



xpedientes de catalogación, entornos y planeamiento urbanístico

DE LAS LEYES

Hablar de "Catálogos, Entornos y Planeamiento urbanístico" supone hacer referencia obligada a las dos leyes de cuyo contenido derivan; por lo tanto, es conveniente hacer algunos comentarios previos.

La ley de patrimonio histórico y la ley del Suelo, están relacionadas pero sus orígenes y su evolución, en cuanto afectan a la propiedad son distintas.

La del suelo hace referencia a la propiedad sobre objetos tangibles, materiales cuya legalidad procede de hace dos mil años. La de patrimonio cultural, desde esta óptica, también hace referencia a los objetos tangibles, materiales pero además, inmateriales y, en todo caso, a una cualidad añadida, a un valor social agregado cuya pertenencia (propiedad) no puede ser atribuida a un individuo sino a la sociedad considerada como un ente, como un todo conformado por individuos pero en el que ellos, (los individuos) están diluidos. Ese valor social añadido no proviene directamente del ámbito de la economía sino de la cultura, por lo tanto, es de difícil cuantificación aunque de fácil reconocimiento.

Se podría decir que en España, el objeto esencial de la ley de patrimonio cultural en cuanto a los bienes materiales es complementario, derivado de la ley del suelo cuando lo lógico debería ser lo contrario; pues, aquélla (1933) es anterior a ésta (1956).

Quizá se debe a que la ley del suelo pese a ser reciente, ha conseguido condicionar y conformar una tradición, aunque poco innovadora, organizada, más racional, más operativa, por un lado, huérfana de la reflexión humanística y a la vez, cercana a la objetividad, a la técnica pura.

La ley referida al patrimonio cultural, pese a ser más antigua, no ha logrado generar una doctrina (ni conceptual ni operativa) sólida, global, integral, total, como requiere la cultura sino, en el mejor de los casos,

solo un cuerpo compartimentado de buenas intenciones y una tradición de principios afectos a la discrecionalidad, a la casuística, a la subjetividad, reñidos con la rigurosidad del juicio, con la objetividad.

La ley, para estimular la operatividad, ha compartimentado el ámbito de la cultura y lo ha hecho dependiente del ámbito de la economía y claro, trabajar en cultura con disciplina compartimentada es poco menos que incoherente.

En suma, la protección del patrimonio cultural siempre ha existido pero su contenido ha estado en relación directa con el tipo de sociedad vigente en cada momento histórico y en cada lugar. En algunas sociedades, no cabe hablar de protección como una actividad desligada del proceso social evolutivo, productivo, pues cuando la velocidad de ese proceso es lenta, la protección, hace parte de la tradición, de la vida cotidiana.

En sociedades complejas o muy caracterizadas como la occidental, en cambio, se hacen indispensables los mecanismos legales para proteger a los productos: materiales o no (siempre con valor social añadido), que la misma sociedad genera. No ha sido fácil. Al principio nadie se preocupó del patrimonio inmaterial o mueble. El inmueble fue de responsabilidad municipal exclusiva, en cambio con la conformación del estado liberal, fue asumida como responsabilidad estatal pero dirigida a salvaguardar la propiedad individual sobre los bienes. Luego, con la conformación de estado social de derecho, además de los derechos individuales se identificaron algunos derechos sociales plenamente integrados en España en la Constitución de 1931 que servirá para redactar la ley de patrimonio Histórico 1933, vigente con algunas reformas, hasta 1985

De la imperfección de la ley

No existe una ley perfecta. Comparativamente la Ley del Patrimonio Histórico Andaluz, en las demás Co-

Jorge Benavides Solís

*Arquitecto
Investigador independiente,
ICOMOS*

El texto del presente artículo se corresponde en sus líneas generales con la conferencia leída en la I Semana de los Bienes Culturales, organizada por la Delegación de Cultura de Sevilla en Noviembre de 1995

munidades tiene buena prensa, en cambio hacia adentro se dice que podía haber sido muchísimo mejor y se pregunta: ¿después de conocerse la sentencia del Tribunal Constitucional¹ sobre la competencia autonómica para declarar Bienes de Interés Cultural se la hubiese considerado igualmente indispensable? ¿No habría resultado más eficiente simplemente elaborar un reglamento autonómico de aplicación de la ley nacional tal como han hecho otras Autonomías? ¿Cuál es el aporte innovador de la ley andaluza? ¿Cómo se comporta frente a la práctica?

Pablo Arribas dice que en España, hasta principios de siglo, el patrimonio cultural llegó a identificarse como un **tesoro depositado**. Luego, la síntesis de la perspectiva de la dispersa legislación sobre el tema, acumulada hasta entonces, se condensó en el art. 45 de la Constitución de 1931 sobre cuya base se asentó la ley del patrimonio artístico nacional de 1933, vigente, con algunas reformas, hasta 1985 (Arribas 1990:16)

García Fernández, por su parte añade:

"En las postrimerías del siglo XX el hecho más significativo en la materia es la **ampliación del concepto legal de patrimonio histórico artístico cultural**. En el derecho positivo español, ésta evolución se ha consumado en los últimos años. *En otros ordenamientos es más fruto de la doctrina que de los legisladores*"².

Esta notable evolución conceptual no ha podido prescindir de las opiniones de Masimo Severo Gianini publicadas en 1963: "*I Beni Publici*" y luego en la revista italiana de derecho público de 1976 bajo el título "*I Beni Culturali*". Sus aportaciones tiene dos elementos fundamentales:

- a. la renuncia por parte del jurista a definir materias que vienen dadas por otras disciplinas del conocimiento y,
- b. la superación del criterio de la titularidad dominical (*principio de protección del estado liberal*), por el interés público (*estado social de derecho*) y la subsiguiente dualidad de regímenes jurídicos" (J. García Fernández 1987:49).

Indudablemente, las leyes de Patrimonio Histórico: nacional y autonómica obedecen a las nuevas condiciones de la sociedad, es decir, a la modernización de las relaciones sociales e institucionales, económicas. Por ejemplo, regulan las condiciones de tenencia, intercambio, uso y disfrute de los **bienes inmuebles** (propiedad) de interés cultural. Distinguen la "tipología" de Conjunto Histórico pero ni asumen un determinado modelo de ciudad ni toman en cuenta un concepto integral de ciudad derivado de la relación entre **objeto** (inmuebles) y **sujeto** (habitantes). Se limitan a suponer que la ciudad es un gran contenedor inmueble de otros más pequeños, es decir, en estricto sentido, un objeto grande dentro del que están otros más pequeños cuya conservación, legalmente, es de interés social. En suma, la leyes de patrimonio histórico (ámbito de la cultura), responden al mismo esquema del que se deriva la ley del suelo (ámbito de la producción, de la economía).

Insuficiencias, ambigüedades y vacíos (no pocos, ya veremos) aparte, hasta el momento parecería que el aporte innovador de la ley andaluza del Patrimonio Histórico, lamentablemente se ha quedado en el preámbulo, es decir, no ha llegado a su aplicación (reglamento). En Lugar de duplicar trámites se pretendía cubrir un vacío de la Ley nacional según la cual, la protección legal del patrimonio cultural inmueble sólo podía producirse, en el extremo de máxima a través de la declaración de BIC y, en el otro (de mínima) por la inclusión en el Catálogo Urbanístico. Pero frente a las características y la calidad de algunos inmuebles, las dos alternativas resultaban inadecuadas³. ¿Para salvar este vacío no habría sido suficiente un desarrollo autonómico de la ley nacional?

Otras novedades de la ley autonómica son: la introducción de "una figura nueva para la protección del Patrimonio Arqueológico consistente en la declaración de "Zona de Servidumbre Arqueológica" y de igual manera, otra de "Lugar de Interés Etnológico"⁴.

Las leyes son imperfectas, en tanto perfectibles.

La protección de los bienes (compuestos) de interés cultural: de planes y urbanismo

El **URBANISMO** en su acepción más general puede entenderse como la técnica que se ocupa del desarrollo y de la ordenación de las ciudades o, más específicamente, del crecimiento de los asentamientos humanos.

Como disciplina integral y específica tiene pocos años. Según Bardet, la palabra fue utilizada por primera vez en 1910 en el Boletín de la Sociedad Geográfica Neufchatel pues se había ido conformando como respuesta imprescindible a las demandas y necesidades a las que había dado lugar la primera revolución industrial. Fue entonces cuando, coetáneamente, se comenzaron a esbozar los planes, la planificación.

Antes, para solucionar todo tipo de problemas urbanos, había bastado la normativa municipal cuya tradición tiene más de dos mil años.

Por lo dicho, **EL PLANEAMIENTO** puede entenderse como la técnica de elaborar el **PLAN DE URBANISMO** que, no es sino:

"Un conjunto de documentos con valor jurídico de acto administrativo general que tiene naturaleza **normativa y vincula a la administración** y a los particulares en cuantas acciones afectan a la ordenación del territorio".

"De la naturaleza normativa del plan se derivan tres caracteres: su **publicidad**, su **ejecutividad** y su **obligatoriedad general**".

"Todo el planeamiento urbanístico girará en torno a dos principios: el principio de **jerarquía en el planeamiento** (la relación piramidal de los planes) y el del **beneficio comunitario** en el esfuerzo planificador pues se entiende que la **producción urbana** (de sue-

lo) sólo adquiere rentabilidad desde el dinamismo de la base comunitaria" (V. Mox Reig 1990: 97,98).

Esta pequeña introducción permitirá enmarcar el PLANEAMIENTO DE LOS CONJUNTOS HISTÓRICOS, es decir, de los PLANES ESPECIALES DE PROTECCIÓN.

Una pequeña precisión añadida:

El CONJUNTO HISTÓRICO⁵ es una tipología urbanística legal y administrativa. El CENTRO HISTÓRICO en cambio, carece de significado administrativo y legal pero su alcance y significado (conceptual) está directamente relacionado con la ciudad en su acepción más amplia.

Para la ley del suelo e incluso la del patrimonio cultural, el CENTRO HISTÓRICO solo es un inmueble, un contenedor, un recipiente. La ley no considera que la **ciudad** es mucho más: continente y contenido, objeto y sujeto en relación dialéctica continua.

Así la casa, contradiciendo a Le Corbusier no es una máquina para vivir, tampoco, contradiciendo a la Carta de Atenas, es la ciudad. La "temperatura" de esta no proviene de los inmuebles. Está determinada por el sentido de vida que le imprimen sus habitantes, o sea, por el valor social añadido que proviene de la cultura antes que de la economía.

Por eso, la protección de los Conjuntos Históricos, si tuvieran una conceptualización esencial implícita, debería entenderse como la protección de la **forma de vida** de los habitantes (sujeto), es decir de los usos, costumbres y actividades a desarrollarse en un espacio, en un inmueble conformado (objeto). Si no se asume esta concepción, ¿qué sentido tendría proteger los corrales de vecinos sin vecinos?

Acercándonos al tema

Solamente después de esta larga introducción estamos en condiciones de referirnos en forma concreta a: catalogación, entornos y planeamiento pero, para mayor facilidad, invirtiendo el orden, es decir, partiendo de lo más amplio: Conjunto Histórico (unidad compleja o compuesta) a lo más pequeño: monumento (unidad simple)

DE LOS PLANES

La concepción, el contenido y la precisión de los Planes, emergen de la Ley del Suelo. Las Leyes del Patrimonio Histórico se limitan a apoyarse en aquella; al hacerlo, éstas automáticamente se autolimitan: el valor social añadido (del ámbito de la cultura) se lo traslada gratuitamente al ámbito de la economía, (segundo principio), de la "producción de suelo"⁶.

El **principio de jerarquía** de los planes está recogido en forma clara en el art. 1 del Reglamento de Planeamiento (RP):

"El planeamiento urbanístico del territorio nacional se desarrollará a través de:

- un Plan Nacional de Ordenación y de
- Planes Directores Territoriales de Coordinación
- Planes Generales Municipales y
- Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento"⁷.

Las Determinaciones del Plan General, según el art. 72.f LS. incluirán "**medidas para la protección del medio ambiente**, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e históricos de conformidad, en su caso, con la **legislación específica** que sea de aplicación a cada supuesto".

"La 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" (art. 84.1.b LS) se hará valiéndose de **PLANES ESPECIALES**, los que, a la vez según el art. 84.3.b LS., también se podrán realizar en ausencia del otros de mayor jerarquía para la "**Protección, catalogación, conservación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico rural, del medio urbano y de sus vías de comunicación**"⁸.

La mutua dependencia entre la LS. y las de PH. expresamente se produce a través de los PLANES ESPECIALES Pero, volvemos a lo dicho, mientras aquella Ley los determina, clasifica y les da un contenido detallado autónomo, las de Patrimonio Histórico (Patrimonio Cultural) se limitan a crear la relación de dependencia con la LS.: "La declaración de un Conjunto Histórico, Sitio H. o Zona Arqueológica como Bienes de Interés Cultural, determinará la OBLIGACIÓN para el municipio...de redactar un **PLAN ESPECIAL DE PROTECCIÓN... u otro instrumento**

fig. 1



de planeamiento previstos en la legislación urbanística que, en todo caso, cumpla con las exigencias en esta Ley establecidas..."(art. 20.1 PH/85). Pero como ni en la Ley ni en su Reglamento se indica un plazo para redactar dicho Plan, emerge un vacío que encubre el incumplimiento.

La Ley autonómica en lugar de determinar ese plazo, en su art. 30.2 dice que, para cumplir con el art. 20 de la ley nacional la "Consejería de Cultura instará (no al Municipio como resulta obvio sino) a la Consejería competente en materia urbanística para que ponga en marcha el procedimiento de elaboración, modificación o revisión forzosa del planeamiento en términos previstos en la legislación urbanística.

Del contenido de los Planes

Bueno, pero ¿cuál es el contenido de esos PLANES ESPECIALES DE PROTECCIÓN?

La Ley nacional del PH. lo señala en un sólo artículo: 20.2º; la Ley autonómica en el art. 32.3 es más difusa¹⁰. Las dos, eso sí, se remiten a los "instrumentos de planeamiento de la legislación urbanística, es decir, no incorporan ningún componente estrictamente cultural poco desarrollado por la ley de suelo, debido a que no es de su competencia, por ejemplo, aspectos referidos al patrimonio arqueológico y etnográfico pese a que estos precisamente son las "innovaciones" de la ley andaluza.

La legislación urbanística en cambio, indica en sendos artículos, en forma expresa el contenido de cada uno de los Planes Especiales de:

Como dentro de la legislación urbanística, no están contemplados los PLANES ESPECIALES DE PROTECCIÓN DE CONJUNTOS HISTÓRICOS (cuyo contenido debería estar perfectamente indicado en la legislación del PH. para que se incorpore a aquella urbanística), la práctica ha llevado a que se redacten "planes mixtos de protección y reforma interior. Tomando en cuenta que los PERI en suelo urbano son el equivalente a los PLANES PARCIALES en suelo urbanizable o apto para urbanizar"¹¹.

Dicha combinación sería inútil si en la legislación cultural se hubiese precisado en forma concreta, el contenido de los planes especiales de protección de: Lugares de Interés Etnológico, Zonas Arqueológicas, Sitios, Jardines, y Conjuntos Históricos, que deberían ser añadidos a los pocos y escuetos contenidos de los Planes de Protección establecidos por la Ley del Suelo.

El PEPRI, como artificio (idea o alternativa), podría ser positivo si se llegase a introducir todos los importantes contenidos culturales y por lo tanto, objetivos que complementasen a aquellos rutinarios del planeamiento urbanístico para evitar el estado de discrecionalidad permanente en el que, la administración pone a la técnica del planeamiento de los Conjuntos Históricos. Porque además, haría transparente la trama de relaciones competenciales y de coordinación (de los organismos y de los especialistas) sobre todo en referencia al contenido de los artículos 30, 31 y 32 de la Ley autonómica del PH.

La Cultura difícilmente podrá ser protegida omitiendo a su protagonista (sujeto) y privilegiando a su producto (objeto, inmueble). En otras palabras, la voluntaria decisión de la ley cultural para cumplir con sus objetivos valiéndose de los "instrumentos urbanísticos establecidos" sólo será positiva si a éstos se les da contenidos y objetivos culturales.

Las Normas de aplicación directa

Las normas de aplicación directa, según el art. 98 del RP. son de **carácter obligatorio existan o no Planes** o Normas Subsidiarias aprobadas y se derivan del artículo 138 de la LS: "Las construcciones habrán de adaptarse, en lo básico al ambiente en que estuvieran situadas y a tal efecto ..." ¹². Sorprendentemente, el contenido de este artículo lleva la misma intención que aquel de la LPHA. referido al "entorno" (art. 29.2).

Los Bienes de protección singularizada: De los Catálogos

Primero, veamos qué es el Catálogo y cuál es su contenido tanto para la Ley del Suelo como para la de Patrimonio:

Según la Ley del Suelo (art. 86): "Los Catálogos son documentos complementarios de las determinaciones de los Planes Especiales, Generales o Normas Subsidiarias (86.3 RP) en los que se contendrán rela-

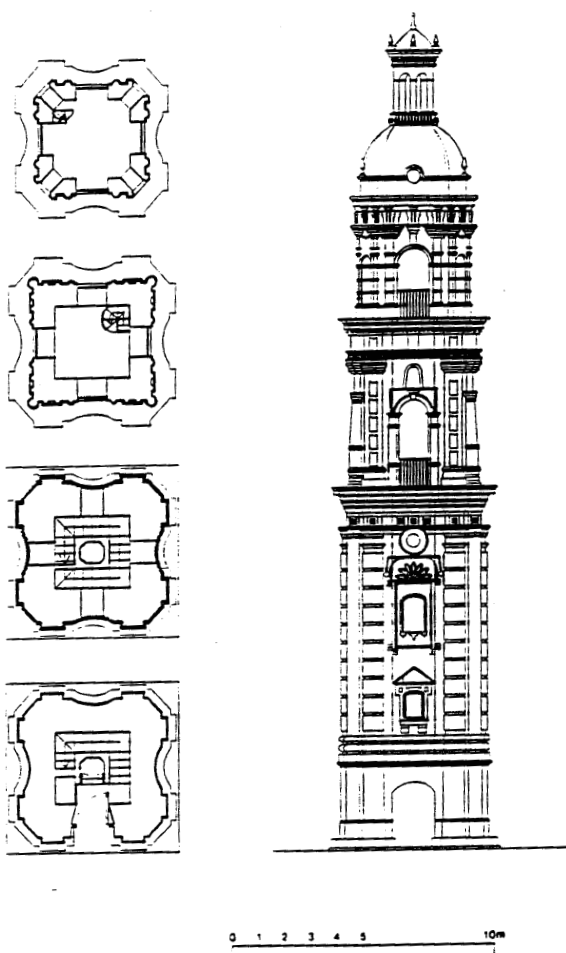


fig. 2 Aguilar de la Frontera. Córdoba Torre del Reloj

- a. Ejecución: infraestructuras. Art. 84.a LS.
- b. Ordenación y Protección: recintos y conjuntos históricos. Art. 84.b LS.
- c. Cualquier otra finalidad análoga a la anterior. 84.c LS.
- d. Protección: paisajes y vías de comunicación. Arts.: 87 LS. y 80 RP.
- e. Mejora: del medio urbano y rural Art. 89 LS.
- f. Reforma interior. Arts. 85 LS., 83, 84 y 85 RP.
- g. Saneamiento de poblaciones. Arts.: 90 LS y 84.3 RP.

ciones de los **monumentos, jardines, parques naturales o paisajes** que por su singulares valores o características, hayan de ser objeto de protección especial". Una vez aprobados, irán a conformar el "REGISTRO PÚBLICO de carácter administrativo" (art. 87 RP. y art. 12 LPHA)

El art. 21 de La Ley de PHE dice que "En los instrumentos de planeamiento relativos a los CH. se realizará la catalogación según lo dispuesto en la *legislación urbanística*", añadiendo que a los "elementos singulares se les dispensará una protección integral" y al resto, "en cada caso, un nivel adecuado de protección"

"La protección a que el planeamiento se refiere cuando se trate de **conservar o mejorar monumentos, jardines, parques naturales o paisajes**, requerirá la inclusión de los mismos en **CATÁLOGOS**... no obstante, los inmuebles declarados BIC se registrarán por su legislación específica", complementa el art. 93 LS.

"Cuando los **CÁLOGOS** no se contuvieran en planes Generales, Especiales, Normas Complementarias o Suplementarias de planeamientos se tramitarán, aprobarán y publicarán de conformidad con las reglas establecidas para los planes parciales", aclara el art. 123 LS.

La Ley andaluza del PH. se refiere al Catálogo urbanístico solamente en el art. 12 con el fin de facilitar la inscripción y la certificación administrativas que permitan la inscripción de un Bien de Interés Cultural en el Registro de la Propiedad para beneficiarse de las exenciones y de los beneficios fiscales previstos. (art. 69 LPHE).

En el art. 42 del RPHA reitera el contenido de la Ley de Suelo: "Los planes o normas de cualquier clase...contendrán, en todo caso, como documento anexo a los mismos un **CATÁLOGO** de bienes protegidos en el que se integrarán **todos los bienes inmuebles** objeto de inscripción (catalogación) o declaración de interés cultural dentro del ámbito del plan así como..." y concluye: "la normativa urbanística aplicable a los bienes incluidos en los Catálogos de planeamiento **se ajustará en todo caso a las instrucciones particulares** establecidas para los bienes de catalogación específica y su entorno".

Resumiendo:

1. ¿Qué es un Catálogo de planeamiento?

El Catálogo es un documento complementario a las *determinaciones*¹³ de un Plan en el cual deben constar todos los bienes urbanos que merezcan una protección especial singularizada.

2. ¿Qué tipo de bienes urbanos deben constar en el catálogo urbanístico?

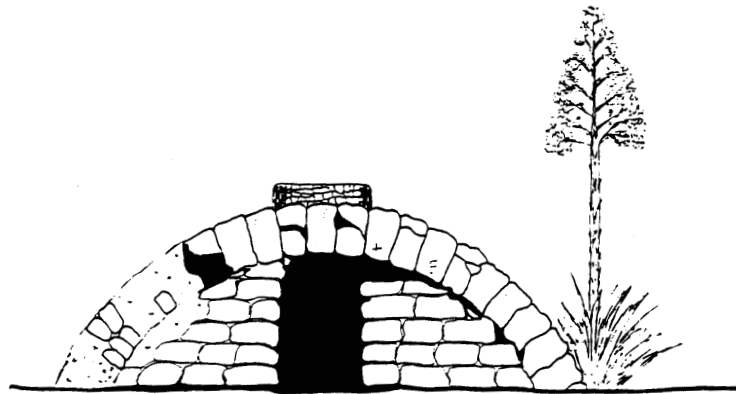
La ley del Suelo enumera los siguientes: "monumentos, jardines, parques naturales o paisajes".

La Ley de PHE (art. 21) dice: "elementos unitarios tanto inmuebles edificados como espacios libres exterior-

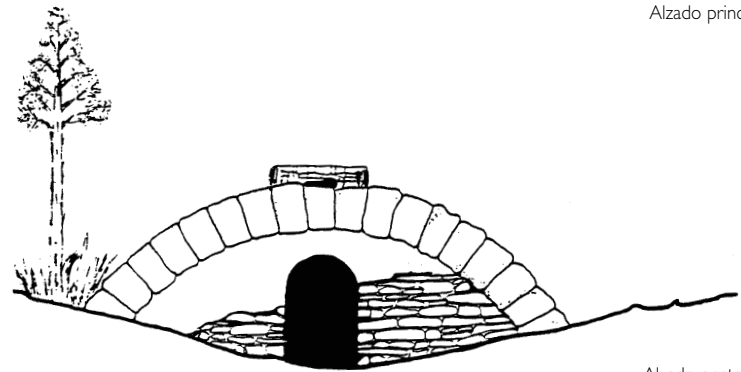
res o interiores u otras estructuras significativas así como los componentes naturales que los acompañan"

3. ¿Cuál debe ser el contenido del Catálogo?

Las Leyes, implícitamente lo indican en forma general: la identificación del bien y las medidas para protegerlo (determinaciones del Plan), por lo cual, es posible redactar un Catálogo tan amplio como sea necesario.



Alzado principal



Alzado posterior

fig. 3 Aljibe "Bermejo" en Níjar, Almería

4. ¿Qué datos mínimos, (complementarios a las determinaciones del Plan) del bien catalogado se deben incorporar?

Las leyes ni los reglamentos lo establecen, por esta razón existen innumerables diseños de fichas, unas más simples y otras más complejas. Sería muy oportuno y útil precisarlas en las instrucciones técnicas para su elaboración¹⁴.

En todo caso, los bienes catalogados deberían tener, al menos, los siguientes items:

- Identificación: nombre, ubicación, tipología, descripción, documentos gráficos y de imagen.
- Afección legal: decretos de declaración, inscripción, anotación e inclusión en el Registro Urbanístico.
- Valoración: justificación de la protección especial
- Bibliografía básica mínima.
- Afección urbanística: físicas (arqueológica, etnológica, etc.): grado de protección, tipo de intervenciones posibles,

- de uso
- de mantenimiento
- de ambientación
- de visitas
- de investigación
- Instrucciones particulares (para aquellos con inscripción específica).

De entornos e instrucciones particulares

Hablar de entornos, según las leyes de PH. supone hablar de "inmuebles":

Ley PHE. art. 11.2: "La resolución del expediente que declare un BIC deberá describirlo claramente. En el supuesto de **inmuebles, delimitará el entorno afectado por la declaración.**

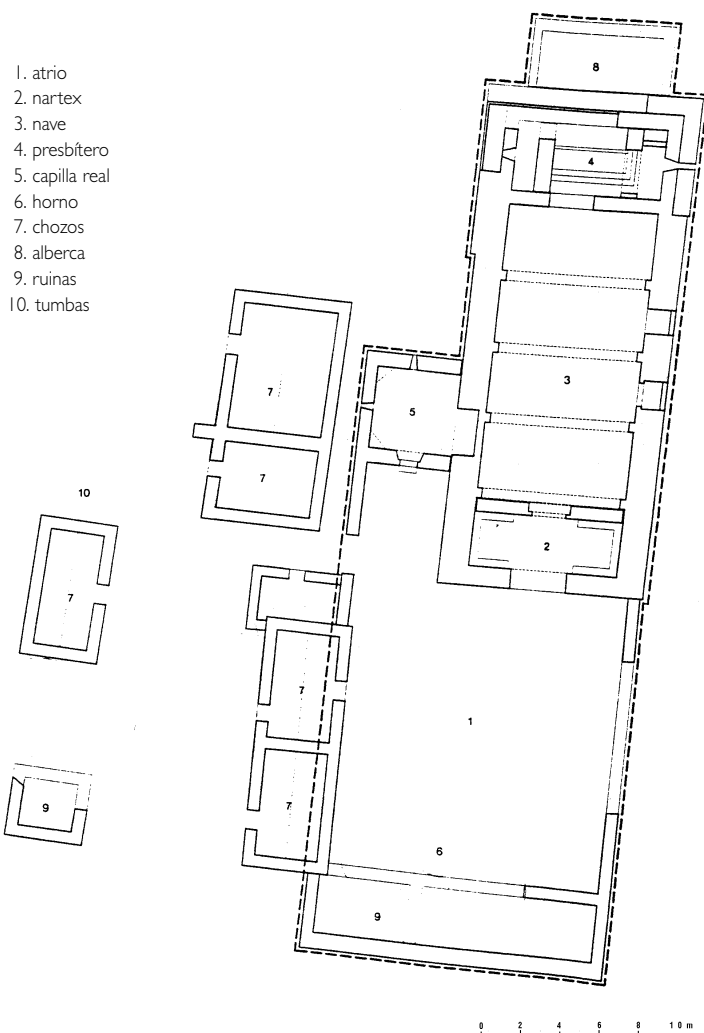


fig. 4 Ermita de San Amrosio Km 10 Barbate. Cádiz

Ley PHA. art. 29: "En la inscripción específica de los bienes enumerados en el art. 26 de esta Ley (1. Monumentos; 2. Conjuntos Históricos; 3. Jardines Históricos; 4. Sitios Históricos; 5. Zonas Arqueológicas y, 6. Lugares de Interés Etnológico) en el C.G.PH.A **deberán concretarse tanto el bien objeto central de la protección como el espacio que conforma su entorno**"

"El entorno de los bienes catalogados se delimitará en las **instrucciones particulares** a que hace referencia el artículo 11 de la presente ley." que indica: "la inscripción específica...llevará aparejado el **establecimiento de las instrucciones particulares**"

En suma, de acuerdo a la ley nacional, la declaración de un inmueble como BIC también supone la de su entorno. De acuerdo a la ley andaluza, la inscripción específica de un inmueble supone la delimitación del entorno y, además, el establecimiento de las instrucciones particulares.

He aquí el problema que la LPHE ya dejaba en manos de los técnicos, a manera de preguntas a responder: ¿Qué es entorno?, ¿Cómo determinar su extensión o superficie?¹⁵.

Las Jornadas celebradas en Bayona (1988) dieron una respuesta parcial y relativa de la cual no han podido prescindir los comentarios aparecidos con posterioridad.

La práctica profesional mientras tanto, se ha eximido de dar su aportación; pues, lo que para el legislador es positivo (no definir el entorno para que sea el técnico especializado el que lo precise), para el Arquitecto es un vacío que le ha servido para transitar por el camino más fácil. Delimita los entornos, en más del noventa por ciento de los casos, acudiendo solamente a las visuales.

A nivel teórico, en cambio, en los últimos años, el Historiador del Arte José Castillo en su "tesis doctoral publicada en formato de microfichas por la Universidad de Granada" se ha separado de aquel punto de vista. "El entorno, para adecuarse a los actuales parámetros tutelares -dice- debe abandonar su tradicional valoración como espacio"...de valor histórico, artístico, etc. ya que, "debería definirse como el procedimiento y ámbito espacial necesario para encauzar jurídica y materialmente la protección de los bienes inmuebles".

Según esta discutible propuesta, contradiciendo el proceso de evolución conceptual de protección de los "monumentos", en esencia, lo único protegible sería el Bien declarado BIC o inscrito en el Catálogo.

Por mi parte, en los boletines 7 y 8 del IAPH he dado respuesta a las dos preguntas planteadas:

"El entorno deberá ser siempre la síntesis espacial del equilibrio resultante del encuentro de dos fuerza de dirección opuesta: de **expansión**, implícita, por ejemplo en las visuales de contemplación que tienden a ampliar el radio a partir de donde se ubica la periferia con respecto al centro (BIC) y la fuerza de **contracción**, de reducción, implícita en lo conceptual (estudio y correcta apreciación) que tiende a estrechar, a reducir el radio hasta donde en línea de máxima puede llegar lo esencial".

Junto a las respuestas propongo un proceso para dar operatividad a los contenidos de la ley andaluza. Pero esta es una propuesta que todavía no ha merecido comentarios.

Independientemente de qué se considere el entorno y cómo se lo delimite, para esta ocasión considero mejor asumirlo como un producto final para ver sus relaciones con el planeamiento y con el contenido de las leyes.

Primera inquietud: las dos leyes de PH. (nacional y andaluza) indican que todas las tipologías de inmuebles (5 nacionales y 6 "autonómicas") deben tener entorno. No solamente los "monumentos". También las Zonas Arqueológicas y los Lugares de Interés Etnológico. Nadie lo niega pero, la ley solamente se aplica para los "monumentos". ¿Por qué los Conjuntos Históricos no tienen entorno? Ya he publicado que sería conceptual y técnicamente posible. Además, no complicaría, el planeamiento; al contrario, lo enriquecería. Si el entorno correspondiese a la zona de transición entre zona antigua y moderna de la ciudad o, a los bordes del Conjunto Histórico, se ayudaría a eliminar la tensión, la agresividad y hasta ruptura en el límite entre aquellos dos componentes.

Segunda inquietud: ¿Qué pretendía el legislador al redactar los artículos 11 y 29 de la LPHA, es decir, al asociar en forma inseparable a la inscripción específica de un inmueble con la delimitación del entorno y el establecimiento de las "instrucciones particulares"?

Tomando en cuenta las diversas tipologías de inmuebles, ¿los once componentes indicados en el art. 16 del Reglamento de Protección y Fomento del PHA son suficientes para advertir la definición y el contenido de dichas "instrucciones particulares"?

Los legisladores todavía no han respondido a la primera pregunta.

La respuesta a la segunda pregunta solamente se puede deducir de lo que ha sucedido en la práctica. Hoy por hoy, las instrucciones particulares, parecerían moverse entre lo innecesario, y lo complicado, poco operativo o difícil de precisar. Lo primero porque muchas de los "contenidos" de las instrucciones particulares los resuelve el planeamiento. Y lo segundo (complicación) porque obligaría a hacer estudios meticulosos de diagnóstico no solo de los bienes inmuebles afectados por el entorno (en muchos casos parte de aquellos considerados BIC) sino de los muebles inseparables de su historia (no solamente de valor artístico sino también de interés etnográfico. Luego sacarlas a información pública y a trámite de audiencia. ¿O no es lógico que los **muebles inscritos con carácter específico** tengan instrucciones particulares?

Lo que quiero decir es que, por el tipo de estudios detallados que podrían hacerse para determinar las "instrucciones particulares", éstas seguramente "llevarían aparejada la adecuación del planeamiento urbano a las necesidades de protección" de los bienes con inscripción específica. (art. 30.I LPHA) Y claro: resultaría absurdo llegar a crear la necesidad de modificar el planeamiento en lugar de prevenir y garantizar, con una coordinación y seguimiento eficientes, su corrección y con ello, la eliminación de aquellas posibles modificaciones.



fig. 5 Palacio de Santa Coloma. Sevilla

En suma, al momento, parecería que las "instrucciones particulares" solo constituyesen un reto técnico especializado, equivalente al planteado desde 1985 por el "entorno" que, debería ser resuelto, fuera del ámbito administrativo, pero tomándolo necesariamente en cuenta ¹⁶.

De los expedientes de catalogación

Los expedientes de catalogación son sendos conjuntos de actuaciones y documentos administrativos determinados por las leyes, gracias a los cuales se conforma el CATÁLOGO GENERAL DEL PATRIMONIO HISTÓRICO ANDALUZ, según consta en el art. 6 de la Ley y en el Reglamento de Protección y Fomento del PHA:

"Art. 1. Concepto.- El CGPHA es el **instrumento administrativo y científico** en el que se inscriben de forma individual (1) los bienes objeto de tutela, (2) los actos jurídicos que les afectan, (3) el régimen de protección aplicable, (4) las actuaciones a la que son sometidos y (5) los resultados de los estudios realizados sobre ellos."

Los buenos propósitos expuestos en el prólogo de la ley, no siempre pueden verse reflejados en su aplicación práctica porque la situación real, legal y administrativa del Patrimonio Cultural, así como la evolución

teórica sobre el mismo, es variadísima. Por ello estoy convencido que el simple desarrollo autonómico de la ley nacional, habría resultado más eficaz y práctico.

Pero, no tenemos posibilidad de dar vuelta atrás, en consecuencia, más que a la teoría¹⁷ es mejor referirse a la práctica:

1. ¿Cuál es el flujograma, es decir, el proceso de las actuaciones administrativas para inscribir un bien en el Catálogo General del PHA?
2. ¿Cuál es el producto de la corta experiencia con respecto a dicho Catálogo?

Las respuestas se remitirán a las leyes, a la documentación puesta a consulta pública y a la personal experiencia como investigador independiente.

El flujo o proceso administrativo lo he deducido del Reglamento de Protección y Fomento publicado en

depende de su valor, de su importancia, automáticamente se estaría reconociendo su jerarquía, es decir, su importancia relativa. La Ley andaluza, en su preámbulo prometió salvar el vacío que creaba la aplicación de la ley nacional para la cual, la única forma de proteger el patrimonio partía de la **declaración de BIC**¹⁸.

Lo cierto es que si la Administración contrata la redacción de la documentación técnica, conoce con antelación qué inscripción tendrá el Bien a catalogarse, por la sencilla razón que, para la inscripción específica, la documentación es mucho mayor y compleja (es más cara). Precisamente debido a esa complejidad, por lo general, se tienen elaboradas las "instrucciones técnicas" pertinentes; en consecuencia, podemos deducir que el "quid" de la cuestión (documentación técnica correcta para la inscripción en el Catálogo) está en aquellas.

Su grado de precisión y eficacia dependerá del grado de corrección con el que satisfagan la siguiente guía:

PREGUNTA	Respuesta	Responsabilidad
QUÉ HACER	Lo que dice la Ley	De la administración
PARA QUÉ HACER	Cumplir los objetivos de la Ley	De la administración
CÓMO HACER	Método especializado	Del especialista
CÓMO PRESENTAR	Según las instrucciones técnicas	Según determine la admi., del espec.
CÓMO COORDINAR	Según forma y calendario establecido	De la administración y el especialista

1995; en efecto, junto a cada secuencia consta el artículo correspondiente: (ver Gráfico 1)

El cumplimiento de este proceso dependerá, como es lógico de la administración y de los especialistas independientes (autónomos). El art. 14 del RPF. se advierte: "*Transcurridos 24 meses desde la fecha de la incoación del procedimiento sin haberse dictado resolución, se entenderá caducado el expediente...Caducado el expediente no podrá volver a iniciarse en los 3 años siguientes.*"

En el marco del Plan de Bienes Culturales, la administración establece la política cultural: determina los fines, objetivos, metas, prioridades de actuación en el: patrimonio religioso, civil, etnológico, mueble, inmueble, arqueológico –urbano o no–, documental, bibliográfico, etc.; proporciona los recursos: administrativos, económicos, técnicos; estimula la investigación; subvenciona, toma medidas de fomento; determina las relaciones técnico administrativas internas y externas (nacionales e internacionales); el uso prevalente o complementario de las leyes: nacional y autonómica, etc.

De esta compleja trama de decisiones depende el que se inicie la "**incoación del procedimiento**" para la inscripción específica o genérica de un Bien en el Catálogo General del Patrimonio Histórico (insisto: ¿por qué no cultural?) Andaluz.

¿Cuáles son los criterios para determinar que un Bien tenga inscripción específica o genérica? Si el resultado

Muchas cuestiones que aparecen obvias al leer la ley, no resultan fáciles de ser desarrolladas. Ya hemos comentado, por ejemplo, todo lo referido al entorno y a las instrucciones particulares.

Pero el especialista debe ser una especie de médico. Este, no pregunta al paciente (Bien Cultural) qué afección tiene (qué es el entorno) para según ello, darle el tratamiento (delimitar el entorno). Eso sí, el interesado (la administración) tendrá el derecho de pedir explicaciones (justificación del entorno) y opinar sobre los efectos del tratamiento (calidad del trabajo).

El seguimiento de la elaboración de la documentación técnica y de alguna manera la calidad y el cumplimiento de plazos dependerá de la coordinación entre el Redactor y la Administración.

Finalmente

Habría sido interesante, referirme a algunos casos concretos para reflexionar, desde un punto de vista estrictamente técnico, sobre la problemática, como casuística, de la protección del Patrimonio. Para terminar, acudiré solo a algunos ejemplos expresivos desde una óptica mas bien teórica, cercana a lo que sería una política cultural.

- Primer caso. Me quiero referir al propuesto: "Plan Especial en el Entorno del Castillo de Alcalá de Guadaira", de iniciativa municipal.

El entorno, por lógica comienza en donde termina el Castillo pero, según la declaración de 1924 es un "monumento arquitectónico artístico...interesantísimo ejemplar arábigo cristiano de **arquitectura militar y gran valor histórico arqueológico**", según la declaración de 1949, al ser castillo, estaría afectado mas bien como Zona Arqueológica.

En cualquiera de los dos casos, parecería corresponderse con el recinto amurallado. Siendo así, una gran parte del actual centro de Alcalá estaría dentro del inmueble a protegerse, en consecuencia, no sería entorno sino una parte integrante.

Asumamos que sí. Entonces, el entorno se conformaría de la muralla hacia el exterior del pueblo. Pero el Plan propuesto considera entorno también a la parte del caserío que está dentro de las murallas.

He aquí un curioso caso que obliga a justificar técnicamente en forma clara y detallada la delimitación:

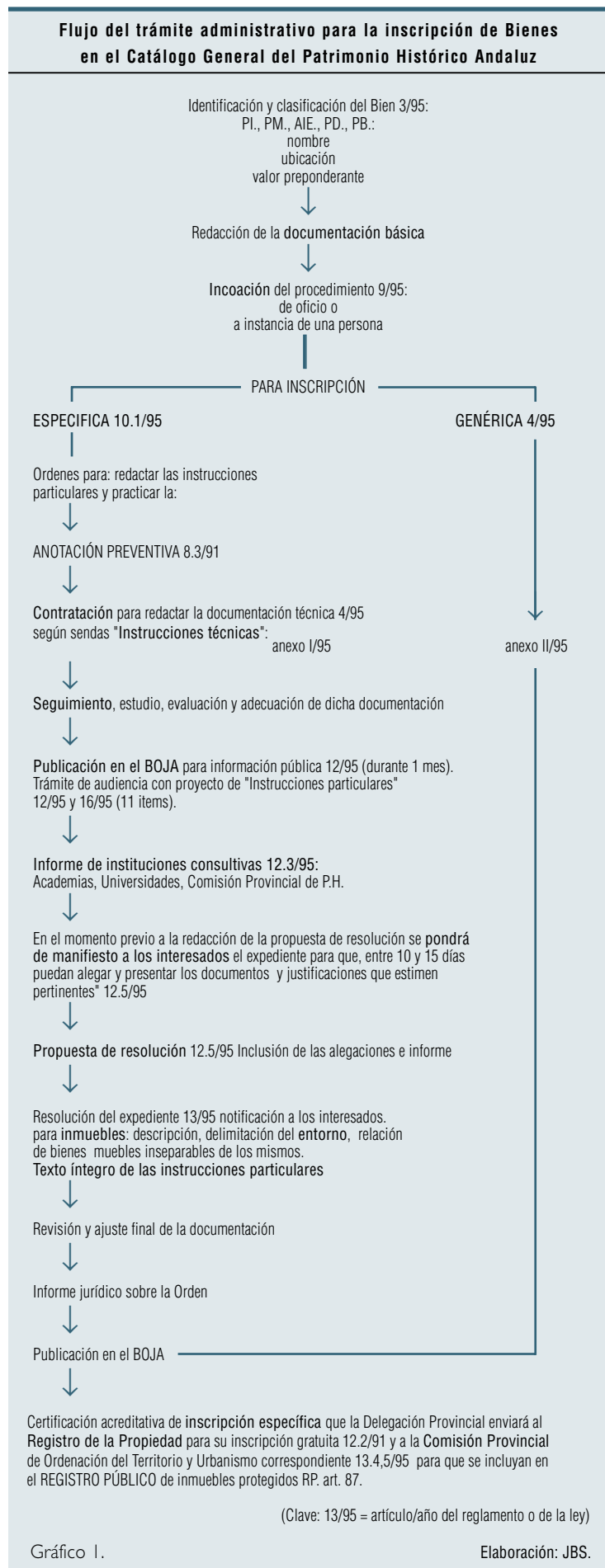
primero, del "monumento" (o Zona Arqueológica), luego del entorno para, solamente así saber qué tipo de Plan Especial conviene elaborar¹⁹.

- Segundo caso. La Torre del Reloj de Aguilar de la Frontera indiscutiblemente es un monumento (arts. 1/85 y 27/91) pero no por estar construido en una ciudad debe considerarse arquitectura, como no es un aljibe (Campo Bermejo), un puente (El Alamillo), un sistema de riego (Los canales de Carlos III) o un cargador de mineral (El Alquife). Además, el monumento para la ley nacional tiene matizaciones que no recoge la ley andaluza.

Sea como fuere, parecería que la Torre del Reloj antes que arquitectura (no tiene espacio interior) es escultura. **Convendría, en consecuencia, añadir a la declaración o inscripción de monumento, el interés predominante.** Así por ejemplo, si se tratase del expediente de incoación del Maristan en Granada habría que identificarlo como un monumento de interés arqueológico, al igual que la Ermita de Barbate (ruinas sin espacio interior utilitario). El Cargadero de Rio Tinto sería un monumento de interés técnico; los corrales de pesca de Chipiona, de "interés etnográfico".

El complemento es importante e indispensable, no solamente como formalidad de identificación tipológica sino como factor de precisión del contenido de las "instrucciones particulares y por lo tanto de la documentación técnica (expediente) porque, justificar la inscripción de un puente, no es lo mismo que justificar aquella del ingenio azucarero de Motril, monumento de interés tecnológico, con mínimo valor arquitectónico, en otras palabras, la trascendencia artística no siempre es importante y ni siquiera necesaria.

También los criterios para la delimitación del entorno y más, de las instrucciones particulares (en caso de inscripción específica) tendrían que ser muy distintos. El tópico de las visuales o de la proximidad física, si los monumentos no son arquitectónicos, escultóricos o paisajísticos tiene poco sentido (por ejemplo, en la Azu-



carera de Motril, cuyo interés artístico es nulo y en cambio aquel tecnológico –maquinaria–, muy importante).

• **Tercer caso.** La Ley andaluza añade, como novedad, una tipología más de inmuebles: los Lugares de Interés Etnológico que, necesariamente deberían ser inscritos con carácter específico y en consecuencia, deberían tener entorno e instrucciones particulares. Pero, curiosamente, en el artículo 63 no habla de la inscripción sino de la "**declaración** (¿un despiste de la ley?) de prácticas, saberes y otras expresiones culturales como de interés etnológico.

Sin embargo, en el art. 85 del reglamento dice que: "Serán *inscribibles* (en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, los **bienes** (muebles e inmuebles ?), lugares (según la ley son inmuebles) y **actividades** integrantes del Patrimonio Etnográfico Andaluz".

Bien. ¿La Feria de Sevilla debería inscribirse en el libro de "Actividades del Patrimonio Etnológico Andaluz" (art. 3 del RPF), con carácter específico o genérico?

Como, dada su importancia, los datos de identificación no serían suficientes (inscripción genérica) seguramente habría que inscribirla con carácter específico y redactar las "instrucciones particulares". ¡Quién se atreva! ¿Acaso el patrimonio etnológico no es el que más, específicamente, caracteriza al pueblo andaluz? Claro que sí y además a nivel universal.

Por ello, para finalizar, propongo a la Junta de Andalucía (nada impediría y al contrario existirían muchas razones) que solicite de la UNESCO a través del gobierno central, la declaración de PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD DE LA "ROMERÍA DE EL ROCÍO" de forma similar (en el Sur) a lo que ya se ha hecho con el "Camino de Santiago" (en el Norte). Ojalá podamos encontrarnos en otra oportunidad para celebrar el reconocimiento universal que estoy proponiendo y seguir haciendo un ejercicio, no digo, INTER sino *TRANSDISCIPLINAR* a propósito de tan amplia, curiosa e interesantísima casuística del patrimonio cultural, de cuya mecánica tradicional, desde luego, no podemos seguir dependiendo.

Notas

1. "Las Comunidades: Catalana, Gallega y Vasca interpusieron sendos recursos de inconstitucionalidad contra la ley estatal. Fruto de este conflicto jurídico, el Tribunal pronunció la sentencia 17/1991 de 31 de Enero en donde se reconoce las líneas maestras de la distribución competencial entre el Estado y las Autonomías en materia de Patrimonio Histórico" J.M. Abad Licerias. 1995 Boletín 11 IAPH: 22 ss.

2. Con frecuencia los arquitectos e historiadores identifican como insuficiencia o al menos obscuridad de la ley la falta de una definición o acepción concretas del entorno. Este criterio subrayado, por una parte explicaría esa aparente insuficiencia de la ley y por otra pondría bajo la responsabilidad de los técnicos el desarrollar el contenido y el alcance conceptual y operativo del entorno.

3. Las catedrales por ejemplo, ameritan claramente la declaración de BIC (por su trascendencia nacional), igualmente la Casa de Pilatos. Algunas casas (por su importancia local) con patios sevillanos estarían suficientemente protegidas con su inscripción en el Catálogo Urbanístico. Pero entre estos dos extremos existen muchos inmuebles con cualidades y valores intermedios (valor autonómico); por ejemplo, el palacio de Santa Coloma y muchas iglesias parroquiales.

Este es el vacío tomado en cuenta en el preámbulo de la ley andaluza es útil y comprensible por lo tanto, la necesidad de crear una categoría intermedia de inmuebles a proteger resultaba obvia. Sin embargo, en muchos casos la inscripción específica en el Catálogo Andaluz obliga a duplicar innecesariamente la declaración (la tramitación administrativa) legal. Es como juzgar dos veces (BIC e inscripción específica) al mismo sujeto (Casa de Pilatos) por la misma causa (Protección por su valor cultural).

4. La Ley usa indistintamente las palabras etnográfico y etnológico: el Título VII, Patrimonio Etnográfico incluye el artículo 64 que corresponde a la inscripción específica de un Lugar de Interés Etnológico es decir, reproduce el tema de una discusión innecesaria si se hubiesen precisado los alcances conceptuales de cada una o si se usaba una de las dos. En términos académicos Lo Etnográfico hace referencia a lo concreto, al objeto. Lo Etnológico, a lo abstracto, al concepto.

"Etnografía: ciencia que tiene por objeto el estudio y la descripción de las razas o pueblos".

"Etnología: ciencia que estudia las razas y los pueblos en todos sus aspectos" (Diccionario de la R.A.L. 1994).

5. Ver J. Benavides Solís. Boletín IAPH nº 10: El componente cultural de los Conjuntos Históricos.

6. En teoría, nada impediría que también las Leyes de Patrimonio Histórico llegasen a determinar la estructura de un PLANEAMIENTO CULTURAL (histórico) de manera equivalente a la que consta en la Ley del Suelo.

7. Ver también el art. 65 de la Ley del Suelo.

8. Ver también los arts. 78.3 y 86.2 del Reglamento de Planeamiento.

9. El Plan Especial "establecerá para todos los usos públicos el orden prioritario de sus instalación en los edificios 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". LPHE.

Por su redacción, el primer párrafo "no se sabe si bien se quería decir que todos los usos públicos se instalarán en orden prioritario (de entre todos los espacios posibles) en los edificios existentes que sean idóneos para ello, o bien que se establecerá un listado de orden de prioridades de todos los usos públicos susceptibles de instalarse en cada uno de los edificios y espacios aptos para ello, corriendo la lista cuando los primeros del orden establecido no vengan o no puedan instalarse en el (lo que es ingenio e irreal)". García Bellido 1988: Ciudad y territorio).

10. "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 morfológica urbana que debe ser objeto de potenciación o conservación". Art. 32.3 de la Ley PHA. El contenido del PE en forma concreta no se señala en ningún artículo. Quizá porque en forma expresa se asumen los "instrumentos de planeamiento existentes" y "cualquier otro que se cree por la legislación urbanística" (art. 32.1,2).

11. Ver: J. M. Becerra G. y J. R. Domínguez G: "Ponencia sobre: Instrumentos urbanísticos para la intervención en centros históricos." Sevilla 1994. pg.15.

El Alcance y contenido de los planes mixtos (PEPRI) no está determinados expresamente en la legislación, en consecuencia, pueden ser determinados con un criterio amplio con más componentes culturales que urbanísticos.

Hay que tomar en cuenta que mientras para el urbanismo basta controlar el uso de los inmuebles protegidos, para la cultura es imprescindible además, preservar, estimular la actividad con interés etnológico (las bodegas, las peñas flamencas, los corrales de pesca, los molinos, etc., tradicionales que constituyen "formas relevantes de expresión de la cultura y modos de vida propios del pueblo andaluz" (art. 61 LPHA).

12. continúa:

a. "las construcciones en lugares inmediatos o que formen parte de un grupo de edificios de carácter artístico, histórico, arqueológico, típico o tradicional habrán de armonizar con el mismo, o cuando, sin existir conjuntos de edificios, hubiera alguno de gran importancia o calidad de los caracteres indicados."

b. En los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar

las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo"

El art. 139 tiene un contenido similar en cuanto a las alturas.

Vale la pena leer la sentencia de 18-05-95 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que, por sobre el cumplimiento de los trámites administrativos y del contenido del Plan, hace prevalecer el contenido del artículo 138 de la LS.

13. El Catálogo es un documento complementario a las "determinaciones" que están indicadas en los arts. 72, 74 y 78 de la LS.

14. Sobre los criterios generales para la Catalogación, ver J. Benavides Solís: "La Catalogación del Patrimonio Histórico en la LPHA". Sevilla 1995. Sobre las fichas, consultar "instrucciones para la redacción de "Catálogos de Planeamiento". Consejería de Política Territorial. Comunidad de Madrid 1990.

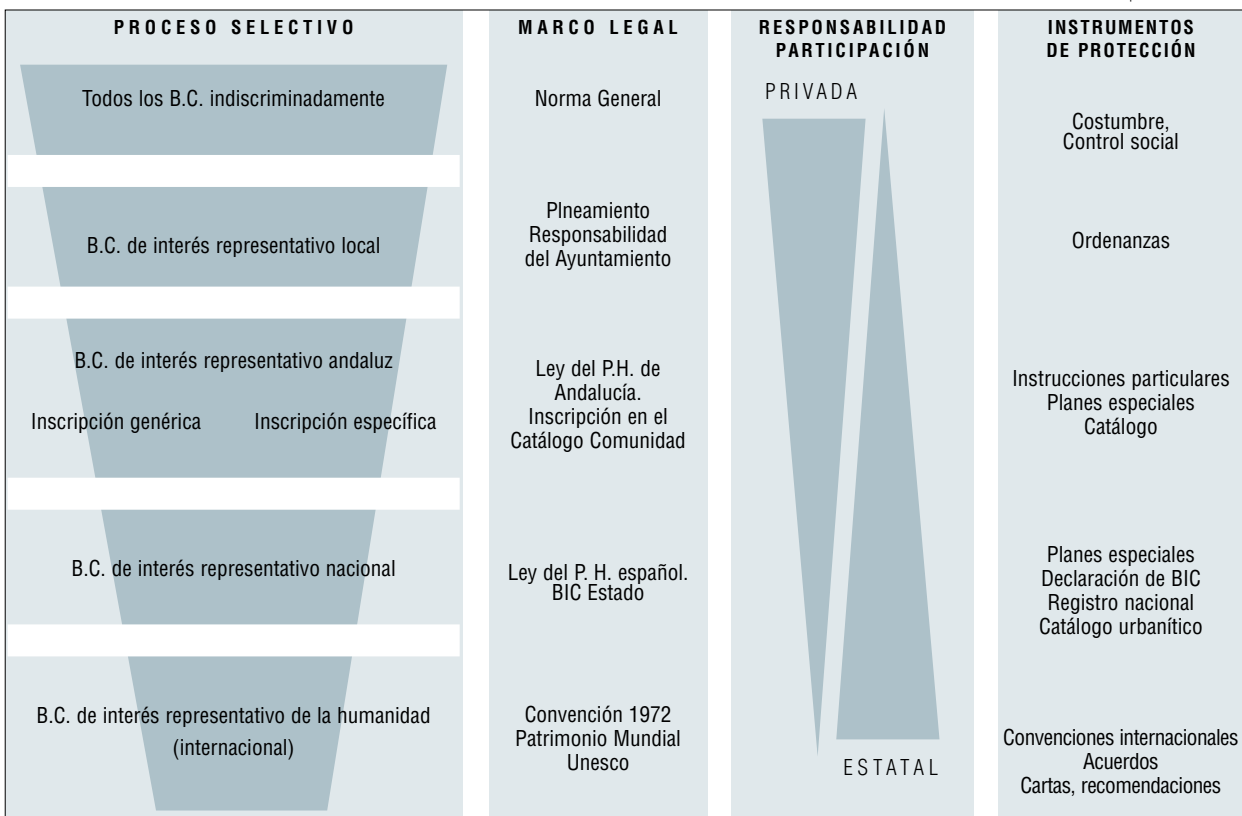
15. Ver J. Benavides Solis. Boletín IAPH n°s 7 y 8: El entorno una discusión abierta I y II.

16. ¿Cuáles tendrían que ser las instrucciones particulares para un Conjunto Histórico inscrito con carácter específico en la CGPHA, partiendo de que, además, según la ley, este debería tener entorno? ¿Cuál debería ser el contenido de las "instrucciones particulares" para un "monumento" situado en un núcleo sin planeamiento o simplemente, de pequeñas dimensiones? ¿Cuál debería ser el contenido de las I.P. para un: jardín histórico, zona arqueológica o lugar de interés etnológico (El Rocío)? ¿La inscripción específica de un cuadro de Valdéz Leal en poder de un particular; también debería tener instrucciones particulares? ¿Cuál sería su contenido?

17. En "El Catálogo en la Ley de Patrimonio Histórico" Sevilla 1995, realizo algunos comentarios sobre el contenido y el alcance, que aun dentro de la ley andaluza, podía haber llegado a tener el Catálogo

18. Ver el esquema adjunto sobre LA JERARQUÍA DE LOS BIENES CULTURALES QUE CONFORMAN EL CATÁLOGO GENERAL DEL PATRIMONIO ANDALUZ que elaboré en

Esquema nota 18.



1991 y cuya lógica continúa vigente: a medida que se criban o seleccionan los Bienes, disminuye la cantidad pero aumenta la importancia y, por lo tanto la responsabilidad.

En aquel año proponía también un significado y un alcance de lo podría entenderse como CATÁLOGO GENERAL DE BIENES CULTURALES DE ANDALUCÍA. Proponía que fuese una especie de contenedor total de los Bienes identificados directa o indirectamente como RELEVANTES por la Comunidad Andaluza:

1. Bienes mencionados en la disposición octava transitoria en las disposiciones adicionales de la ley 16/85 que se encuentran en Andalucía.
2. Bienes declarados, incoados BIC.
3. Bienes inscritos con carácter específico.
4. Bienes inscritos con carácter genérico.

5. Bienes con anotación preventiva.
6. Bienes que constan en los Catálogos de Planeamiento.
7. Bienes que constan en el Inventario General de Bienes Muebles.
8. Bienes que constan en el Censo del Patrimonio Documental.
9. Bienes que constan en el Catálogo Colectivo del Patrimonio Bibliográfico.

Con este criterio, se evitaría la duplicación innecesaria de tramitaciones y se concentrarían los esfuerzos para hacer la protección legal de aquellos bienes que todavía no estuvieran constando entre los mencionados o que constan pero cuya documentación técnica habría que completarla.

19. Castillo de Alcalá de Guadaira. Sevilla. Esquema

Esquema nota 19.

