acrecentamiento del Patrimonio Histórico-Artístico Nacional, y hubo que esperar hasta 1936 para que se aprobara el Reglamento de 16 de abril de 1936 que desarrolla la ley de 13 de mayo de 1933. |

| |
|---|
| Ley de 13 de mayo de 1933, sobre defensa, conservación y acrecentamiento del Patrimonio Histórico-Artístico Nacional |
| Objeto de protección |
| Se protege, como parte del Patrimonio histórico-artístico nacional , todos los inmuebles y muebles con interés artístico, arqueológico, paleontológico o histórico sito en España siempre que tenga una antigüedad superior a 100 años, excepto los de antigüedad inferior pero con un valor artístico o histórico indiscutible (con la excepción de obras de autores contemporáneos). (art. 1) Por otro lado, el patrimonio documental y bibliográfico se remite el art. 4 a una norma específica, que no se aprobó hasta 1972, con la Ley de 21 de junio del Tesoro Documental y Bibliográfica. |
| Categorías de protección |
| Tal y como hace de forma parecida la actual LPHE, la Ley de 1933 establecía una categoría genérica objeto de la ley, que es el concepto “Patrimonio histórico-artístico nacional”, pero luego, para una protección efectiva (en el caso de los bienes inmuebles) |

se debía de declarar el bien (inmueble), mediante decreto, como “**monumento histórico artístico**”.

Para el **bien mueble**, cualquiera que formara parte del **Patrimonio histórico-artístico nacional**, era suficiente para que se aplicaran las previsiones de los arts. 41 a 54.

Finalmente se prevé un **inventario del patrimonio histórico-artístico** sin finalidad de protección legal pero que serviría de base para controlar las enajenaciones, exportaciones o catalogar monumentos. El inventario está formado por todos los bienes muebles o inmuebles con interés histórico-artístico. Para conformar el inventario se parte de los catálogos monumentales y el Fichero de Arte Antiguo, así como la colaboración de entidades públicas y privadas.

Procedimiento de declaración, catalogación o protección

El proceso de declaración del **monumento histórico artístico** era el siguiente:

Petición de incoación de Juntas del Tesoro Artístico a petición propia o por acción popular/ gobierno regional, provincial o municipal respecto a bien de su territorio / entidades art. 6 respecto a cualquier bien / Academias Historia o Bellas Artes → acuerdo de incoación por la Dirección General de Bellas Artes → efectos provisionales de prohibición de derribo u obras mientras dure tramitación expediente → informe preceptivo y favorable de la Academia de la Historia, de Bellas Artes o la Junta Superior del Tesoro → Resolución por Decreto del Consejo de Ministros

En caso de urgencia se prevé una tramitación exprés con el mero informe de la Junta Superior del Tesoro y la resolución del Ministro de Instrucción Pública.

(arts. 14 a 17)

Limitaciones de intervención sobre bienes protegidos

1) Respecto de los bienes inmuebles declarados monumentos histórico-artísticos: toda obra deberá ser autorizada por la Junta Superior y con informe de arquitecto conservador de zona (art. 23). Además, se prohíbe al propietario o poseedor del bien catalogado a realizar las obras que la Junta Superior determine (art. 24), a estos efectos se debe de formar un censo de edificios en peligro de destrucción con el apoyo de arquitectos de las distintas administraciones (art. 22). En caso de peligro de destrucción o uso indebido de un monumento, el Estado puede expropiarlo (art. 26).

Además, ciertos órganos de bellas artes podían requerir a la autoridad civil competente detener obras de deterioro o destrucción de un edificio aunque no estuviera catalogado, además que cualquier ciudadano podía denunciar el deterioro de viene catalogados (art. 27).

También cualquier propietario o poseedor de un monumento histórico tiene la obligación de dejarlo visitar y estudiar o reproducir cuatro veces al mes (art. 29).

2) Respecto de los bienes muebles del patrimonio histórico: se prohíbe su enajenación si pertenecen a alguna administración, a la Iglesia o persona jurídica, mientras que las personas físicas las pueden enajenar, si bien darán cuenta a la Junta Superior si valen más de 50.000 ptas, con derecho de tanteo del Estado (art. 41).

En cuanto a su enajenación se remite a un reglamento, que es el que se aprobó en 1936.

3) Respecto de excavaciones: se mantiene provisionalmente en vigor la Ley de 1911 sobre excavaciones mientras no se crea una nueva ley. Además, se requiere autorización de la Junta Superior para los particulares, y sus hallazgos casuales o autorizados implican, a criterio de la Junta, que su disfrute pase al Estado previa indemnización o que sigan en manos del particular (si bien permitiendo su estudio o reproducción) según los arts. 39 y 40.

Limitaciones exportaciones

1) Respecto de los bienes muebles: se prohíbe la exportación de todo inmueble de más de cien años (sin especificar la necesidad de ser declarada monumento histórico), según art. 35

2) Respecto de los bienes muebles del patrimonio histórico: se requiere autorización de la Junta Superior para cualquier exportación al extranjero, además se requerirá autorización por mayoría absoluta si el bien supera un valor de 50.000 ptas y se debe acreditar que no causa perjuicio al patrimonio histórico español. Además, los bienes por los que se niegue exportación podrán ser adquiridos por el precio declarado o tasado con destino a un museo. En el caso de intento de exportación clandestina se incautará el bien o se multará por su valor si no se localizara.

Acción de fomento

Se prevé la consideración de todo monumento histórico como monumento público a efectos fiscales, hecho que les comporta ciertas ventajas al propietario (art. 30).

Se prevén exención de derechos reales por transmisión de bienes para los propietarios de colecciones que dejen regularmente su estudio y reproducción (art. 48).

También queda libre de todo gravamen la importación de obras de arte que a juicio de la Junta Superior acrecenten al Tesoro artístico nacional (art. 53).

Colaboración administrativa

Hay ciertos ámbitos donde se regulan ciertas actuaciones de colaboración o coordinación interadministrativa.

En protección de monumentos tienen un papel importante los municipios, velando por el cumplimiento de la normativa y especialmente su conservación, debiendo emitir informes y avisar a la Junta local o Superior del Tesoro en caso de riesgo de ruina o venta del monumento declarado, incluso pudiendo tomar medidas urgentes si fuera el

caso, y deben participar en la forma reglamentaria en la contribución de las obras de reparación (art. 36).

La participación de los entes locales en los gastos de conservación de monumentos viene dado también en el art. 25.

Así, en museos, el art. 55 establece a la Junta Superior del Tesoro como órgano coordinador de mejora de los museos existentes. Los municipios pueden además mantener en su territorio las obras de arte estatales si ofrecen un equipamiento donde quedarse (art. 60).

También hay la colaboración de los municipios para formar el inventario del patrimonio del art. 66.

En excavaciones, las realizadas por entes locales se hacen bajo la supervisión de la Junta Superior (art. 38).

Régimen sancionador

El art. 5 prevé la formación de ciertos policías especializados en protección del patrimonio histórico.

Como se ha dicho, se prevé una multa por el valor del bien exportado fraudulentamente sin haberse podido incautar el objeto histórico.

Pero más allá de esto, no hay un título específico que regule infracciones y sanciones, tal y como se hace en la técnica legislativa actual.

Regulación orgánica

Se crea y regula la Junta Superior del Tesoro Artístico, organismo público competente para hacer cumplir esta ley si bien siempre bajo la tutela de la DG de Bellas Artes,

verdadero órgano ejecutivo administrativo en la materia y que autorizaba la mayoría de actuaciones de la Junta Superior.

La Junta Superior funcionaba por secciones según el cometido: monumentos, archivos, museos, exportaciones, etc. Y a nivel territorial se preveía la creación de Juntas locales en los municipios que por su importancia así se requiriese, con la previsión de ir sustituyendo las antiguas Comisiones provinciales de monumentos. También se contempla la posibilidad de crear Juntas delegadas dependientes de la Superior para ocuparse de museos, monumentos u otras instituciones culturales. (arts. 7 a 13)

Desarrollo normativo

La Ley fue desarrollada reglamentariamente mediante el **Reglamento de 16 de abril de 1936**, pues precisamente la misma ley remitía a un futuro reglamento en distintas ocasiones. Es la primera ley del patrimonio que se remite a un reglamento general de desarrollo.

Una parte importante del reglamento se dedica a regular orgánicamente la Junta General del Tesoro y las locales que se puedan crear.

Una de las principales características del reglamento es que pone al propietario como único obligado a sufragar las obras de conservación de los monumentos declarados como tales, con lo que en la práctica muchos propietarios no lo podían costear y los edificios no se conservaban. El art. 23 solo preveía anticipos reintegrables del Estado a los propietarios para afrontar las obras, pero nada más, si bien excepcionalmente podía conceder hasta 10.000 ptas para obras urgentes.

| |
|--|
| Ley de 3 de julio de 1934, de Conservación del Patrimonio Histórico, Artístico y Científico de Cataluña |
| Objeto de protección |
| <p>Es objeto de protección de la Ley todos los bienes muebles (obras de arte, documentos, libros, etc) e inmuebles (monumentos, yacimientos arqueológicos, parajes, parques, jardines, conjuntos urbanos, etc) de interés artístico, histórico, científico o arqueológico de más de 50 años de antigüedad y obra de autores no vivos (salvo excepciones) sitios en Cataluña (art. 1)</p> <p>Para determinar dicho patrimonio el Secretariado de Protección del Patrimonio de la DG de Patrimonio Histórico debe elaborar un inventario (art. 2).</p> |
| Categorías de protección |
| <p>Hay una sola categoría de bienes protegidos que son los bienes inscritos en el Registro del Patrimonio histórico, artístico y científico de Cataluña (arts. 1 a 8)</p> |
| Procedimiento de declaración, catalogación o protección |
| <p>El procedimiento para inscribir bienes en el Registro es el siguiente (arts. 8 a 12):</p> <p>Solicitud de inclusión de oficio o a instancia de Ayuntamiento, Patronato de cultura u otra institución cultural del art. 8 (estas a su vez podrán actuar a instancia de cualquier ciudadano) → notificación a interesados y efectos provisionales de prohibición de modificación del bien → informe preceptivo y favorable de institución cultural del art.</p> |

8 → trámite de audiencia a municipio y Patronato de cultura interesado → resolución de inclusión al inventario por Decreto del Consejero de Cultura

Limitaciones de intervención sobre bienes protegidos

Prohibición de obras sin previa autorización de la DG del patrimonio. Además la DG del patrimonio puede obligar a hacer obras de conservación (art. 16)

Deber de comunicación a la DG del patrimonio antes de transmitir un bien inscrito en el Registro (art. 17)

Posibilidad de que Generalitat efectúe excavaciones arqueológicas en terrenos privados declarados yacimientos previa expropiación o indemnización (art. 20)

Deber de todo propietario de soportar estudio o reproducción del bien inscrito en el Registro, así como de soportar incautación de Generalitat en caso de uso indebido o riesgo para el bien (arts. 21 y 23)

Limitaciones exportaciones

Propietarios o usuarios de bienes inscritos en el Registro deben obtener autorización previa de la DG del Patrimonio en caso de querer exportar el bien (exigirá mayoría absoluta del Comité Superior de Archivos y Museos en caso de que esté valorado en más de 50.000 ptas). (art. 18)

En caso de exportación o venta, Generalitat tiene derecho de tanteo o retracto por el valor declarado o justipreciado (art. 19)

En caso de exportación ilegal, la Generalitat se incautará del bien o en caso de no encontrarse se impondrá multa “*ad valorem*” (art. 25)

Acción de fomento

De forma novedosa se crea por la DG de patrimonio un Censo de Protectores del patrimonio, formado por los propietarios de bienes inventariados que se caractericen por sus donaciones y otras formas de protección del patrimonio, lo que le permite una serie de variopintas ventajas: consideración de su edificio como público a efectos tributarios, entradas gratuitas para museos, estudio por la Generalitat de sus bienes inventariados, auxilio de la Generalitat en la conservación de sus bienes inventariados o en la formación de sus planos y derecho a formar parte de organismos de protección del patrimonio de la Generalitat como las Juntas Locales (art. 15)

Generalitat puede excepcionalmente conceder ayudas o adelantos para las obras de conservación en bienes inventariados (art. 16)

Colaboración administrativa

1) La Ley no regula en ningún momento la forma de coordinarse con el Estado de acuerdo con la ley estatal de 1933, si bien se entiende la preeminencia por *lex* específica de la Ley catalana.

2) Los municipios tienen un papel fundamental en la vigilancia de la buena conservación de los bienes protegidos, debiendo poner en conocimiento de la Generalitat cualquier riesgo así como tomar las medidas más urgentes en su caso.

También tienen un papel de colaboración con la Generalitat en al elaboración del inventario del patrimonio (art. 4)

Régimen sancionador

La ley no contiene una relación de infracciones y sanciones por contravenir la misma. Si bien en caso de no poner en conocimiento de la Generalitat de los bienes objeto de protección de la Ley en el plazo legal, se procede a la incautación de los mismos (art. 5) y en caso de exportación ilegal, la Generalitat se incautará del bien o en caso de no encontrarse se impondrá multa “*ad valorem*” (art. 25)

Regulación orgánica

No es objeto de la Ley regular órganos en la materia, si bien el peso de su ejecución recae en la Consejería de Cultura de la Generalitat, y dentro de esta específicamente a la DG de patrimonio histórico, artístico y científico. Dentro de ella está adscrito el Secretariado de protección del patrimonio al que se le confían misiones como la elaboración del inventario del art. 2 y la creación del Registro de bienes del patrimonio del art. 7.

Desarrollo normativo

Se hace de forma muy puntual remisión a un reglamento, como es el caso de los recursos que pueden interponer propietarios de bienes de los que se incoa procedimiento de inscripción en el Registro (art. 12)

| |
|---|
| Decreto de 22 de julio de 1958 |
| Objeto de protección |
| El mismo que la Ley de 1933 (art. 1) |
| Categorías de protección |
| Se crean dos nuevas categorías (art. 1): 1) Monumento provincial histórico-artístico 2) Monumento local histórico-artístico |
| Procedimiento de declaración, catalogación o protección |
| Para ambas categorías el procedimiento era igual (art. 2): Petición de entidad u organismo provincial o municipal → informa de la Real Academia de la Historia y de San Fernando → propuesta de declaración de la DG de Bellas Artes → Orden ministerial de Educación declarando el monumento provincial o local |
| Limitaciones de intervención sobre bienes protegidos |
| Las mismas que para los Monumentos Nacionales en la Ley de 1933 (art.2). |

La vigilancia del monumento corresponde a un Inspector nombrado por la Diputación Provincial (art. 3).

Destaca también el art. 6 con la finalidad de proteger el entorno de los monumentos, requiriendo autorización de la DG de Bellas Artes para los proyectos de reforma o creación de calles, edificios o plazas en el entorno, pudiendo ser removidas o reformadas las obras que no se sujeten a dicha autorización.

Limitaciones exportaciones

Las mismas que para los Monumentos Nacionales en la Ley de 1933 (art.2).

Acción de fomento

Las mismas que para los Monumentos Nacionales en la Ley de 1933 (art.2).

Colaboración administrativa

Dicha norma prevé por primera vez un papel relevante de Diputaciones y Ayuntamientos, que pueden proponer monumentos provinciales o locales (art. 2), así como nombrar la Diputación el Inspector vigilante de los monumentos (art. 3) y tener que lidiar con ciertos gastos de conservación de los monumentos (art. 5).

A pesar de esta intención de descargar esta gran carga financiera a los entes locales, la práctica hizo inviable esta previsión, por lo que posteriormente surgió el Decreto 1864/1963, de 11 de julio de 1963 por el que el Estado colabora con los organismos locales provinciales y municipales en la financiación (a medias) de las obras de restauración y conservación.

| |
|-----------------------------|
| Régimen sancionador |
| ---- |
| Regulación orgánica |
| ---- |
| Desarrollo normativo |
| ---- |

| |
|---|
| Artículos 44, 46 y 149.2 de la Constitución |
| Objeto de protección |
| El principio rector del art. 44 establece el mandato de los poderes públicos de tutelar y fomentar el acceso a la cultura, reconocido como derecho de todos. El artículo 46 establece el mandato de los poderes públicos de garantizar la conservación y promover el enriquecimiento el patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. |
| Categorías de protección |
| La Constitución no cita categorías concretas de protección, preexistían las de la Ley de 1933 y su reglamento de 1936 así como el Decreto de 22 de julio de 1958, pero como se verá, la LPHE de 1985 y las leyes autonómicas cambiarán el sistema. |
| Procedimiento de declaración, catalogación o protección |
| ---- |
| Limitaciones de intervención sobre bienes protegidos |
| ---- |
| Limitaciones exportaciones |

| |
|--|
| <p>El Estado tiene las competencias exclusivas para la lucha contra a exportación ilegal del patrimonio histórico (art. 149.1)</p> |
| <p>Acción de fomento</p> |
| <p>----</p> |
| <p>Colaboración administrativa</p> |
| <p>El sistema competencial en cultura de concurrencia implica el deber del Estado de coordinar la acción de la cultura entre el Estado y las Comunidades Autónomas (art. 149.2)</p> |
| <p>Régimen sancionador</p> |
| <p>El art. 46 CE prevé un mandato al legislador estatal para que sancione penalmente los ataques al patrimonio histórico, esto está actualmente regulado en los artículos 321 a 324 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.</p> |
| <p>Regulación orgánica</p> |
| <p>----</p> |
| <p>Desarrollo normativo</p> |
| <p>El complejo sistema competencial cultural implicará un desarrollo legislativo y reglamentario tanto a nivel Estatal (LPHE de 1985 y reglamento que lo desarrolla) como de las Comunidades Autónomas (por ejemplo la Ley 9/1993 del Patrimonio cultural catalán)</p> |