

La Ley del Patrimonio Histórico Andaluz (2007) y el Planeamiento Urbanístico
Andalucía's Historical Heritage Law (2007) and Urban Planning



Ángel Isac Martínez de Carvajal

Profesor Titular. Departamento de Historia del Arte. Universidad de Granada

Resumen

Desde 1985 (Ley del Patrimonio Histórico Español), existe un estrecho vínculo entre la tutela del Patrimonio Histórico y los instrumentos de ordenación urbanística. La nueva Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía (2007) ha profundizado en esta materia, incorporando nuevos retos como la "contaminación visual". El artículo analiza los principales contenidos urbanísticos de la Ley andaluza.

Palabras Clave: Patrimonio Histórico. Bienes Inmuebles. Protección. Legislación. Urbanismo. Normativa Internacional. Planeamiento Urbano.

Abstract

From 1985 (when the Spanish Historical Heritage Law was established), a narrow link between the Cultural Heritage protection and the instruments of Town Planning it has been developed. The new andalusian law (Andalusian Historical Heritage Law 2007) has penetrated into this matter, incorporating new challenges as the "visual pollution". The article analyzes the principal urban contents of the Andalusian Law.

Keywords: Historical Heritage. Immovable Cultural Properties. Protection. Legislation. Urbanism. International Laws. Urban Planning.



Ángel Isac Martínez de Carvajal

Ángel Isac (Sevilla, 1954) es Profesor Titular de Historia del Arte de la Universidad de Granada, en la que imparte asignaturas de Historia de la Arquitectura Moderna y Contemporánea, Historia de la Ciudad Moderna (S. XVIII-XX), y el curso del Máster de Historia del Arte sobre "La protección del Patrimonio y el planeamiento urbano".

Su actividad académica e investigadora se ha desarrollado en el campo de la Historia de la Arquitectura y del Urbanismo, y de la Tutela del Patrimonio, materias sobre las que ha impartido numerosos cursos y conferencias, además de haber publicado un amplio número de trabajos. Ha participado en la elaboración de los planes especiales de protección y reforma de la Alhambra-Alijares (1987), del Albaicín (1990), del Conjunto Histórico-Área Centro de Granada (1993), y en el avance para la revisión del PGOU de Granada. Ha participado en la redacción del II Plan General de Bienes Culturales. Colaborador del Plan Director del Conjunto Monumental de la Alhambra y Generalife (2005). Miembro del Comisión Técnica del Observatorio del Paisaje.

Contacta con el autor: aisal@ugr.es

Introducción. La incorporación de los instrumentos urbanísticos en la tutela del Patrimonio

Para comprender la importancia de las actuales vinculaciones entre la tutela del patrimonio y el sistema de ordenación urbanística o territorial, es oportuno recordar que el modelo clásico de tutela patrimonial se gesta en el contexto intelectual y político de la Ilustración y la Revolución francesa, se desarrolla en el siglo XIX, comienza a ser revisado en los últimos años del siglo, y queda definitivamente estructurado en la segunda mitad del siglo XX. Para entendernos rápidamente con lo que quiero decir al hablar del modelo clásico de tutela del Patrimonio, señalaré cuáles serían sus principales características:

1°. La elaboración del concepto moderno, burgués y liberal del Patrimonio, tras la Revolución francesa. El concepto moderno de Patrimonio se fundamenta en la reinterpretación que el pensamiento ilustrado, y posteriormente la filosofía idealista del historicismo, hicieron de la Historia como un bien nacional que el romanticismo se encargará de llevar a sus máximas implicaciones éticas y morales. El edificio, o sus ruinas, encierran los episodios de acontecimientos singulares de la Historia o Cultura de la Nación. Por ello, la Arquitectura se elevará a la expresión artística más universal y que mejor puede reflejar los grandes sentimientos colectivos, así como registrar todos los avances de la Humanidad en su continuo progreso.

2°. El segundo rasgo más característico del modelo clásico de tutela del Patrimonio es que todas las técnicas administrativas estuvieron focalizadas hacia la salvaguarda del monumento como obra única y singular. Solo en el discurso romántico se atisba un interés mayor sobre elementos que no están en esos edificios, y que se localizan en los valores del pintoresquismo urbano. Una ciudad no interesa solo por la presencia de extraordinarias construcciones únicas, sino también por el aspecto de sus calles, conjuntos de barrios, e incluso por los usos y las actividades que desarrollan sus habitantes en el espacio urbano. Es evidente que en este aspecto el discurso romántico es anticipador y vigente, siempre que no se confunda con cualquier manifestación sucedánea y estéril.

3°. En tercer lugar, el modelo del que estoy hablando implica la creación de un aparato administrativo y de un derecho para la tutela del Patrimonio nacional. La creación de ambos, especialmente del Derecho, es un proceso lento por lo que implica de choque frontal contra la concepción del derecho de la propiedad definido como el derecho a disponer y usar de las cosas de la manera más absoluta. Por esta razón, la acción protectora quedará limitada durante mucho tiempo casi exclusivamente a los monumentos de titularidad pública. Los bienes de la Corona, de la Iglesia o de las clases señoriales que pasan a constituir el Tesoro de la Nación tienen que ser administrados a partir de ahora en nombre del interés público; para ello se creará un aparato administrativo especializado en la custodia de los mismos, y complementario de la labor que sobre tales bienes habían empezado a ejercer las academias reales creadas en el siglo XVIII. El estado liberal dispondrá de un cuerpo administrativo al se confía la aplicación de las medidas legislativas que poco a poco van surgiendo. Aparecen así instituciones como las Comisiones de Monumentos o los nuevos organigramas de la administración central.

4º. Por último, y tal vez lo más distintivo del modelo clásico, es la desvinculación entre ámbitos competenciales y técnicas o instrumentos de protección. Esto es fundamental y ha tenido muy graves consecuencias para la conservación del Patrimonio, puesto que la Tutela monumental se ejerció durante décadas a través de técnicas administrativas al margen del gran fenómeno que afectaba a las ciudades desde principios del siglo XIX: la renovación -y no precisamente *cautelosa*- de su estructura y paisaje urbano. La intervención en la arquitectura monumental se realiza mediante el proyecto de restauración, y ésta, en el siglo XIX, supone actuar sobre el edificio para recuperar una imagen perdida o inacabada. Nadie duda que esto pueda hacerse y que además sea absolutamente legítimo hacerlo. Puede hacerse gracias a que si la arquitectura es un lenguaje, su gramática está siendo conocida positivamente gracias al gran desarrollo de los estudios históricos a lo largo del siglo XIX. Es posible por lo tanto saber no solo como reconstruir mediante anastilosis, sino también inventar utilizando la misma gramática del edificio sometido al proyecto restaurador. La restauración se hace cómplice de las operaciones de reforma y saneamiento urbano, en tanto que ignora la preexistencia de elementos construidos y promueve intensas demoliciones en los espacios que rodean a los edificios restaurados. El proceso de reforma urbana del siglo XIX es suficientemente expresivo de esta situación¹. La reforma urbana es un mundo con intereses propios, de tipo especulativo o higiénico, y otro completamente distinto es la protección del Patrimonio. No existe entre uno y otro ninguna posibilidad de acuerdo. Quienes promueven las reformas urbanas ignoran el valor monumental de los espacios urbanos; quienes defienden la permanencia del paisaje urbano no pueden valerse de los instrumentos y técnicas del urbanismo contemporáneo². [Ilustración 1]

¹ Valga como ejemplo el siguiente texto: “Las demoliciones inútiles son ciertamente lamentables, pero las que desembarazan el suelo de un barrio de malas condiciones para edificar otro sano, para dar lugar a construcciones mejores y más bellas, son como aquellas otras demoliciones del año 12 que derribaron la Inquisición y destruyeron el tormento, para hacer plaza a los derechos de la razón y a los fueros del espíritu humano... Los derribos, pues, enriquecen; las nuevas calles se levantan por sí solas, porque las grandes ciudades no son en el estado actual de la civilización más que aglomeraciones de hombres que viven en actividad; y para producir, para cambiar, para circular, para gozar, se pide hoy que no se tropiece con embarazos y obstáculos...”, FERNÁNDEZ DE LOS RÍOS, Ángel. *El Futuro Madrid. Paseos mentales por la capital de España tal cual es y tal cual deba dejarla transformada la revolución* (1868); edición con introducción de Antonio Bonet Correa, Barcelona: Los Libros de la Frontera, 1975, p. 88.

² Me he ocupado con amplitud del conflicto entre modernidad urbana y pensamiento conservacionista en: ISAC, Ángel. “Ganivet y la crítica de la ciudad moderna”, estudio preliminar para la edición de *Granada la bella*, de Ángel Ganivet. Granada: Diputación Provincial de Granada y Fundación Caja de Granada, 1996; y en “Los problemas de la ciudad y la salvaguardia del patrimonio en la vida de un erudito: Francisco de Paula Valladar y Serrano”, en *Los sueños de un romántico. Francisco de Paula Valladar y Serrano (1852-1924)*. Granada: Junta de Andalucía, CajaGranada, 2004, pp. 43-68.

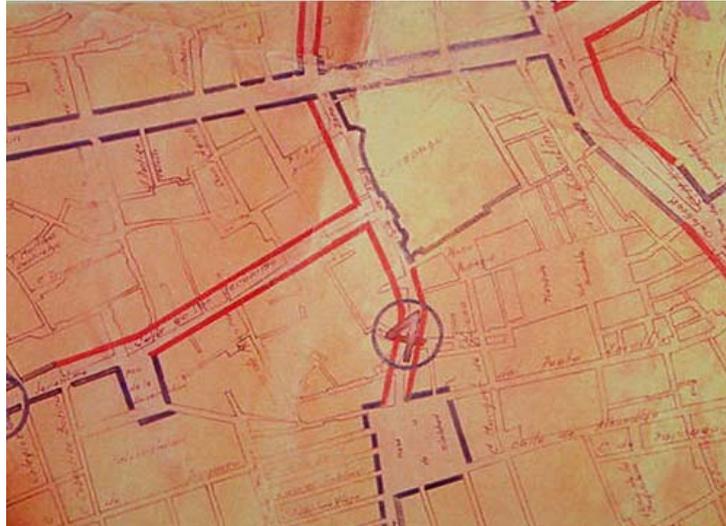


Ilustración 1. Matías y José Fernández-Fígares. Anteproyecto para el ensanche y la reforma interior de Granada.

Para que podamos hablar de un nuevo modelo se requiere tanto cambios profundos en la teoría de la restauración, como en las concepciones urbanísticas, así como en las estructuras jurídicas y administrativas, para poder armonizar los intereses hasta entonces contrapuestos del urbanismo y el patrimonio. El modelo decimonónico experimenta en las primeras décadas del siglo XX una transformación radical que permitió avanzar desde la concepción del monumento aislado como único y verdadero objeto de protección, al conjunto urbano como bien cultural, y, en consecuencia, a la puesta a punto de instrumentos de protección hasta entonces no contemplados en la acción jurídica o administrativa de la protección del patrimonio inmobiliario. El modelo que sustituyó al desarrollado en el siglo XIX otorga un papel especial a los instrumentos o técnicas de la ordenación urbanística, puesto que ha sido capaz de extender la idea del monumento como edificio singular, aislado y aislable, hasta implicar una concepción cada vez más “territorializada” de los bienes y de las acciones de tutela, al mismo tiempo que se ha ampliado el concepto mismo de lo que puede ser patrimonio a proteger y conservar, tal como hemos visto emerger en los últimos años.

La promulgación del Real Decreto-ley de 9 agosto de 1926 sobre conservación de la riqueza histórico-artística nacional, fue una pieza fundamental en la constitución del nuevo modelo, por lo avanzado de su concepción -anticipando cuestiones fundamentales de la doctrina posterior-, aunque con poca trascendencia en su aplicación práctica. Es el primer intento de vinculación entre la custodia patrimonial y las prácticas urbanísticas; supuso, además, importantes avances con respecto a la legislación anterior en materias como el deber de conservación de los edificios declarados, régimen de prohibiciones y posibilidades de expropiación en caso de incumplimiento del deber de conservación impuesto a la propiedad. Incluso se llegaba a considerar el supuesto de expropiación, por “causa de utilidad”, de aquellos edificios que impidieran la “contemplación” de un monumento del Tesoro Artístico Nacional (artículo 12), un precoz antecedente de la “descontaminación visual” que se propone la nueva Ley andaluza, como veremos más adelante.

En su artículo 2 se declaraba que formarían parte del Tesoro Artístico Nacional, además de otros bienes, “las edificaciones o conjuntos de ellas, sitios y lugares de reconocida y peculiar belleza, cuya protección y conservación sean necesarias para mantener el

aspecto típico, artístico y pintoresco característico de España, siempre que así se haya declarado o en lo sucesivo se declare”, considerando además de “utilidad pública” su conservación, protección y custodia (artículo 7). La vinculación con la legislación urbanística de la época, fundamentalmente con lo dispuesto dos años antes al promulgarse el Estatuto Municipal, aparece también de modo obligado en el Real Decreto Ley; así, en su artículo 13 remite a los artículos 87, 88 y 186 del citado Estatuto para el supuesto de expropiación de un edificio por causas urbanísticas; por otra parte, los pueblos y ciudades que fueran declarados del Tesoro Artístico Nacional, estaban obligados a incluir en sus Ordenanzas municipales “preceptos obligatorios y especiales de conservación” (artículo 22); asimismo, en tales pueblos y ciudades sus Comisiones de Ensanche, reguladas por el Estatuto Municipal y su reglamentación de desarrollo, debían integrarse dos representantes de la Comisión de Monumentos de la Provincia como vocales natos.

Aunque la más precisa determinación técnica relacionada con el urbanismo de la época, al mismo tiempo que la más voluntariosa y frágil, estaba en su artículo 21, en el que se obligaba a los ayuntamientos de los pueblos y ciudades declarados a levantar planos topográficos, a escala 1:5.000, en los que tenían que señalarse círculos de superficies “sujetas a servidumbre de no edificar libremente”, marcando además, con distintas tintas los edificios, lugares, calles, plazas y barriadas pintorescas en las cuales no podría realizarse ninguna obra sin la autorización de las entidades centrales y provinciales competentes. De estas últimas superficies tendrían que levantarse planos a escala no menor de 1:200. Pero además, la vinculación entre protección y práctica urbanística quedaba subrayada al establecer que en los proyectos de reforma interior o ensanche se tendrían que tener en cuenta esas “demarcaciones y acotamientos”, y que los ayuntamientos no podrían ejercer sus competencias sin previo informe de las entidades competentes y decisión final del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes.

Está claro que al hacerse extensiva la tutela monumental sobre conjuntos, y no ya sobre edificios singulares, era preciso engarzar aquella con las técnicas de ordenación urbana para que realmente el salto cualitativo que representa el RDL de 1926 hubiera repercutido de modo más eficaz en la custodia de los conjuntos urbanos declarados ciudades artísticas a su amparo (Granada lo fue en 1929). Las técnicas de ordenación de la época estaban condicionadas en España por las disposiciones del Estatuto Municipal de 1924, y en este, así como en su Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales, la reforma interior estaba concebida en términos decimonónicos de salubridad y alineaciones. Pero no era solo un problema español; en el panorama internacional las circunstancias todavía no eran nada favorables. Baste, por ejemplo, cotejar lo dicho en dos “cartas” de igual nombre, y fecha muy próxima, pero de muy distinto significado. La Carta de Atenas de la Oficina Internacional de Museos, dada a conocer en 1931, representaba un paso adelante muy importante, pero no puede hablarse todavía de una vinculación eficaz entre tutela y ordenación urbana. Todo lo contrario, la Carta se redacta en un momento histórico en el que la vanguardia del llamado Movimiento Moderno (aceptemos la expresión por lo que tiene de convencionalismo) se esfuerza –algunos más que otros– en proclamar un Teoría General de la ciudad funcional para su aplicación inmediata en ciudades de todo el mundo. La doctrina funcionalista quedó reflejada en un documento internacional surgido de los debates del IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (1933).

Esta otra Carta de Atenas concluía con un apartado de enorme interés dedicado al análisis del “*Estado actual de las ciudades*”. En el mismo se define la estrategia a seguir frente al pasado de la ciudad. Los *edificios aislados* y los *conjuntos urbanos* serían salvaguardados solo en determinadas condiciones: si eran de un valor *excepcional*, y si su permanencia en el tejido urbano no obstruía ninguna de las funciones esenciales que han de desarrollarse en una estructura urbana racionalizada. Está claro que en la confrontación entre Patrimonio y Ciudad Funcional, los requisitos de ésta tienen prioridad sobre las prevenciones que se derivaban de los acuerdos o recomendaciones adoptados en la misma ciudad de Atenas dos años antes. Y así, se produce una perfecta sintonía entre la metodología de la intervención restauradora del siglo XIX y los principios de la ciudad funcional. Las construcciones próximas a los monumentos pueden de nuevo ser demolidas, ahora para obtener espacios libres y verde público, *zonas funcionales* de la ciudad moderna³.

Antes de la promulgación de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (en adelante LPHE-85), diversas circunstancias e importantes documentos internacionales se entrecruzan haciendo cada vez más insoslayable la participación del urbanismo y de la ordenación del territorio en las tareas de tutela del patrimonio. Recordemos, brevemente, algunas de ellas. El Informe sobre defensa y puesta en valor de los sitios y de los conjuntos histórico-artísticos, redactado por Ludwig Weis y aprobado por el Consejo de Europa en 1963, definió la estrategia política de la europeidad como el marco de toda acción en defensa del Patrimonio, e inspiró el proteccionismo del Consejo de Europa y su constante llamada a la cooperación entre todos los estados europeos. Por lo que ahora más me interesa, el Informe Weis vinculaba con toda convicción la defensa y “*valorización*” de los sitios y conjuntos con los actos de la planificación general, territorial y urbana. Correspondería a la ordenación urbana establecer y considerar la conveniencia de los usos que garanticen la conservación del patrimonio: “El plan de ordenación verdaderamente moderno –se afirmaba– caracteriza y acentúa un sitio histórico, un centro cultural, acusa el significado espiritual y la vocación de barrio”. Al año siguiente, la Carta Internacional sobre la Conservación y Restauración de Monumentos y Sitios Histórico-Artísticos (Carta de Venecia, 1964) surgida del II Congreso Internacional de Arquitectos y Técnicos de Monumentos Histórico, fijó con bastante precisión los principios de la llamada *conservación integrada*, insistiendo en que la conservación del monumento suponía también la conservación de su *ambiente*. En su artículo primero podía leerse: “La noción de monumento histórico comprende la creación arquitectónica aislada así como el conjunto urbano o rural que de testimonio de una civilización particular, de una evolución significativa o de un acontecimiento histórico. Se refiere no solo a las grandes

³ Véase, HILPERT, Thilo. *La Ciudad Funcional. Le Corbusier y su visión de la ciudad: condiciones, motivos, razones ocultas*. Madrid: IEAL, 1983. En oposición a los principios funcionalistas del CIAM, el Consejo Europeo de Urbanistas redactó en 1998 una “Nueva Carta de Atenas”, revisada en 2003, en cuyo apartado 1.11. se afirmaba: “El patrimonio es un elemento clave que determina la cultura y el carácter europeos frente a los de otras regiones del mundo. Para la mayoría de los ciudadanos y visitantes, el carácter de una ciudad está determinado por la calidad de sus edificios y la configuración de los espacios entre ellos. En muchas ciudades la estructura urbana, e incluso muchos elementos del patrimonio, se han visto destruidos por planes inadecuados de reorganización espacial, construcción de carreteras y acciones incontroladas de la industria inmobiliaria. En el futuro debería existir un esfuerzo concentrado para proteger los recursos patrimoniales y promover prácticas más adecuadas de conservación e interpretación de los mismos. Estas acciones, junto a una estrategia espacial adecuada, son esenciales para el bienestar de la ciudad del futuro y la expresión de su identidad y carácter particulares”.

creaciones, sino también a las obras modestas que han adquirido con el tiempo una significación cultural". Desde esa fecha, ya no habría marcha atrás.

De vital importancia, pero muy breve en su articulado, los principios de la Carta de Venecia fueron extensamente desarrollados, bajo la dirección de Cesare Brandi, director del Instituto Centrale del Restauro, culminando con la edición de la Carta del Restauro en 1972. A modo de complemento del articulado, la carta incluía varios anexos, uno de los cuales se dedicaba a los "Centros Históricos". Bajo la directa influencia del debate y de las intervenciones en las ciudades italianas en aquellos primeros años setenta, en el anexo D se afirmaba que las intervenciones en los centros históricos no podían limitarse a "conservar solamente los caracteres formales de unidades arquitectónicas o de unidades ambientales, sino que se extenderá /an a la sustancial conservación de las características totales del organismo urbanístico completo y de todos los elementos que contribuyan a definir esas características". Para esa fecha, nadie podía prescindir de los instrumentos de ordenación urbana para defender los valores de la ciudad.

También en 1972, la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, París (UNESCO), ratificada por España en 1982, propugnaba "adoptar una política general encaminada a atribuir al patrimonio cultural y natural una función en la vida colectiva y a integrar la protección de ese patrimonio en los programas de planificación" (Art. 5º. a). A mediados de la década, el Consejo de Europa declaró 1975 como Año Europeo del Patrimonio Arquitectónico, y en el congreso celebrado en Amsterdam se aprobó la Carta europea del patrimonio arquitectónico en la que se formulaban cinco orientaciones fundamentales: el desarrollo y fomento de las prácticas de la "*conservación integrada*" en las ciudades históricas para garantizar su riqueza patrimonial; la planificación urbana y la ordenación del territorio como instrumental necesario para la conservación del patrimonio, con especial incidencia en los centros menores; la obligada permanencia de estructuras sociales y económicas; la articulación de ayudas económicas, financieras y fiscales para la rehabilitación del patrimonio arquitectónico; y finalmente, la muy importante llamada a la participación ciudadana en las tareas y responsabilidades de la tutela.

Para entonces también se había firmado la Declaración de Praga (octubre de 1971), fundamental precedente del DOCOMOMO (<http://www.docomomo.com>), en defensa del patrimonio de menor antigüedad, ante las amenazas y desapariciones que se venían produciendo sin apenas argumentos jurídicos o administrativos para evitarlas⁴. [Ilustración 2] En ella se afirmaban los siguientes objetivos: "1. Considerar como tarea urgente el reforzamiento de la protección de los monumentos arquitectónicos, artísticos, técnicos o de otra importancia cultural de los siglos XIX y XX, pues constituye, a escala mundial, un problema real. 4. La Arquitectura, así como la jardinería y las obras artísticas, técnicas o de otro tipo de la época mencionada, representan valores creadores que deben ser protegidos, de la misma forma que las creaciones de épocas precedentes"⁵.

⁴ Por citar algunos ejemplos de aquellos años, baste recordar el derribo de la Bauakademie de Karl F. Schinkel (Berlín, 1831-1836), demolida en 1962; la Casa del Pueblo Victor Horta (Bruselas, 1897), derribada en 1964; la Casa de la Moneda de Francisco Jareño (Madrid, 1855-1861), derribada en 1970; los Mercados Centrales de París, Victor Baltard y Félix Callet, (París, 1854), derribados en 1971; o el mercado de Olavide en Madrid, proyectado por Francisco Javier Ferrero, construido en 1934 y derribado en 1974.

⁵ Dada a conocer en España por *2C Construcción de la Ciudad*, en un número de 1972 que no por casualidad se abrió con una "Conversación con Aldo Rossi".



Ilustración 2. Mercados Centrales de París. Demolidos en 1971.

No puedo ignorar, en este rápido repaso por los principales documentos internacionales anteriores a la Ley de 1985, aunque ya estuviera aprobada la Ley en junio, la reunión en Granada (octubre de 1985), de los Ministros responsables del Patrimonio Europeo, auspiciada por el Consejo de Europa, de la que surgió el Convenio para la salvaguarda del patrimonio arquitectónico de Europa. El convenio, que buscó establecer el compromiso de los gobiernos europeos para promover, en sus respectivos estados, “la cooperación eficaz en todos los niveles entre actividades de conservación, culturales, ambientales y urbanísticas” (artículo 13), en su apartado dedicado a Políticas de Conservación, artículo 10, acordó lo siguiente:

“Cada parte se compromete a adoptar políticas de conservación integrada que:

1. Comprendan la protección del patrimonio arquitectónico como un objetivo esencial de la planificación urbana y rural...
3. Hagan de la conservación, promoción y acrecentamiento del patrimonio arquitectónico una característica importante de las políticas en materia de cultura, medio ambiente y planificación del territorio.
4. Faciliten en lo posible, dentro del proceso de planificación urbana y rural, la conservación y utilización de algunos edificios cuya importancia intrínseca no justificaría su protección a tenor del artículo 3, párrafo 1, del presente Convenio, pero que revisten interés desde el punto de vista de su inserción en el entorno urbano o rural y de calidad de la vida”

Todo ese cuerpo doctrinal, al mismo tiempo que se iba desarrollando, se complementó con la rica experiencia de intervención en los centros históricos –particularmente influyente en España fue lo realizado en Italia- y los *combates por la ciudad* en los años setenta. Pero es que, además, la definitiva consolidación de la estrecha vinculación entre Patrimonio y ordenación urbanística coincidió con dos tipos de crisis: la económica, que contuvo el desarrollismo urbano anterior, y la revisión crítica –si se quiere decir *posmoderna*- de todo lo que en la cultura arquitectónica y urbana había representado hasta entonces la *tradición moderna*. Con todas sus profundas oposiciones, en 1966, Robert Venturi (*Complexity and Contradition in Architecture*) y Aldo Rossi

(*L'Arquitettura della città*) contribuyeron a mirar de otro modo las preexistencias arquitectónicas y urbanas. Fundamentalmente, el segundo propició la identificación tipológica como metodología orientada a proteger e intervenir en el patrimonio inmueble de las ciudades históricas.

Tal conjunto de circunstancias alentó en España, desde los primeros momentos de la transición política, la sustitución del modelo urbano expansionista y especulativo de las décadas anteriores, por otro más atento a los problemas de los *centros históricos*, haciendo necesaria la revisión de la legislación del suelo y una profunda actualización de la del Patrimonio Histórico, vigente todavía la de 1933. En la Ley del Suelo de 1976 (Texto Refundido) y en su complejo desarrollo reglamentario de 1978 (Planeamiento, Gestión y Disciplina), se filtraron algunas de las inquietudes del nuevo urbanismo corrector de las desviaciones y excesos anteriores, pero fue a partir de la constitución de las primeras corporaciones democráticas, en 1979, cuando la preocupación por el patrimonio urbano y arquitectónico de la ciudad histórica pasó a ser una de las cuestiones que mejor han caracterizado al modelo de planeamiento surgido como resultado de los procesos de revisión de planes generales de ordenación urbana aprobados antes de la promulgación del Texto Refundido de la Ley del Suelo en 1976, en un nuevo marco político y administrativo más sensible a las reivindicaciones de carácter social y cultural que se habían gestado a lo largo de la década de los setenta. Entre aquellas figuraba, de modo destacado, la *cuestión urbana*. Se trataba de un conjunto muy amplio de problemas cuyo común denominador era el modelo vigente de apropiación de la ciudad y la secuela de conflictos que generaba. Lo cual había determinado una estrategia general de *combates por la ciudad* que buscaba soluciones para cada uno de los conflictos. Entre ellos estaba la destrucción especulativa de los ambientes urbanos y del patrimonio edificado de la ciudad histórica, como consecuencia de unos mecanismos, respaldados por las determinaciones normativas del planeamiento vigente, que facilitaban, no solo la desaparición de valiosos elementos definitorios de la cultura histórica de la ciudad, sino también la aparición periférica de grandes polígonos de miseria urbana.

Si los planes urbanísticos de la etapa desarrollista contemplaban la ciudad histórica como un obstáculo para la plena materialización de las expectativas de lucro de los agentes económicos, los planes que se redactaron en los ochenta incorporaron, entre sus objetivos básicos, la custodia y recuperación de la ciudad heredada, a través de estrategias de protección y rehabilitación que permitieran frenar el proceso anterior de liquidación de una serie de valores de la ciudad que colisionaban con la mera apropiación especulativa del valor del suelo⁶. La generación de planes de los ochenta fue producto del nuevo panorama que ofrecía la Administración Pública, de modo especial las corporaciones municipales, a consecuencia de los avances que se produjeron con la transición política; pero también son la respuesta ante un crisis económica general que paralizó, durante un tiempo, la posibilidad de sostener los mismos niveles de crecimiento de las décadas anteriores. Y, por lo que respecta al reconocimiento de los valores de la ciudad histórica, los planes de los ochenta recogieron una serie de ideas *operativas* que habían surgido a lo largo de las décadas anteriores en el debate sobre la tutela moderna de los bienes culturales. La ciudad

⁶ A este nuevo modelo de planeamiento correspondería, por su concepción, método, y estrategia, el Plan General de Ordenación Urbana de Granada, aprobado en 1985, tras un largo período de revisión del plan de 1973, iniciado en 1979; vid. ISAC, Ángel. *Historia urbana de Granada. La formación de la ciudad burguesa*. Granada: Diputación Provincial de Granada, 2007.

histórica, a lo largo del mismo, había adquirido plena naturaleza como *bien cultural* cuya conservación, protección o “puesta en valor” se demandaba desde distintos foros y organismos internacionales, a través de una larguísima serie de documentos (“cartas” y “declaraciones”) que buscaron el compromiso de gobiernos y administraciones públicas para salvaguardar los valores de la ciudad histórica en armonía con los necesarios desarrollos periféricos.

Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía

Del mismo modo que ocurrió con la legislación estatal del suelo, cuando las transferencias de competencias autonómicas desembocaron en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 marzo 1997, pronunciándose a favor de las administraciones autonómicas en sus reivindicaciones competenciales, la constitución del llamado Estado de las Autonomías hizo posible que, una vez promulgada la LPHE-85, distintos gobiernos autonómicos promovieran la aprobación de nuevas leyes patrimoniales en sus respectivos territorios, aunque de modo mucho menos conflictivo⁷. Así ocurrió en Andalucía al aprobarse una Ley propia en 1991, reemplazada ahora por la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía (en adelante LPHA-07). A falta del correspondiente desarrollo reglamentario que pueda tener, me propongo hacer unos primeros comentarios a los contenidos urbanísticos de mayor relevancia.

No siendo este el lugar, pues, para la valoración del conjunto de la Ley, tampoco puedo dejar de lado una carencia de la nueva legislación andaluza que me parece poco afortunada. Me refiero a la escasa atención que ha merecido el Paisaje -por cierto, objeto de protección ya en la Ley del Suelo de 1956- como bien cultural, cuestión que ha ido adquiriendo en los últimos años un alcance sobresaliente en distintos foros académicos y profesionales, especialmente desde la redacción de la Carta Europea del Paisaje (Florencia, 2000), finalmente ratificada por España (BOE, 5 de febrero de 2008)⁸. Del mismo modo que se ha acertado al incorporar el concepto de Patrimonio Industrial, hubiera sido muy interesante incorporar más contenidos de la citada Carta, tal y como han realizado otras Leyes autonómicas. Sorprende, por ejemplo, que sea precisamente en la definición de Patrimonio Industrial donde aparezca una explícita mención del Paisaje como bien protegible en estos términos: “El paisaje asociado a las actividades productivas, tecnológicas, fabriles o de la ingeniería es parte integrante del patrimonio industrial, incluyéndose su protección en el Lugar de Interés Industrial” (artículo 65.2).

En la legislación autonómica se ha abordado de distinto modo el problema del paisaje. Así, algunas leyes han protegido la “silueta paisajística”⁹ o el “carácter paisajístico”¹⁰;

⁷ Una amplia exposición de este fenómeno, aunque por la fecha de edición no analice la nueva ley andaluza, puede encontrarse en BARRERO RODRIGUEZ, Concepción. *La ordenación urbanística de los Conjuntos Históricos*. Madrid: Iustel, 2006.

⁸ Puede consultarse en:
http://www.boe.es/t/es/bases_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=2008/01899&txtlen=1000

⁹ Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán, artículo 35.2.a. y 35.3; también la Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia, artículo 46.2; la Ley 2/2006 de 10 de marzo, de Reforma de la Ley 12/1998, de Patrimonio Histórico de las Illes Balears, artículo 41.2.a; y la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León, artículo 42.1 y 42.2.

¹⁰ Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura, artículo 38.2 y 41.2.

otras, al definir la figura de Parque Cultural, han destacado especialmente los “valores paisajísticos”¹¹; y algunas más recientemente han introducido la denominación específica de Paisaje Cultural entre las categorías principales de su Patrimonio a proteger¹².

Sorprende esta ausencia, también, teniendo en cuenta que una de las novedades de la nueva Ley es su voluntad de proceder a la “descontaminación visual” de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico. Unas determinaciones más elaboradas sobre el Paisaje como bien patrimonial hubieran proporcionado un mejor soporte a los objetivos de la “descontaminación visual o perceptiva”.

La nueva ley andaluza ha añadido tres nuevas categorías de bienes de interés cultural y ha modificado la estructura del catálogo. Ahora pueden ser declarados también Bienes de Interés Cultural los Lugares de Interés Etnológico, Lugares de Interés Industrial y las Zonas Patrimoniales. El Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz queda integrado por los Bienes de Interés Cultural, los bienes de catalogación general y los incluidos en el Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español. Son los bienes de catalogación general, como luego veremos, los que plantean una relación más directa con la catalogación urbanística. Analizaré, a continuación, los principales contenidos urbanísticos de la nueva Ley andaluza.

El planeamiento urbanístico en la nueva Ley

La legislación del Patrimonio, tanto la Ley nacional como la andaluza, así como todas las autonómicas, han otorgado al planeamiento urbanístico una función esencial en la tarea de protección integral de los bienes que lo conforman, con particular incidencia en la tutela de los Conjuntos Históricos, Sitios Históricos y Zonas Arqueológicas, así como en los entornos de Monumentos, a los que la nueva Ley andaluza añade los Lugares de Interés Etnológico, Lugares de Interés Industrial y las Zonas Patrimoniales.

Por su especial naturaleza técnica y administrativa, las acciones de protección por vía del planeamiento urbanístico solo pueden tener sentido y eficacia si quedan perfectamente incardinadas en una política que se esmere en la coordinación entre distintas consejerías y servicios administrativos. Desde los primeros años noventa, la acción de tutela sobre ciertas categorías de bienes inmuebles (Conjuntos Históricos, Zonas Arqueológicas, Sitios Históricos) se vio dificultada por los problemas económicos y técnicos que suponía la redacción, aprobación y ejecución del planeamiento especial previsto en la legislación del Patrimonio.

Entre otros problemas, la falta de planeamiento especial (el artículo 20 de la LPHE-85 estableció la obligación de redactar un instrumento urbanístico de protección, pero no fijó ningún plazo) ocasionó no solo indeseables conflictos con las administraciones municipales, sino también posibles discrepancias con las decisiones tomadas por los órganos consultivos periféricos -como son las Comisiones Provinciales del Patrimonio-,

¹¹ Ley 7/2004, de 19 de octubre, de la Generalitat, de modificación de la Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano, artículo 26.1.g.

¹² Así ha ocurrido con la Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja, artículo 12.1 y 12.4.g.; en este caso, la categoría de Paisaje Cultural forma parte de los denominados Lugares Culturales; o con la más detallada Ley 4/2007, de 16 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, artículos 61.2 y 63.

que por su mayor proximidad a las intervenciones sometidas a control, parece que pueden tener un mejor juicio sobre la incidencia negativa o positiva de las mismas, en la eficaz y ponderada valoración de lo que conviene a la protección de los bienes del Patrimonio. La carencia de ordenación urbanística convalidada por la Consejería de Cultura, se prestó a una interpretación excesivamente rigurosa de algunos artículos de la legislación vigente, que estaban pensados para evitar el tipo de intervenciones destructoras de tiempos anteriores, pero que al no establecer la Ley un plazo para la aprobación del obligado planeamiento especial dieron origen a situaciones paralizantes que en nada respondía a la intención de cooperación administrativa que expresamente se declaraba en el Preámbulo de la Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía de 1991¹³.

Tal y como viene siendo habitual en los preámbulos y exposiciones de motivos de las leyes autonómicas -entre ellas la andaluza de 1991¹⁴, la nueva Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía expresa el mismo deseo de vincular la tutela del patrimonio con las capacidades de los instrumentos de ordenación urbana y territorial, declarando, en su exposición de motivos, que “se pretende afrontar la protección del Patrimonio Histórico desde un enfoque territorial, de acuerdo con los planteamientos doctrinales más recientes, mediante figuras de nueva creación como la Zona Patrimonial y acentuar la coordinación con la legislación urbanística, tras la aprobación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía”, lo que conduce a destacar “el papel que han de desempeñar los municipios en la defensa y protección del Patrimonio Histórico a través del planeamiento urbanístico”.

En relación con la vieja y problemática cuestión del ejercicio de la tutela coordinada con la normativa urbanística, a la que ahora expresamente se vincula también la medioambiental, la misma exposición añade que está “comúnmente aceptada la conveniencia de objetivar los parámetros de actuación sobre el Patrimonio Inmueble a través del planeamiento urbanístico, ya que la protección y conservación de nuestro Patrimonio Histórico no puede alcanzarse exclusivamente mediante el ejercicio de la labor de policía o la actividad de fomento. En este sentido, se regula el informe de la Administración cultural tanto en los diferentes instrumentos de ordenación, como en los procedimientos de prevención ambiental cuando afecten a bienes integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz”. Es decir, primero ha sido necesario el reconocimiento, ya desde la ley nacional de 1985, y luego se precisa, como propone la nueva Ley andaluza, garantizar la coordinación entre administraciones competentes.

¹³ En efecto, en su Preámbulo podía leerse: “Esto se hace con la idea, no de introducir nuevas trabas a la actuación, sino de permitir la detección temprana de posibles conflictos, de tal modo que su resolución se pueda iniciar desde los primeros momentos sin crear situaciones de paralización de proyectos en marcha”.

¹⁴ El Preámbulo de la Ley 1/1991, de 3 de julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía, lo expresaba de forma taxativa: “Mediante la presente Ley se persigue una mejor coordinación con la normativa urbanística, de modo que ambas legislaciones se refuercen mutuamente y permitan aprovechar la virtualidad ordenadora de los instrumentos de planificación urbanística. Se ha partido de la base de que los fines de esta Ley no pueden alcanzarse únicamente mediante el ejercicio de la labor de policía o la actividad de fomento, sino que exigen la adopción de una postura activa, que fije un marco claro de actuación. Nada mejor para ello que acudir al planeamiento urbanístico, a través del cual pueden objetivarse los parámetros de actuación sobre el patrimonio inmueble y fijarse el marco mas amplio para la intervención sobre los bienes inmuebles”.

Es tal la importancia que ahora cobra este aspecto en el articulado de la ley, que la misma dedica todo un capítulo de su Título III al “Planeamiento de protección y prevención ambiental”, artículos 29 a 32, en los que se establecen las obligaciones de los instrumentos de ordenación territorial o urbanística, así como de los planes o programas sectoriales; las más específicas del planeamiento urbanístico de protección; los contenidos de dichos planes; y finalmente lo relativo al procedimiento de prevención y control ambiental. Veamos, continuación, lo más destacado de todo ello.

El artículo 29 establece que tanto los instrumentos de ordenación territorial o urbanística, como cualesquiera otros planes o programas sectoriales, que incidan sobre los bienes integrantes del Patrimonio Histórico, “establecerán una ordenación compatible con la protección de sus valores y su disfrute colectivo. En el caso de planes urbanísticos, los elementos patrimoniales se integrarán en el catálogo urbanístico”. Puesto que de la catalogación urbanística me ocuparé más adelante, me ciño ahora al importante y extenso contenido de este artículo 29. Para facilitar la coordinación entre administraciones competentes, el apartado segundo obliga a las entidades promotoras de aquellos instrumentos de planificación, a solicitar informe a la consejería competente en la tutela del Patrimonio sobre los bienes localizados en el ámbito de actuación de los mismos, obligando a aquella a remitir la información solicitada en el plazo de un mes, “relacionando todos los bienes identificados y su grado de protección, los cuales deberán ser objeto de un tratamiento adecuado en el plan o programa correspondiente, pudiéndose aportar directrices para su formulación”. Si además en esa información existiera “constancia o indicios” de restos arqueológicos, para el caso de los planes urbanísticos se exige un análisis arqueológico en suelos urbanos no consolidados, suelos urbanizables y en los dedicados a sistemas generales. La Ley contempla, en este caso, que el desarrollo reglamentario del contenido del análisis arqueológico se determinará en un plazo máximo de dos años.

El apartado 4 del mismo artículo obliga a remitir a la Consejería competente en la tutela del Patrimonio, para su informe, aquellos planes o programas, aprobados inicialmente, cuando incidan en bienes tanto incoados como ya inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía, en el Inventario de Bienes Reconocidos o sobre Zonas de Servidumbre Arqueológica. Especificando, además, que tal informe tendrá carácter preceptivo en los instrumentos de ordenación territorial, y vinculante en los casos de ordenación urbanística o de planes o programas sectoriales. El órgano administrativo competente tiene un plazo de dos meses para emitirlo, transcurrido el cual se entenderá favorable. Y todavía más: si en el procedimiento de aprobación de tales documentos se produjeran modificaciones posteriores, tendría que volver a ser informado. Finalmente, todo lo dicho en el artículo 29 es de aplicación también para los procedimientos de revisión o modificación de documentos aprobados con anterioridad.

El artículo 30 se centra más específicamente en el “Planeamiento urbanístico de protección”, estableciendo, en primer lugar, la obligación de adecuar el planeamiento urbanístico, o aprobar definitivamente su innovación, cuando se inscriba un bien inmueble en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz y sea necesario establecer medidas de protección del mismo, fijando el plazo de dos años para el cumplimiento de este precepto¹⁵. En el caso de planes de Conjuntos Históricos, Sitios Históricos, Lugares de Interés Etnológico, Lugares de Interés Industrial o Zonas

¹⁵ La innovación del planeamiento está regulada por el artículo 36 de la LOUA-02.

Patrimoniales, el plazo se podrá prorrogar, aunque de momento –a la espera del desarrollo reglamentario- la Ley no fija un nuevo plazo, limitándose a señalar que la solicitud de prórroga se ha de razonar y en ella deberá indicarse el plazo para su cumplimiento y el tipo de planeamiento que garantizará la protección de los bienes.

Un aspecto controvertido, que en los últimos años ha dado lugar a ciertos inconvenientes (es el caso del planeamiento de protección sectorizado del Conjunto Histórico de Granada¹⁶) es que de nuevo, aunque sea como excepción, se recoge la posibilidad -derivada de la definición de Conjunto Histórico en el artículo 15.3 de la LPHE-85, y del artículo 32.2 de la LPHA-91- de un planeamiento urbanístico por “zonas homogéneas”, dentro de ámbitos de protección superiores. En mi opinión, es una circunstancia excepcional que, si bien podía justificarse hace veinte años, la experiencia acumulada en esos casos parecía aconsejar su desaparición en la nueva Ley, aunque es cierto que casi toda la legislación autonómica lo mantiene.

Respecto a los contenidos mínimos de los planes de protección de Conjuntos Históricos, Sitios Históricos, Lugares de Interés Etnológico, Lugares de Interés Industrial y Zonas Patrimoniales, la ley establece los siguientes en su artículo 31:

- a. La aplicación de las prescripciones contenidas en las instrucciones particulares si las hubiere.
- b. Las determinaciones relativas al mantenimiento de la estructura territorial y urbana.
- c. La catalogación exhaustiva de sus elementos unitarios, tanto inmuebles edificados como espacios libres interiores o exteriores u otras estructuras significativas, así como de sus componentes naturales. Para cada elemento se fijará un nivel adecuado de protección.
- d. La identificación de los elementos discordantes con los valores del bien, y establecerá las medidas correctoras adecuadas.
- e. Las determinaciones para el mantenimiento de los usos tradicionales y las actividades económicas compatibles, proponiendo, en su caso, medidas de intervención para la revitalización del bien protegido.
- f. Las prescripciones para la conservación de las características generales del ambiente, con una normativa de control de la contaminación visual o perceptiva.
- g. La normativa específica para la protección del Patrimonio Arqueológico en el ámbito territorial afectado, que incluya la zonificación y las cautelas arqueológicas correspondientes.
- h. Las determinaciones en materia de accesibilidad necesarias para la conservación de los valores protegidos.

Un detenido análisis de estos contenidos mínimos nos demuestra la preocupación del legislador por valerse de la experiencia habida en los últimos años en la redacción de planes de protección, pero también la pervivencia de los preceptos contenidos en los

¹⁶ Sobre estos aspectos, véase ISAC, Ángel. “El Conjunto Histórico de Granada. Planificación e intervenciones”, en Bruno Gabrielli (et al.), *La ciutat històrica dins la ciutat. Seminari sobre mètodes i experiències d'intervenció*, Girona: Servei de Publicacions de la Universitat de Girona, 1997, págs. 25-46, así como mi “Informe-prediagnóstico sobre adecuación del Plan Especial de Protección y Reforma Interior. Pautas para su revisión” (Granada, 2005), realizado para el Plan Director de la Alhambra y el Generalife.

artículos 20 y 21 de la LPHE-85, y 32.3 de la LPHA-91, ampliando ligeramente algunas de sus exigencias¹⁷. En el apartado a. lo que se hace -como en otros artículos- es garantizar el trasvase de la normativa tutelar a la urbanística, cuando existan aprobadas las “instrucciones particulares” por parte de la consejería competente. El mantenimiento de la estructura territorial y urbana, la catalogación exhaustiva de elementos (inmuebles, espacios libres, “componentes naturales”...) y la asignación del nivel de protección, la identificación de elementos discordantes, el mantenimiento de usos y actividades, las cautelas arqueológicas, son todos ellos, en mayor o menor medida, contenidos que ya estaban formulados en las leyes de 1985 y 1991, así como en la mayoría de las autonómicas¹⁸.

Algo más novedosas son las exigencias relativas a la accesibilidad y la “normativa de control de la contaminación visual o perceptiva” -en la que más adelante me detendré-, en la medida que viene a concretar, a falta de su desarrollo reglamentario, la más genérica e indeterminada expresión de conservar las “características generales del ambiente”.

Pero además, en el caso de los Conjunto Históricos, el planeamiento urbanístico deberá incorporar las siguientes determinaciones según el apartado segundo del mismo artículo:

- a. El mantenimiento de las alineaciones, rasantes y el parcelario existente, permitiéndose excepcionalmente remodelaciones urbanas que alteren dichos elementos siempre que supongan una mejora de sus relaciones con el entorno territorial y urbano o eviten los usos degradantes del bien protegido.
- b. La regulación de los parámetros tipológicos y formales de las nuevas edificaciones con respeto y en coherencia con los preexistentes. Las sustituciones de inmuebles se consideran excepcionales, supeditándose a la conservación general del carácter del bien protegido.

Igualmente aquí se mantienen los preceptos de la legislación anterior, tolerando excepcionalmente la remodelaciones urbanas del parcelario, alineaciones o rasantes, cuando de su alteración puedan derivarse la “mejora de sus relaciones con el entorno territorial y urbano o eviten los usos degradantes del bien protegido”; un precepto que ha suscitado, y seguirá planteando, interpretaciones dispares de la norma. En concordancia con lo establecido en la letra f del apartado primero del mismo artículo, sobre la necesidad de conservar las características generales del ambiente, también se obliga a regular “los parámetros tipológicos y formales de las nuevas edificaciones con respeto y en coherencia con los preexistentes” (artículo 31.2.b), considerando, como es habitual y casi obligado, que las sustituciones de inmuebles es algo excepcional y está supeditado a la conservación general del “carácter” del bien protegido.

¹⁷ Téngase en cuenta, además, las amplias exigencias de los artículos 37 a 43, del Reglamento de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico de Andalucía, aprobado en 1995, pero todavía vigente por la Derogatoria normativa de la nueva Ley, “en la medida que no se opongan a lo establecido en esta Ley”.

¹⁸ Los contenidos urbanísticos están especialmente detallados en las leyes de Madrid (1998), Cantabria (1998), Aragón (1999), Extremadura (1999), Canarias (1999), Asturias (2001), Castilla y León (2002), así como en las más recientes de La Rioja (2004), Comunidad Valenciana (2004), y Región de Murcia (2007). De todo ello me ocuparé en un próximo artículo.

Finalmente, el apartado tercero del artículo 31 establece la posibilidad para los Planes Generales de Ordenación Urbanística de incorporar directamente en sus contenidos los requisitos de los apartados anteriores, o bien remitir, a través de sus determinaciones, a la elaboración obligatoria de Planes Especiales de Protección o planeamiento de desarrollo con el mismo contenido, estableciéndose un plazo máximo de tres años para la aprobación de estos últimos, a contar desde la aprobación definitiva del planeamiento general. Como ya he señalado, la LPHE-85 estableció la obligatoriedad, pero no fijó plazo alguno; la LPHA-91 tampoco lo hizo.

La adecuación del planeamiento urbanístico se producirá también cuando se inscriban en el Catálogo General del Patrimonio Histórico, tanto un Lugar de Interés Etnológico como un Lugar de Interés Industrial (artículos 64 y 68); ambos artículos tienen la misma redacción, salvo una variante: en el primer caso el texto legal dice “llevará aparejada la obligación”, en el segundo “llevará aparejada la necesidad”. Error o intencionalidad, pues son expresiones que semánticamente no dicen exactamente lo mismo, pero ambas tienen la misma fuerza jurídica que no creo que nadie cuestione.

Procedimientos de prevención y control ambiental

Para los procedimientos de prevención y control ambiental, con evaluación de impacto ambiental, el artículo 32 establece la elaboración de los estudios que identifiquen y valoren la afección al Patrimonio Histórico, o la certificación por parte de la Consejería competente en materia de tutela patrimonial de que no son necesarios tales informes. Cuando sí lo fuera, el informe será vinculante y sus determinaciones se entenderán como la autorización a los efectos del artículo 33¹⁹. La ley fija un plazo de treinta días para la emisión del citado informe; transcurrido el mismo se considerará favorable. Cuando la actividad afecte a Bienes de Interés Cultural, o a su entorno, el plazo llegará a ser de tres meses y de no ser emitido se entenderá desfavorable.

Subvenciones directas

Además de las subvenciones directas que puedan concederse para la conservación y restauración de bienes individualmente inscritos en el Catálogo General, o para la redacción de cartas arqueológicas municipales, a redacción de planes urbanísticos de protección, en las condiciones fijadas por los artículos 30 y 31, podrá ser también objeto de subvención directa, “cuando razones excepcionales lo justifiquen” (artículo 91.2).

¹⁹ Artículo 33. 3. “Será necesario obtener autorización de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico, con carácter previo a las restantes licencias o autorizaciones que fueran pertinentes, para realizar cualquier cambio o modificación que los particulares u otras Administraciones Públicas deseen llevar a cabo en inmuebles objeto de inscripción como Bien de Interés Cultural o su entorno, tanto se trate de obras de todo tipo, incluyendo remociones de terreno, como de cambios de uso o de modificaciones en los bienes muebles, en la pintura, en las instalaciones o accesorios recogidos en la inscripción”.

Competencias

Es sabido que el establecimiento del régimen competencial ha sido una de las cuestiones más problemáticas desde el momento en que dos o más administraciones concurren o cooperan en un mismo ámbito. Así ocurre entre los órganos tutelares del Patrimonio y los que ejercen sus competencias urbanísticas. La nueva Ley andaluza ha intentado regular mejor esta materia, al contemplar la posibilidad de establecer un procedimiento único –por Decreto del Consejo de Gobierno–, para “la obtención de todas las autorizaciones y licencias que fueren necesarias para realizar obras, cambios de uso o modificaciones de cualquier tipo que afecten a inmuebles inscritos como Bien de Interés Cultural o su entorno” (artículo 41).

Tal circunstancia se produciría si, como establece el artículo 40, se hubieran aprobado los planes de protección cumpliendo con los requisitos del artículo 30, antes comentados, y los municipios solicitasen la delegación de competencias para “autorizar directamente las obras y actuaciones que desarrollen o ejecuten el planeamiento urbanístico aprobado y que afecten únicamente a inmuebles que no sean Monumentos, Jardines Históricos o Zonas Arqueológicas ni estén comprendidos en su entorno o en el ámbito territorial vinculado a una actividad de interés etnológico” (artículo 40.1).

Pero incluso las obras en inmuebles incluidos en los entornos de los Bienes de Interés Cultural podrán ser autorizadas directamente por los municipios, si “los referidos entornos se encuentren suficientemente regulados por el planeamiento urbanístico con normas específicas de protección” (artículo 40.2). Para que todo ello sea posible, el mismo artículo, en su apartado tercero, obliga a la creación de una Comisión técnica municipal (presidida por el alcalde o concejal de urbanismo, e integrada al menos por “personas con titulación suficiente para el ejercicio de la Arquitectura, la Arquitectura Técnica, la Arqueología y la Historia del Arte”; es decir, una comisión con funciones de seguimiento -como las que ya existen con resultados desiguales- de las obras y actuaciones que se realicen. La inclusión de la figura del Historiador del Arte, por expreso deseo del legislador, obliga a estar muy atentos a los órganos colegiados de la profesión.

Es importante e interesante advertir que la delegación de competencias queda excluida en los casos de demoliciones (artículo 38) y que, además, puede ser revocada en caso de incumplimiento del plan aprobado por parte de municipio. Revocación que también se producirá con la derogación, revisión o modificación del planeamiento urbanístico, salvo que tales actos hubieran contado con el informe favorable de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico.

Actuaciones arqueológicas

Otro importante contenido urbanístico de la Ley es el regulado en su artículo 59, sobre actuaciones arqueológicas previas a la intervención sobre un inmueble²⁰. Además de contemplar los supuestos en los que podrá exigirse la realización de algún tipo de actividad arqueológica previa a la intervención sobre inmuebles, los apartados segundo y cuarto del citado artículo señalan que la actividad arqueológica se extenderá “hasta el límite del aprovechamiento urbanístico que la persona o entidad promotora tuviera

²⁰ El siempre complejo tratamiento de la cuestión arqueológica es abordado ampliamente por la nueva en su Título V, artículos 47 a 60.

atribuido sobre el subsuelo”; para acto seguido establecer que, una vez evaluados sus resultados, se determinarán las condiciones en las que el proyecto deberá garantizar “la protección, conservación y difusión de los restos arqueológicos, que condicionará la adquisición y materialización del aprovechamiento urbanístico atribuido”²¹.

La doble catalogación: registros patrimoniales y catalogación urbanística

En mi opinión, uno de los aspectos más interesantes del cambio que introdujo la LPHE-85, en relación con el principio de cooperación entre los instrumentos normativos de la ordenación urbana y los fines de la tutela patrimonial, fue la necesidad -no abordada entonces- de fijar con precisión las relaciones entre los catálogos urbanísticos previstos en la legislación del suelo desde 1956 y las figuras de protección patrimoniales. Tampoco lo hizo el planeamiento urbanístico (general o especial), manteniendo la metodología gestada en los años setenta y basada en el establecimiento de cuatro niveles de protección (Total, Integral, Estructural, Tipológica). Mi experiencia durante algunos años, en los inicios de la aplicación de la LPHE-85, en los que informé negativamente durante el procedimiento de incoación de algunos Bienes de Interés Cultural, se basaba en la argumentación de que era necesario, desde la perspectiva patrimonial, utilizar y reforzar la capacidad tutelar del catálogo urbanístico, dado que existía la posibilidad legal de redactar catálogos en distintos tipos de planes. En mi opinión, no todos los edificios podían ser declarados BIC, pero sí era extremadamente importante que los municipios, con independencia de estar o aspirar a ser declarados Conjuntos Históricos, redactaran instrumentos de planeamiento con catalogación urbanística para extender con rigor y coherencia el sistema general de la protección; es decir, el constituido por la suma de la tutela patrimonial y la urbanística.

Los catálogos urbanísticos aparecieron por primera vez en la Ley del Suelo de 1956; el Texto Refundido de 1976, en su artículo 25, señalaba la finalidad de los mismos en relación con el planeamiento especial²². Tal instrumento de protección sirvió, antes de los cambios que desencadenará la celebración de la primeras elecciones municipales democráticas, en 1979, para que algunos planes especiales que pueden considerarse pioneros (como los trabajos en Granada de Juan López-Jaén en el Albaicín, o de Andrés Rebuelta y Manuel Velasco en el barrio de San Matías) incorporaran con todas las consecuencias normativas, a efectos de protección del patrimonio inmueble, los primeros catálogos urbanísticos como documentación complementaria de la que debía integrar el plan (Memoria, plan de etapas, estudio económico financiero, etc...).

²¹ Sobre el concepto de aprovechamiento urbanístico y su transferencia como instrumento aplicable a la tutela, véase GARCÍA GARCÍA, María Jesús. *La Conservación de los Inmuebles Históricos a través de Técnicas Urbanísticas y Rehabilitadoras*. Madrid: Aranzadi Editorial, 2000, pp. 114-119.

²² El artículo 25 del TRLS-76, establecía: “La protección a que los planes especiales se refieren, cuando se trate de conservar o mejorar monumentos, jardines, parque naturales o paisajes, requerirá la inclusión de los mismos en Catálogos...”. Y en el artículo 86 de su Reglamento de Planeamiento (1978), se añadía algo muy importante para mi argumentación a favor del fomento de la catalogación urbanística coordinada con la tutela patrimonial: “1. Los catálogos son documentos complementarios de las determinaciones de los Planes Especiales, en los que se contendrán relaciones de monumentos, jardines, parques naturales o paisajes que, por sus singulares valores o características, hayan de ser objeto de una especial protección. 2. Sin perjuicio que las medidas de protección de los Planes Generales o Normas Subsidiarias establezcan, se podrán incluir en Catálogos relaciones de bienes concretos que, situados en cualquier clase de suelo, deban ser objeto de conservación o mejora. 3. La aprobación de los Catálogos complementarios de las determinaciones de los PP.GG. o NN.SS. se efectuará simultáneamente con la de estos.”

Aquellos primeros esfuerzos –a los ejemplos citados cabría añadir los realizados en Madrid, Barcelona o Sevilla– permitieron poner a prueba la capacidad tutelar de estos instrumentos previstos en la legislación del suelo²³. Definidos primero como documentos complementarios de las determinaciones del planeamiento, en la actualidad han pasado a tener un rango superior en algunas de las leyes autonómicas. La Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, los considera tanto “documentación complementaria” del conjunto de documentos integrantes de un plan, como también permite su existencia autónoma como instrumento de planeamiento²⁴.

Desde hace años, en diversas circunstancias académicas o profesionales, he mantenido la necesidad de una mejor y más sistemática vinculación entre la catalogación de bienes por legislación del Patrimonio, ya sea nacional o andaluza, y la plena capacidad protectora que se encuentra en los catálogos urbanísticos, tanto más importantes desde que por efecto de la tutela patrimonial los conjuntos históricos tenían que dotarse del adecuado planeamiento de protección. La catalogación urbanística actuaría así como verdadero instrumento complementario de las catalogaciones “patrimoniales”. En mi opinión, los catálogos urbanísticos, desde la entrada en vigor de la LPHE-85, y luego la LPHA-91, estaban obligados a estructurarse en dos partes: la que incorporase los elementos catalogados por la legislación del patrimonio, en cualquiera de las modalidades vigentes, y la que de manera propia incorporara el documento urbanístico, entendiéndose que, en este caso, los elementos a catalogar serían cualesquiera otros que no reunieran las condiciones definidas para ser protegidos por declaraciones singulares. De esto se deriva la importante función que pueden y deben desempeñar los catálogos urbanísticos, instrumento que actuaría con carácter complementario de las catalogaciones de elementos singulares que se realicen por la vía de la declaración conforme a las leyes del Patrimonio. En consecuencia, convenía sistematizar y unificar, en la medida de lo posible y razonable, la metodología y el formato de los catálogos que realicen todos los planes de protección de los conjuntos históricos, pero también de todos los demás municipios, para garantizar así la total sincronía entre la labor tutelar de unas administraciones y otras. Esto contribuirá a que se haga realidad la idea de la tutela como un proceso sensible al medio en el que se insertan los bienes, vinculando el acto

²³ Sobre los catálogos urbanísticos, véase ARRIBAS BRIONES, Pablo. *Los Catálogos protectores. Ley del Suelo y Régimen Jurídico Complementario*. Madrid: MOPU, 1985; FARIÑA TOJO, José. *La protección del patrimonio urbano: instrumentos normativos*.

Madrid: Akal, 2000; AA.VV.. *Los catálogos urbanísticos. Aspectos jurídicos, metodológicos y de gestión*. Oviedo: Universidad de Oviedo, 2004; y ALONSO IBÁÑEZ, María Rosario. *Los catálogos urbanísticos y otros catálogos protectores del patrimonio cultural inmueble*. Elcano, Navarra : Aranzadi, 2005.

²⁴ El artículo 16 de la LOUA-02, sobre “Objeto, elaboración y registro de Catálogos”, establece lo siguiente:

1. Los Catálogos tienen por objeto complementar las determinaciones de los instrumentos de planeamiento relativas a la conservación, protección o mejora del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico, cultural, natural o paisajístico. A dichos efectos, los Catálogos contendrán la relación detallada y la identificación precisa de los bienes o espacios que, por su valor, hayan de ser objeto de una especial protección.
2. Sin perjuicio de su formulación y aprobación de forma independiente, en su caso conforme a la remisión que a ellos hagan los restantes instrumentos de planeamiento, los Catálogos podrán formar parte de éstos. En cualquier caso, su elaboración será preceptiva cuando dichos instrumentos de planeamiento aprecien la existencia en el ámbito por ellos ordenado de bienes o espacios en los que concurren valores singulares.
3. La Consejería competente en materia de urbanismo incluirá en el registro administrativo previsto en el artículo 40, de forma separada, todos los bienes y espacios contenidos en los Catálogos aprobados.

protector a medidas de conservación y desarrollo más generales, de naturaleza urbanística o territorial. [Ilustración 3]



Ilustración 3. Granada, PGOU-85. Plano de ordenación y catalogación.

Mi participación, a principios de los años noventa, en los primeros trabajos para el documento de Avance del Plan Especial de Protección y Catálogo del Área Centro de Granada (2002)²⁵, me permitió proponer una modificación de la catalogación urbanística que tuviera muy en cuenta la existencia de las dos leyes del Patrimonio entonces vigentes, la nacional del 85 y la autonómica del 91, con distintas figuras de protección. El Acuerdo firmado entre la Consejería de Cultura y Medio Ambiente, y el Ayuntamiento de Granada sobre el proceso a seguir para la redacción del planeamiento de protección del Conjunto Histórico de Granada, establecía entre sus estipulaciones que el avance de planeamiento, incluiría unas “Directrices generales para la elaboración del catálogo de elementos protegidos”, además de aquellas otras que afectasen a su protección, reforma y rehabilitación, para cumplir con lo dispuesto en la Legislación del Patrimonio sobre la catalogación de bienes inmuebles, en particular, por lo que establecía el artículo 32.3 de la LPHA-91: “En la formación, modificación o revisión del planeamiento a que hace referencia este artículo se señalarán los criterios para la determinación de los elementos tipológicos básicos de las construcciones, y de la estructura o morfología urbana que deban ser objeto de potenciación o conservación”.

El catálogo y la normativa de edificios protegidos del entonces vigente Plan General de Ordenación Urbana, aprobado en 1985, articulaba un régimen de protección basado en los siguientes elementos:

a. Una clasificación de niveles de protección (TOTAL, INTEGRAL, ESTRUCTURAL y TIPOLOGICA), en función del “carácter de la edificación” (MONUMENTAL, TRADICIONAL, SINGULAR y AMBIENTAL). El nivel correspondiente a cada edificio queda expresado en la ficha del catálogo, siendo este un dato imprescindible en la misma.

²⁵ Puede consultarse en:

http://www.urbanismogranada.org/?option=com_content&task=view&id=71&Itemid=59

b. Una asignación de grado, “...en función de la relación de elementos o partes de interés del inmueble catalogado que aún se conservan” (N.P. 1.1.). Los grados, en tanto “expresión de las partes o elementos de interés”, son distintos en cada nivel, dado el “carácter” diferente de la arquitectura así clasificada para su protección. El grado no se asigna en el momento de la catalogación, sino en el procedimiento administrativo inmediatamente anterior a la intervención, cuando se solicita licencia.

c. Una relación de tipos de obras (RESTAURACION, REFORMA, REESTRUCTURACION, NUEVA PLANTA, DEMOLICION y CONSERVACION) asociadas a los niveles y grados de protección para determinar las obras permitidas en los edificios catalogados (N.P. 1.6.1. y 1.6.2.)

El avance del Plan Especial sometió a discusión una propuesta de revisión del catálogo y de la normativa de protección del patrimonio edificado de la ciudad, de acuerdo con los siguientes criterios y consideraciones:

a. Necesidad de adecuación a los contenidos normativos de la legislación del Patrimonio (LPHE-85 y LPHA-91), de modo especial por lo referente a la definición de la categoría de *Bienes de Interés Cultural*, y por las exigencias derivadas de la delimitación de sus entornos. Asimismo, se tendrán en cuenta las disposiciones de la LPHA-91 referentes a los bienes de inscripción genérica en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz (artículos 7, 8 y 13.2.).

b. Adecuación al esquema clasificatorio implícito en la legislación del patrimonio. Esto es, si algunos inmuebles pueden ser considerados “de interés cultural”, es por que en ellos se reconocen determinados valores como expresión máxima de cualidades históricas, artísticas, paisajísticas, antropológicas, sociales... Conviene, en la misma línea metodológica, clasificar el resto del patrimonio inmueble en función de otros valores específicos, razón por la cual se proponen, como categorías complementarias del BIC en el catálogo del Plan Especial, dos nuevos valores: edificios de *interés arquitectónico* y edificios de *interés urbanístico o ambiental*.

c. La necesidad de racionalizar todo el proceso que media entre la catalogación y la intervención en un edificio protegido, obliga a clarificar el régimen normativo basado en los actuales niveles, grados, tipos de obras y obras permitidas. Para ello se propone la supresión de las secuencias que definen los actuales grados, siendo solo de aplicación, con una nueva definición, en el nivel correspondiente a los edificios de *interés arquitectónico*. Del mismo modo, los tipos de obras y las obras permitidas en cada edificio catalogado serán objeto de nueva definición en la normativa de protección del Plan especial y deberán ser parte sustantiva del contenido de la ficha individual del catálogo.

En consecuencia, la propuesta que sometió a discusión el avance del Plan, en función de los criterios y consideraciones anteriormente expuestos, consistía en distinguir los siguientes niveles:

- NIVEL correspondiente a los BIC declarados en aplicación de la actual legislación del Patrimonio.

NORMATIVA PGOU - 85		PROPUESTA	
NIVELES	GRADOS	NIVELES	GRADOS
1	1-2	BIC	SE SUPRIMEN
2	1-2-3-4-5	A [INTERES ARQUITECTONICO]	A1
3	1-2-3		A2
4	1-2-3	B [INTERES AMBIENTAL O URBANISTICO]	SE SUPRIMEN

CUADRO RESUMEN DE LA PROPUESTA

Ilustración 5. Propuesta de revisión de la catalogación. Avance del Plan Centro.

En la nueva ley andaluza, las menciones expresas a los catálogos urbanísticos no son muchas -en espera de su desarrollo reglamentario-, pero sí muy importantes. Ya en su exposición de motivos se destaca el objetivo general de mejorar la coordinación con la legislación urbanística vigente (LOUA-02), y la novedad de que los bienes inmuebles incluidos en el Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Histórico Andaluz deban pasar a formar parte de los catálogos urbanísticos. En efecto, la mención de mayor trascendencia se encuentra en el artículo 13, al definir el nuevo concepto de Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Histórico Andaluz, y señalar expresamente que formarán parte del mismo, además de otros bienes que cumplan con

clasificación depende de circunstancias objetivas determinadas por la legislación del patrimonio histórico: declaración o incoación como BIC, inscripción específica en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz.

- Nivel A. Edificios de interés arquitectónico. Con independencia de la clasificación en dos subapartados A1 y A2 se integrarían, sin discriminar por razón cronológica, tipológica o estilística, todos aquellos edificios en los que fuera posible reconocer calidades y valores arquitectónicos que constituyen el patrimonio construido de la ciudad a lo largo de toda su historia. Clasificación:

- Nivel A1. Edificio de características singulares y de elevado valor arquitectónico, histórico o cultural, que conserva todos o parte importante de los elementos que lo cualifican. Posee una elevada calidad en su conformación arquitectónica global, tanto exterior como interior, lo que determina su valoración singular y su conservación con tratamientos específicos. Podría considerarse su homologación con la categoría de bienes de inscripción genérica en el Catálogo del Patrimonio Histórico Andaluz según lo dispuesto en la LPHA-91 (arts. 7, 8 y 13.2).

- Nivel A2. Edificio de características tipológicas y compositivas de especial significación arquitectónica, histórica o cultural. Debe conservar sus elementos y cualidades fundamentales, sin requerir su protección integral interna

- Nivel B. Edificio de interés en el conjunto urbano.

Ejemplo de arquitectura culta o popular que por su grado de coherencia arquitectónica, compositiva, etnográfica y en menor grado tipológica informa de la cualidad general del patrimonio edificado o es expresión de la cultura arquitectónica tradicional, colaborando en la caracterización de la ciudad histórica como un conjunto de interés cultural. Es objeto de conservación al menos en lo que se refiere a configuración exterior y a otros caracteres determinantes como perfil y escala general.

[http://granada.org/obj.nsf/in/BCYGX/\\$file/NormativaUrbanistica.pdf](http://granada.org/obj.nsf/in/BCYGX/$file/NormativaUrbanistica.pdf)

los requisitos del artículo 2²⁷, “aquellos espacios vinculados a actividades de interés etnológico contenidos en los catálogos urbanísticos, una vez que hayan sido incluidos en el registro administrativo previsto en la normativa urbanística”, estando obligada la Consejería responsable del registro a comunicar toda inscripción en el mismo a la Consejería competente en materia de patrimonio histórico. Lo que no significa que la ley solo contemple esta posibilidad para los bienes de interés etnológicos catalogados por el planeamiento urbanístico, pues cuando en el artículo 17, apartado 1, se ocupa de los derechos de tanteo y retracto, establece claramente que serán de aplicación también a los “inmuebles situados en los Conjuntos Históricos que estén incluidos en los catálogos urbanísticos y formen parte del Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Histórico Andaluz”. [Ilustración 6]

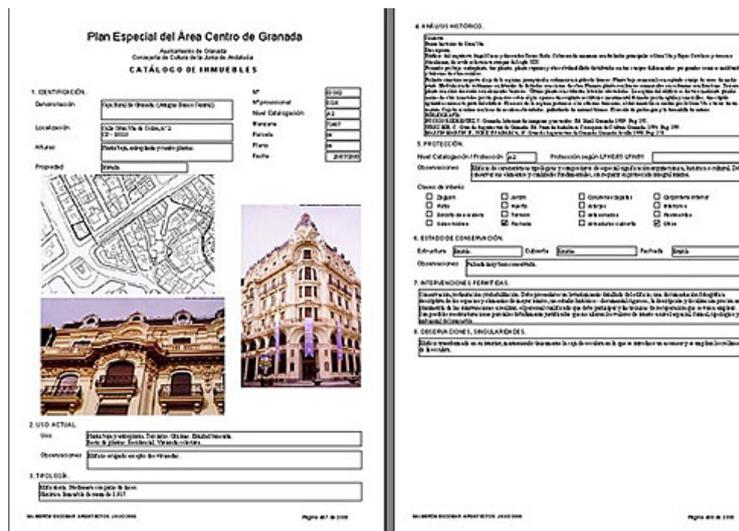


Ilustración 6. Conjunto Histórico de Granada. Plan Centro 2002. Ficha del catálogo.

Pero además, la nueva Ley obliga a que en los catálogos urbanísticos municipales se incluyan, en el momento de su elaboración o modificación, todos los bienes inmuebles o espacios que figuren en el Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Histórico Andaluz (artículo 13.3).

Por otra parte, también la Ley ha establecido la obligación de catalogar exhaustivamente una serie de elementos al redactar el planeamiento de protección de Conjuntos Históricos, Sitios Históricos, Lugares de Interés Etnológico, Lugares de Interés

²⁷ El artículo 2 define el “Ámbito de aplicación” de la LPHA-07 en estos términos: “La presente Ley es de aplicación al Patrimonio Histórico Andaluz, que se compone de todos los bienes de la cultura, materiales e inmateriales, en cuanto se encuentren en Andalucía y revelen un interés artístico, histórico, arqueológico, etnológico, documental, bibliográfico, científico o industrial para la Comunidad Autónoma, incluidas las particularidades lingüísticas”.

Industrial y Zonas Patrimoniales²⁸. Falta la adaptación de la catalogación urbanística al actual sistema de la LPHA-07, que podría articularse sobre el siguiente esquema:

BIC	Bienes de Interés Cultural, declarados en aplicación de la LPHA-07
IBRPHA	Bienes incluidos en el Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Histórico Andaluz, en aplicación de la LPHA-07
BIL	Bienes de Interés Local. Los específicamente incluidos en los catálogos urbanísticos, pudiendo establecerse dos niveles de protección: 1 (mayor valor o localización en el entorno de un BIC); 2 (elementos de menor valor, pero que contribuyen a identificar el paisaje urbano).

Contaminación visual o perceptiva. Las soluciones del planeamiento urbanístico

Sin duda estamos ante uno de los contenidos que más se han señalado como aportación novedosa de la Ley, en cuya exposición de motivos se destaca la dimensión compleja del problema por sus implicaciones estéticas y medioambientales: “La protección del Patrimonio Histórico comprende también su defensa frente a lo que se ha dado en llamar *contaminación visual o perceptiva*. El impacto que producen sobre nuestro patrimonio determinados elementos e instalaciones exige conjugar las demandas de las tecnologías que inciden en nuestra vida diaria con la preservación de la calidad ambiental, siendo necesario para ello coordinar la actuación de las diferentes Administraciones Públicas”, añadiendo que “se someten a la autorización de la Administración cultural la ubicación de determinados elementos y la realización de instalaciones en materia de energía y telecomunicaciones que inciden directamente en los valores y en la contemplación de los bienes afectados por la declaración de interés cultural”.

Existen, en la legislación urbanística, conocidos antecedentes normativos que si bien traducen la vieja preocupación del legislador del suelo por algunos aspectos importantes de la conservación del patrimonio, han tenido un escaso éxito y casi nula aplicación en la práctica. Me refiero a las disposiciones presentes ya en la Ley del Suelo de 1956, trasladadas a su Texto Refundido de 1976 (artículo 73. b), que finalmente han pasado con la misma literalidad al artículo 10.2 de la vigente ley del suelo nacional en estos

²⁸ Artículo 31.1.c: “La catalogación exhaustiva de sus elementos unitarios, tanto inmuebles edificados como espacios libres interiores o exteriores u otras estructuras significativas, así como de sus componentes naturales. Para cada elemento se fijará un nivel adecuado de protección”.

términos tan ambiciosos: “Las instalaciones, construcciones y edificaciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto, en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo”.

El mismo tipo de preocupaciones apareció también en la legislación del Patrimonio. El citado RDL de 1926, en su artículo 12, llegaba al extremo de permitir la expropiación, por “causa de utilidad”, de aquellos edificios que impidieran la “contemplación” de un monumento del Tesoro Artístico Nacional. Otras disposiciones se fueron sucediendo con la intención de eliminar elementos perturbadores de la contemplación de edificios y paisajes, hasta aparecer en el articulado de las leyes de 1985 y 1991, aunque ciertamente de modo tan difuso como indeterminado o voluntarioso, a pesar de cuanto se ha querido regular en materia tan importante como los entornos²⁹.

El artículo 19 de la actual Ley define la “contaminación visual o perceptiva” como “aquella intervención, uso o acción en el bien o su entorno de protección que degrade los valores de un bien inmueble integrante del Patrimonio Histórico y toda interferencia que impida o distorsione su contemplación”. Hasta el momento, la legislación del Patrimonio había hecho referencia a todos esos problemas de diverso modo. Ahora, el apartado segundo del citado artículo 19 establece una serie de obligaciones encaminadas a que los municipios con bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía, eviten su contaminación visual o perceptiva asignando al planeamiento urbanístico y a las ordenanzas municipales de edificación y urbanización el deber de controlar una completa lista de elementos, tales como:

- a. Las construcciones o instalaciones de carácter permanente o temporal que por su altura, volumetría o distancia puedan perturbar su percepción.
- b. Las instalaciones necesarias para los suministros, generación y consumo energéticos.
- c. Las instalaciones necesarias para telecomunicaciones.
- d. La colocación de rótulos, señales y publicidad exterior.
- e. La colocación de mobiliario urbano.
- f. La ubicación de elementos destinados a la recogida de residuos urbanos.

La Ley fija también el plazo de seis meses para que los responsables, personas o entidades, procedan a retirar tales instalaciones o elementos, pero solo cuando se extinga su uso. No obstante, la Disposición transitoria tercera ha establecido ya la obligación de retirarlos en el plazo de tres años desde la entrada en vigor de la Ley.

Entre los contenidos mínimos de los planes de protección de Conjuntos Históricos, Sitios Históricos, Lugares de Interés Etnológico, Lugares de Interés Industrial y Zonas Patrimoniales, el apartado f. del citado artículo 31.1. ha establecido la obligación de

²⁹ Véase, al respecto, el fundamental libro de CASTILLO RUIZ, José: *El entorno de los bienes inmuebles de interés cultural*. Granada: Universidad de Granada, 1997.

incluir “prescripciones para la conservación de las características generales del ambiente, con una normativa de control de la contaminación visual o perceptiva”.

A falta de su desarrollo reglamentario, que sin duda tendrá que incidir mucho más en todo esto si se quiere que sea efectiva esta vez la aplicación del precepto legal, la Ley aprobada contempla también un interesante mecanismo de estímulo para la descontaminación visual, haciendo que las inversiones en ella tengan la consideración de inversiones en Bienes de Interés Cultural (artículo 88.2). [Ilustración 7]

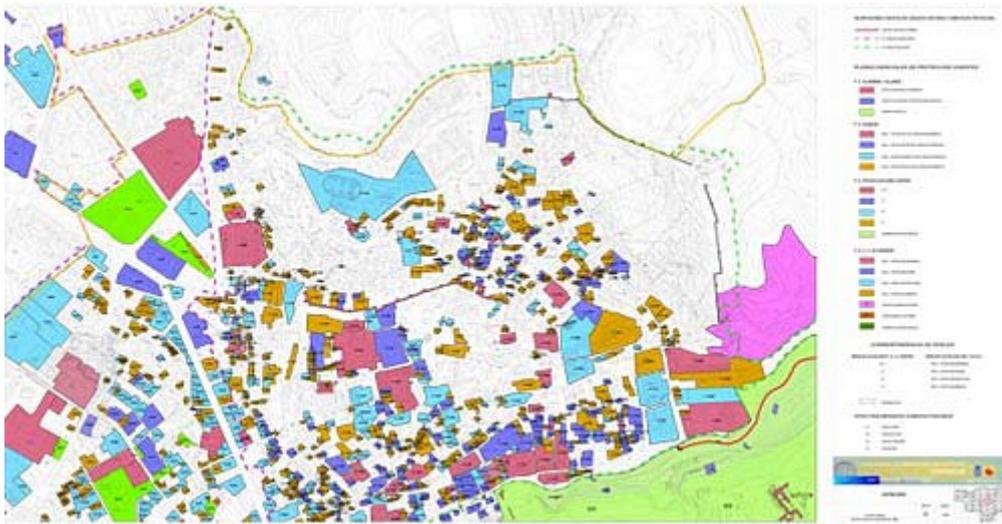


Ilustración 7. La catalogación urbanística en el Conjunto Histórico de Granada. Revisión del PGOU 2007.

Y por último, la citada disposición transitoria obliga, en el plazo también de tres años, a que los municipios a los que afecte lo dispuesto en el artículo 19, elaboren “un plan de descontaminación visual o perceptiva” que tendrá que ser aprobado por la Consejería competente en materia de Patrimonio Histórico. Es aquí donde se pondrá a prueba la importancia real y el alcance de esta novedad de la Ley andaluza de 2007, pues como la Ley dice al definir la “contaminación visual”, será verdaderamente difícil eliminar “toda interferencia que impida o distorsione su contemplación”. La voluntad del legislador está clara y es positiva; veremos dentro de tres años.