

LA LEGISLACION ESPAÑOLA SOBRE PATRIMONIO HISTÓRICO, ORIGEN Y ANTECEDENTES. LA LEY DEL PATRIMONIO HISTÓRICO ANDALUZ.

Juan Manuel Becerra García,

*Arquitecto, Jefe del Servicio de Protección de la
Dirección General de Bienes Culturales de la Consejería de Cultura.*

*A mi abuela Micaela Romana Vega,
marchenera.*

Prácticamente la totalidad de los autores que han analizado la evolución de la legislación española en materia de patrimonio histórico, coinciden en señalar las Leyes sobre Excavaciones Arqueológicas de 1911 y Monumentos Arquitectónicos-Artísticos de 1915, como la base en donde se cimienta la legislación actual, que queda unificada y articulada con el Real Decreto-Ley de 9 de agosto e 1926 y la ley de 13 de mayo de 1933 sobre Defensa, Conservación y Acrecentamiento del Patrimonio Histórico Español, ley que mantendrá su vigencia durante más de 50 años, algo excepcional en el panorama legislativo español, hasta la llegada de la ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, y las legislaciones autonómicas como la Ley 1/1991, de 3 de julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía.

Esta sucesión de leyes reflejan, de modo fiel, la evolución del pensamiento social, y del papel que el Estado asume en relación con los bienes culturales en las sucesivas Constituciones o Cartas Magnas, así como de las teorías científicas del momento.

Pero vayamos por parte.

1.- El siglo XIX

Las primeras normas que articulan la protección de los bienes inmuebles en nuestro país carecen de disposiciones que superen a consideración aislada de

monumentos arquitectónicos. Son dos los principios vertebradores de estas normas: La noción de monumento y la distinción de medidas de intervención según la titularidad sea pública o privada.

Será la Real Cédula de 6 de junio de 1803, dictada por Carlos IV, en donde por primera vez nuestro ordenamiento jurídico establece el concepto de *monumento*, siendo, según Concepción Barrero Rodríguez, el «dato de la antigüedad... (el) eje sobre el que se asienta el concepto mismo de monumento en esta definición que de él se da en nuestro derecho». Esta Real Cédula, que para Eduardo Roca Roca es «la primera disposición, que, de manera orgánica regula la Protección del Patrimonio Artístico», define los bienes integrantes de este patrimonio mediante la enumeración de todos los objetos muebles o inmuebles que por su reputada antigüedad deben considerarse «monumentos antiguos». Esta fundamentación de la protección del patrimonio en el valor o categoría de lo «antiguo» pronto se verá superada al incorporarse en diferentes normas dictadas durante el siglo XIX los valores «histórico» y «artístico» como propiciadores de la protección dispensada a un bien. Con la introducción de estos valores, la tutela de los bienes inmuebles va a adquirir una dimensión «monumentalista», al predominar la valoración estética frente a otras consideraciones, que, como un lastre, perdura hasta nuestros días.

Algunas leyes que de forma fragmentaria, inconexa e imprecisa, componen el soporte jurídico para la protección del Patrimonio Histórico en el siglo XIX, y que han tenido eco en las legislaciones posteriores son:

— Real Orden de 13 de junio de 1844, que instituye las Comisiones de Monumentos Históricos y Artísticos.

— Ley de instrucción Pública de 9 septiembre de 1857 (Ley Morano), la cual ponía bajo la custodia de la Real Academia de Bellas Artes «los monumentos artísticos del reino».

— Decreto de 16 de Diciembre de 1873, que responsabilizaba a los Ayuntamientos y Diputaciones de evitar «la destrucción de un edificio público que por su mérito artístico o por su valor histórico deba considerarse como monumento digno de ser conservado».

El otro aspecto que caracteriza a la legislación del patrimonio histórico en este momento, es el respeto a la propiedad privada, sancionada como institución sagrada e inviolable por el Código Civil de Napoleón y el surgimiento del Estado Liberal, que perdurará hasta la conclusión de la Primera Guerra Mundial. Esta concepción romanista del derecho privado limita la acción del Estado prácticamente a los bienes de titularidad pública o, como apunta Concepción Barrero, a las iglesias, mientras que el «propietario privado no ve interferidas, limitadas o restringidas las facultades correspondientes a su derecho en base a consideraciones artísticas o históricas». Se consagra de este

modo *«la distinción propiedad pública /privada... (como) base del régimen de intervención administrativa en la protección activa de los bienes culturales, especialmente en los inmuebles»*.

No obstante hay ciertos indicios de una activa limitación por parte de las instancias públicas al usufructo incondicional de los bienes históricos. En las Leyes de Partidas y en algunos Fueros, se establecen preceptos para la preservación de inmuebles, no por su carácter histórico-artístico, sino por su interés militar o religioso-simbólico.

En 1777, se crea la Real Academia de la Historia y la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, por Real Orden de 3 de octubre, que será competente para asesorar en todos los proyectos de obras públicas. En 1808, la Real Orden de 11 de enero, exigía la necesidad de consultar a la Academia de San Fernando en todas las *«obras de escultura, arquitectura o pintura que costeadas con fondos municipales o provinciales se pretendan realizar en templos, plazas o parajes públicos»*. Esta capacidad de intervención de la administración se verá extendida a todas las obras de arte, incluso las de los particulares, por Real Orden de 1 de octubre de 1850, a las obras realizadas en las *«fachadas, capillas y demás parajes abiertos al público, en las cuales los abusos contra las reglas del buen gusto redundan más que en perjuicio de sus autores en descrédito de la nación que los consiente»*. Esta tímida intervención pública sobre los bienes históricos de propiedad privada se verá frenada un año más tarde por Real Orden de 23 de junio de 1851 que reducirá la acción de la Academia de San Fernando *«a los edificios de propiedad particular que estén abiertos al público»*.

En definitiva, la consagración en el Estado Liberal decimonónico del principio de «inviolabilidad» y del carácter sagrado de la propiedad privada impedirá cualquier intento de control o intervención pública sobre los inmuebles privados, limitándose ésta a las fachadas o al aspecto exterior.

Por otra parte, la Cédula de 28 de abril de 1837, que según Eduardo Roca Roca recoge las disposiciones establecidas en leyes anteriores, *«prohíbe la extracción de pinturas y otros objetos artísticos antiguos o de autores que ya no viven»*, impidiendo su exportación fuera de la península, incluso a los territorios americanos, lo que supone la valoración de estos objetos artísticos como identificadores de una cultura o nacionalidad diferenciada.

2.- Principios del siglo XX: Las Leyes sobre Excavaciones Arqueológicas (1911) y Monumentos Arquitectónicos (1915).

La Ley de 7 de julio de 1911, dictando reglas para efectuar excavaciones artísticas y científicas y para la conservación de las ruinas y antigüedades, el Real Decreto de 1 de marzo de 1912 que desarrolla su Reglamento provisional, y la Ley de

4 de marzo de 1915 relativa a los monumentos nacionales arquitectónicos-artísticos, si bien se siguen fundamentando en los principios del Estado Liberal, la prevalencia de la propiedad privada sobre el interés público, y en los valores del bien a proteger, van a introducir nuevas técnicas y principios e tutela que tendrán una gran repercusión en el futuro como son, por ejemplo, la exigencia de declarar formalmente como tales los bienes a proteger o la inclusión del fomento como base de la actuación de los poderes públicos.

Concepción Barrero, en relación con la noción de Monumento, señala que *«antigüedad, valor artístico e interés histórico,... se convierten en estas dos disposiciones, en los grandes ejes sobre los que se va a asentar la delimitación del ámbito por ellas protegido»*. Así para la protección de los restos arqueológicos es *«...el dato de la antigüedad su valor central, una antigüedad que remite, en última instancia al valor histórico»*, mientras que para los monumentos es el *«mérito histórico o artístico, cualquiera que sea su estilo»*. Esto, para José Castillo Ruiz, *«constituye el inicio de una definición singularizada de los bienes a proteger en función de sus particularidades significativas y materiales, algo decisivo para profundizar en estrategias de salvaguardia más desarrolladas como, por ejemplo, las derivadas del entorno»*.

No obstante, la gran novedad de la ley de 1915 es la necesidad de proceder a una declaración formal de los monumentos a proteger. A partir de ahora para que un bien sea considerado como objeto susceptible de tutela se necesita no solo de la presencia en él de algunos valores protegidos por la norma, sino que se requiere, también, que éstos hayan sido formalmente constatados a través del procedimiento en la misma contemplado. Este aspecto será ampliamente desarrollado por toda la legislación posterior, hasta llegar a nuestros días en donde la norma establece unos contenidos exhaustivos para los documentos técnicos que sustentan y resaltan los valores bien, y un procedimiento administrativo lleno de garantías para el administrado.

En cuanto a las medidas de fomento de la Ley de 1915, si bien suponían una innovación no tuvieron el efecto deseado. Entre ellas se encontraban el aumento de hasta un 25% del presupuesto empleado por Municipios y Diputaciones Provinciales en obras de conservación, restauración o reconstrucción de monumentos, y la exención de impuestos municipales o del Estado en la reconstrucción o reparación de Monumentos. (Nos llama la atención, desde la perspectiva actual, que se equipare continuamente en las legislaciones de la época la «reconstrucción» y la «restauración» de monumentos).

3.- Real Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926.

El Real Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926 supone una profunda renovación respecto a las normas anteriores y, sobre todo, la incorporación de conceptos y medidas

de protección anticipadoras de la moderna tutela de los Bienes Culturales, tanto en nuestro país como en el derecho comparado. Sus novedades más significativas son la creación del Tesoro Artístico Arqueológico Nacional, y la adopción de nuevas técnicas de protección que, definitivamente, sancionan la intervención directa de la administración pública en la propiedad privada monumental.

En su artículo 1 define los bienes que quedan sujetos bajo su tutela, estipulando que *«constituyen el tesoro artístico nacional el conjunto de bienes muebles e inmuebles dignos de ser conservados para la Nación por razones de Arte y cultura»*. En este artículo encontramos ya dos importantes novedades en la conceptualización de los bienes históricos respecto a la legislación anterior, constituyendo además la base de futuros desarrollos tutelares: La incorporación del interés cultural (y con él, el artístico) como valor determinante y propiciador de la protección, y la adopción de una noción general, la de Tesoro Artístico-Arqueológico Nacional», como concepto aglutinador e identificador de todos los elementos tutelados tanto bienes muebles como inmuebles.

Concha Barrero resalta la novedad e importancia de la incorporación del valor cultural como definidor de la incorporación de un objeto al Tesoro Artístico, y señala que esta disposición se adelanta en el tiempo a los principios y criterios que va a desarrollar, a nivel internacional, la teoría de los bienes culturales, formulada por la Comisión Franceschini del parlamento italiano en 1966 y posteriormente desarrollada por Massino Severo Giannini.

Este concepto de **cultura** que se incorpora tiene como consecuencia directa, referido al patrimonio arquitectónico, la ampliación del tipo de inmuebles que se protegen. Así, por ejemplo, se incorporarán *«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»*, superando la concepción-valoración monumental (carácter excepcional-valor artístico-consideración aislada). De esta forma se incorporan dos nuevas tipologías de inmuebles: La de Sitios Históricos y Conjuntos Históricos, que han perdurado, con matizaciones, hasta la actualidad.

Por parte, el uso del término *inmueble* no es baladí. Se pretendía hacer hincapié en que se trata de bienes adheridos al suelo, que no son movibles, aspecto este en el que la legislación hasta entonces había sido permisiva. En el preámbulo de la ley se reclamaba una *«intervención directa del Estado, si es que pretendemos fijar de una vez y para siempre la riqueza monumental de España al suelo de la nación»*.

El otro gran avance de la ley serán las nuevas medidas de protección instauradas por la misma, que tienen como sustento un importantísimo precepto: *«...la incorporación con carácter general a los dueños de los edificios formalmente declarados monumentos históricos-artísticos del deber de conservación de éstos...»*. Este precepto, fundamental en cualquier legislación moderna sobre Patrimonio

Histórico, consagra definitivamente la intervención directa del Estado en los bienes de naturaleza privada. De esta forma, el sistema configurado por esta ley descansa en un gran principio: «...*el de la genérica sujeción de todos los bienes integrantes del Tesoro cultural a la tutela y protección del Estado y, con él, la paralela obligación de conservación impuesta a los propietarios o titulares de cualquier derecho sobre los mismos...*»

En general los avances de esta ley han sido poco valorados, ya que a los siete años de su entrada en vigor fue sustituida por otra que se ha mantenido por más de 50 años.

4.- La legislación sobre patrimonio histórico en II República.

Las normas fundamentales que durante el episodio republicano van a reglamentar el patrimonio histórico español son: La Ley 13 de mayo de 1933 sobre Defensa, Conservación y Acrecentamiento del Patrimonio Histórico-Artístico Nacional, el reglamento para la aplicación de la Ley del Tesoro Artístico Nacional (Decreto de 16 de abril de 1936), y la Constitución Española de 1931, en la que se sanciona por primera vez en nuestro derecho constitucional la protección del Patrimonio Histórico.

Estas normas, junto con otras de tipo sectorial como la Ley de 10 de diciembre de 1931 sobre enajenación de inmuebles, objetos artísticos, arqueológicos e históricos de más de 100 años de antigüedad o el Decreto de 3 de junio de 1931 mediante el cual se declaran de una sola vez 897 monumentos, deben inscribirse dentro del impulso que, como señala Fernández Miranda, la II República dio a todos los ámbitos de la cultura y educación con «...*la firme intención de convertir el país en un estado moderno...*», y que a nivel del Patrimonio Histórico requiere un marco legal que pusiera fin al expolio y destrucción que durante los años de la dictadura habían sufrido los objetos de valor artístico de nuestro país.

Como afirma García Fernández, con la crisis del Estado Liberal tras la Primera Guerra Mundial se va a legitimizar la intervención estatal en prestación de servicios sociales y, así mismo, el reconocimiento de una serie de derechos sociales que ampliarán el viejo binomio de los derechos políticos y el derecho de propiedad, o que configurará el Estado Social. Uno de estos derechos será la protección de los bienes del Patrimonio Histórico, siendo la Constitución Española de 1931 una de las más avanzadas en este sentido, sobre todo en cuanto a la amplitud de los bienes a proteger gracias a la incorporación del valor cultural.

El artículo 45 de la Constitución sanciona: «*Toda riqueza artística e histórica del país, sea quien fuere su dueño, constituye el Tesoro cultural de la nación y estará bajo la salvaguarda del Estado... El estado protegerá también los lugares notables por su belleza natural o por su reconocido valor artístico o histórico*».

La importancia de este texto, según Castillo Ruiz, radica en la confirmación y calificación con el máximo rango legal de los principios fundamentales de la precedente ley de 1926: La determinación del valor cultural como elemento determinante de la protección dispensada a los bienes y la incorporación dentro del ordenamiento legal sobre Patrimonio histórico de aquellos bienes de índole natural (*los lugares notables por su belleza natural*). Por otra parte, se define el concepto de *Tesoro Cultural* decisivo para el desarrollo de la tutela.

La ley de 1933 sobre Defensa, Conservación y Acrecentamiento del Patrimonio Histórico Español, se configura bajo unos principios democráticos, se aplica bajo un sistema dictatorial. La ley de 1933, que algunos piensan que se encuentra sobrevalorada en la actualidad, nace sobre todo como una mediada urgente ante el «...proceso de deterioro y desaparición que aquejaba al Patrimonio espacial de carácter inmueble...», lo que dio como resultado un texto legal que no aporta novedades considerables en relación con la ley de 1926, retrocediendo incluso en algunos aspectos.

El concepto de Patrimonio Histórico que definía la ley de 1926 (Tesoro Artístico Nacional), y la Constitución de 1931 (Tesoro Cultural), marco donde se integran todos los bienes susceptibles de protección se va a modificar ligeramente en la normativa republicana al incorporarse en ella el término **Patrimonio Histórico-Artístico Nacional**. Según Concepción Barrero se ha producido un retroceso con respecto al concepto de Tesoro Cultural, aunque no puede considerarse como tal al ser la ley de 1933 la que delimita la amplitud de los bienes a proteger.

De esta manera, los elementos integrantes del Patrimonio Histórico-Artístico Nacional, según se establece en su artículo primero quedan definidos como el conjunto de bienes que dispongan de un interés artístico, histórico, arqueológico, o paleontológico, diferenciando, como ya hizo la ley de 1926, entre aquellos de naturaleza mueble e inmueble. Junto a estos intereses la norma incorpora otro requisito para la cualificación de estos bienes como tales: Disponer de al menos cien años de antigüedad, requisito éste de gran tradición en nuestro derecho pero abandonado en la ley de 1926, por lo que su incorporación es también valorado como restricción o retroceso.

Por otra parte, la distinción que la ley de 1926 establecía dentro de los bienes inmuebles entre monumentos, conjuntos urbanos y yacimientos arqueológicos, que suponía un criterio de estructuración legal de los distintos bienes inmuebles en favor de una protección general y a la vez individualizada de los mismos, muy acorde con los nuevos principios tutelares, se abandona en esta ley, estableciéndose una nueva subdivisión de los bienes inmuebles en **monumentos**, que aglutinarán a los conjuntos urbanos (lo que se ha llamado la monumentalización de los conjuntos históricos), y **yacimientos arqueológicos**, excluyendo cualquier medida de tipo general para todos. Además de esta desconexión entre los distintos tipos de bienes inmuebles, se carece

de una definición clara y precisa de los mismos, por lo que se acrecienta la imprecisión jurídica de la norma en la definición legal de los distintos bienes inmuebles.

La dilatada vida de la norma de 1933, durante la que se produjeron profundas transformaciones en la configuración jurídica, económica y territorial de nuestro país, así como en los principios vertebrados de la tutela de los Bienes Culturales, hace que tuvieran que redactarse multitud de disposiciones para la ampliación y perfeccionismo de la ley republicana. Estas disposiciones se van sumando unas a otras hasta llegar a una situación en donde la regulación sobre el patrimonio histórico se hace fragmentaria, dispersa y difícil de coordinar por contradictoria.

Dentro de este conjunto diverso y complejo de normas podemos señalar las referidas al Patrimonio Bibliográfico y Documental, a la elaboración de los Catálogos Monumentales, a la exportación o transmisión de obras de arte, o a la organización de la administración de cultura. Son de destacar por su repercusión posterior, el Decreto de 22 de julio de 1958 por el que se crea la categoría de monumentos provinciales y locales, y en donde se incorpora el concepto de *entorno* por vez primera a la legislación española; y las Instrucciones para la defensa de los Conjuntos Histórico-Artísticos aprobadas en los años sesenta, que son un intento de paliar la desconexión con los instrumentos urbanísticos, superando la dimensión proteccionista y estática de las medidas e instrumentos articulados en la norma republicana (no olvidemos que sólo hacía unos años, desde el 56, que se contaba con la primera legislación del Suelo en España).

5.- La Legislación vigente.

El inicio a finales de 1975 del nuevo sistema político democrático, tras la finalización del régimen franquista, propiciará una profunda renovación a todos los niveles de la sociedad española, que afectará también al Patrimonio Histórico. Ya desde el primer gobierno democrático, UCD, se va a plantear la necesidad de revisar y modificar la legislación vigente en materia de protección del Patrimonio Histórico. Estas pretensiones y objetivos se plasmarían en el Proyecto de Ley del Patrimonio Histórico Español presentado en la Cámara del Congreso de Diputados en septiembre de 1981 y que no llega a discutirse al perder la UCD las elecciones. Será el PSOE el que, retomándola, apruebe el 25 junio la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español, publicada en el BOE de 29 de junio.

Junto a la necesidad de superar la dispersión y fragmentación de la legislación vigente en materia de Patrimonio Histórico, el nuevo orden jurídico instaurado a partir de 1985 obedece, sobre todo, a dos causas:

a) La renovación de los principios, objetivos e instrumentos de la tutela que se experimenta a partir de la Segunda Guerra Mundial. Renovación definida, difundida

e institucionalizada, principalmente, por los Organismos Internacionales (UNESCO, Consejo de Europa, ICOMOS, etc.).

b) La promulgación de la Constitución Española de 1978, que instaura el concepto de Patrimonio Histórico, Cultural y Artístico, y la distribución competencial del poder que se manifiesta en la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas en materia de Patrimonio Histórico.

El artículo 46 del texto constitucional estipula que «*Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del **Patrimonio histórico, cultural y artístico** de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La Ley sancionará los atentados contra este patrimonio*». El concepto utilizado para aglutinar los bienes muebles e inmuebles susceptibles de ser protegidos, Patrimonio Histórico, Cultural y Artístico, aunque novedoso en la utilización del término Patrimonio Cultural, viene a recoger los principios ya presentes en la legislación anterior. La incorporación del término Patrimonio Cultural supone, en los que respecta a los bienes inmuebles, superar el concepto de monumento como objeto singular valorado artísticamente para ser integrado dentro de la amplia concepción moderna de la cultura, y en concreto de la «teoría de los Bienes Culturales» italiana.

La Teoría de los Bienes Culturales que procede de los trabajos de la conocida como Comisión Franceschini (1964-1966), define los *bienes culturales* como «.. *todos los Bienes que tienen relación con la historia de la civilización*». Como señalan García Escudero y Pendas García, para justificar la acción pública sobre los bienes culturales se acude a la técnica de la propiedad dividida en base a la doble naturaleza del objeto sobre el que recae: La cosa como soporte físico y el bien como utilidad que el objeto soporta. Por tanto, según esta teoría, hay una cosa material que detenta una pluralidad de bienes: El «bien de pertenencia», que es de propiedad privada y el «bien de fruición», propiedad colectiva cuya tutela corresponde al Estado. De esta manera se salva la doble realidad sobre la que se asienta hoy en día la teoría y la práctica del Derecho del patrimonio histórico: La propiedad privada y la acción estatal de la cultura.

Aparte de estos aspectos, la concepción amplia de patrimonio histórico y la incorporación del concepto de propiedad dividida, para García Escudero y Pendas García se trata de una ley escasamente innovadora; es decir no incorpora nuevas técnicas ni aporta originales soluciones a las ya tradicionales problemáticas puestas de manifiesto en la aplicación de la normativa derogada.

No obstante al ser parte de nuestro marco vigente, aunque con carácter supletorio a lo no regulado por la legislación autonómica, pasemos a describir brevemente el sistema de protección de los bienes del patrimonio histórico.

El artículo 1.2 establece que «*integran el Patrimonio Histórico Español los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico paleontológico,*

arqueológico, etnográfico, científico o técnico...», para a continuación añadir «También forman parte del mismo el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico o antropológico». Lo que supone un concepto muy amplio de patrimonio histórico que llega incluso en algunos momentos a superponerse con lo que hoy en día se conoce como patrimonio natural.

Por otra parte la ley establece tres niveles de protección:

a) **Bien de Interés Cultural**, tanto para inmuebles como para muebles, que supone el máximo reconocimiento del valor patrimonial y que lleva aparejada la tutela más directa de la administración así como las medidas de fomento más importantes. Estos bienes se incluyen en el Registro General de BIC.

b) **Inventario**, solo para bienes muebles, que persigue, a parte de su reconocimiento como patrimonio histórico de los bienes incluidos en el Inventario General, el seguimiento por la administración de los movimientos del bien así como la posibilidad del ejercicio de tanteo y retracto ante los cambios de propiedad.

c) El régimen de los llamados **patrimonios especiales**: Patrimonio Arqueológico, P. Etnográfico, P. Documental y P. Bibliográfico.

Los BIC a su vez, para el caso de inmuebles, se clasifican tipológicamente en: Monumentos, Jardines Históricos, Conjuntos Históricos, Sitios Históricos y Zonas Arqueológicas (para los muebles BIC no se establece clasificación). Cada una de estas figuras tiene su régimen propio de protección y medidas cautelares, aunque en relación con sus efectos tutelares podríamos clasificarlos como: *Figuras zonales y figuras no zonales*.

— **Figuras zonales**. Se caracterizan porque abarcan grandes áreas, normalmente afectan a un gran número de propietarios, se confía al planeamiento urbanístico el régimen definitivo en el que se sustente su protección, y en algún caso (CH) el régimen de autorización previa por la administración cultural es transitorio hasta la redacción de un planeamiento urbanístico de protección. Estas figuras son las de Conjunto Histórico, Sitio Histórico y Zona Arqueológica.

— **Figuras no zonales**. Afectan normalmente a un solo inmueble, las actuaciones que se realicen requieren siempre autorización expresa de la administración cultural, y el planeamiento urbanístico debe asumir su régimen singular. Estas figuras son las de Monumento y Jardín Histórico.

Como se puede observar, la ley 16/85 posee una clara voluntad de articularse con la legislación urbanística, aunque es de lamentar que desde las distintas leyes del suelo que se han redactado tras ella no hayan valorado este esfuerzo.

6.- La legislación autonómica del patrimonio histórico.

Derivado del surgimiento del Estado de las Autonomías, y a resultas de la nueva distribución competencial, se comienzan a redactar por las distintas comunidades autonómicas normas propias para la regulación de su patrimonio histórico.

Las primeras leyes autonómicas que se redactan son: La Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco, la Ley 4/1990, de 25 de mayo, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha, y la Ley 1/1991, de 3 de julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía. En la actualidad la mayoría de las comunidades autónomas se han dotado de legislación propia.

La resolución de los recursos de inconstitucionalidad números 830, 847, 850 y 858/85, interpuestos respectivamente por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, la Junta de Galicia, el Gobierno Vasco y el Parlamento de Cataluña contra la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español, mediante sentencia del Tribunal Constitucional de 31 de enero de 1991, amplió muy notablemente las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Patrimonio cultural, limitando las competencias del Estado a las relativas a materia de expolio y exportaciones de bienes del patrimonio histórico. De esta forma la legislación estatal, Ley 16/1985 del PHE, adquiere, en Andalucía, *carácter supletorio* a lo no regulado por la legislación de la comunidad.

Para la Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía, en adelante LPHA, «...*el Patrimonio Histórico Andaluz se compone de todos los bienes de la cultura, en cualquiera de sus manifestaciones, en cuanto se encuentren en Andalucía y revelen un interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnológico, documental, bibliográfico, científico o técnico para la Comunidad Autónoma*». Sigue siendo para esta legislación el concepto de *Cultura* la base de su articulación, que tiene como uno de sus exponentes, la ampliación de las tipologías de bienes a proteger con la inclusión de las *manifestaciones o actividades* a las ya tradicionales de *muebles e inmuebles*.

Por otra parte, la LPHA establece el **Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz**, como «...*el instrumento de salvaguarda de los bienes en él inscritos, la consulta y divulgación del mismo*». La inclusión de un bien en el citado CGPHA determina su sujeción al régimen jurídico dispuesto por la ley, que según el preámbulo de la LPHA «...*comporta para los propietarios menores obligaciones que las derivadas de la Ley 16/1985 para los bienes declarados BIC o inscritos en el Inventario General (de Bienes Muebles)*».

La inscripción en CGPHA se puede realizar de dos formas diferentes: Con *carácter genérico*, cuando se pretenda simplemente identificar a un bien como perteneciente al PH Andaluz y la aplicación del régimen general de tutela establecido por la legislación; o con *carácter específico* cuando se le quiera además someter a un

régimen más preciso y detallado, mediante la aplicación de lo que se denominan las *Instrucciones Particulares*.

La aparición de la figura de las Instrucciones Particulares, es un concepto novedoso en la legislación cultural, ya que por primera vez se persigue que la administración cultural defina «a priori» el grado de intervención del que es susceptible un bien, o establezca medidas o cautelas para su conservación, acotando de esta forma la discrecionalidad de los órganos de la administración en el otorgamiento o denegación de las autorizaciones exigidas por la Ley a estos bienes. En concreto las Instrucciones Particulares establecen tanto para el bien como para su entorno:

- a) Condicionantes previos a la intervención en el bien catalogado o en su entorno.
- b) Intervenciones, actividades, elementos y materiales que pueden ser aceptables y aquellos otros expresamente prohibidos.
- c) Tipos de obras o actuaciones sobre el bien catalogado o su entorno para los cuales no será necesaria la obtención de autorización previa de la Consejería de Cultura.
- d) Tipos de obras y actuaciones sobre el bien catalogado o su entorno en las que no será necesario la presentación del Proyecto de Conservación.
- e) Medidas a adoptar para preservar el bien de acciones contaminantes y variaciones atmosféricas, térmicas o higrométricas.
- f) Técnicas de análisis que resulten adecuadas.
- g) Determinación de las reproducciones o análisis susceptibles de llevar aparejado algún tipo de riesgo para el bien y que, en consecuencia, quedan sujetos al régimen de autorización tanto de la Consejería de cultura como del titular del bien.
- h) Definición de aquellos inmuebles incluidos en Conjuntos Históricos inscritos en el CGPHA cuya demolición podrá autorizarse sin necesidad de declaración de ruina, de acuerdo con lo previsto en el art. 37.3 de la Ley 1/1991.
- i) Régimen de investigación aplicable al bien catalogado y a los inmuebles incluidos en el entorno.
- j) Señalamiento de los inmuebles sitios en Conjuntos Históricos o en el entorno de bienes catalogados a cuyas transmisiones pueda aplicarse el derecho de tanteo y retracto.
- k) Cualquier otra determinación consecuencia de los deberes de conservación, mantenimiento y custodia que se considere necesario matizar y concretar.

A su vez las inscripciones específicas, en el caso de patrimonio inmueble, se clasifican tipológicamente en Monumento, Jardín Histórico, Conjunto Histórico, Sitio Histórico, Zona Arqueológica y Lugar de Interés Etnológico. Esta última figura, de nueva creación con respecto a la ley de 1985, responde al decidido interés de la legislación cultural andaluza de avanzar en la definición de instrumentos específicos para la protección y salvaguarda de un patrimonio tan complejo como es el etnológico.

La inclusión de un bien en alguna de estas figuras: Monumento, Jardín Histórico, Conjunto Histórico, Sitio Histórico, Zona Arqueológica o Lugar de Interés Etnológico, tiene efectos similares a los de la legislación estatal, si bien la legislación andaluza posee un mayor grado de concreción y desarrollo. De esta forma, y a modo de ejemplo, se avanza en la definición de los instrumentos de planeamiento de protección de los que debe dotarse un Conjunto Histórico, o se amplían los supuestos en los que es posible la delegación de competencias de la administración cultural a los Ayuntamientos, como es el caso de los entornos de los BIC.

Otra nueva figura, esta vez en relación con el patrimonio arqueológico, es la «Zona de Servidumbre Arqueológica». Figura que se encuentra fuera del CGPHA, pero cuya declaración supone obligaciones para el planeamiento urbanístico, así como la posibilidad exigir excavaciones arqueológicas de forma previa a cualquier actuación.

No obstante el CGPHA mantiene, como una figura vigente e independiente a la catalogación genérica y específica, la del Bien de Interés Cultural. Esta doble vía andaluza, elegir para los bienes de mayor valor cultural la catalogación específica o la declaración como BIC, en el nivel práctico produce problemas como reconoce Carlos López Bravo, ya que:

—La LPHA no resuelve la jerarquización entre la categoría propia (inscripción específica) y la estatal (Declaración de BIC). No hay criterios legales ni reglamentarios para encauzar un bien hacia una categoría u otra.

— Tampoco resuelve claramente la incorporación de los BIC al CGPHA. El desarrollo reglamentario solventa este posible problema incorporando al Catálogo una categoría propia, en igualdad con la específica y la genérica.

— No hay previsión legislativa de interconexión entre el CGPHA y el Registro General de BIC de la Administración del Estado.

A lo que habría que añadir que tanto la LPHA como su desarrollo reglamentario, olvidan la existencia del Inventario General de Bienes Muebles, por lo que son elementos extra CGPHA hasta tanto no se incorporen a alguna de las categorías establecidas.

En el cuadro que se acompaña se puede observar el complejo sistema de Catalogación del Patrimonio Histórico que, en estos momentos, rige en Andalucía.

En la actualidad se encuentran protegidos aproximadamente 2.300 bienes, de los cuales 1900 gozan de categoría BIC, de ellos 300 todavía en tramitación, 150 bienes cuentan con inscripción genérica o específica, y otros 250 bienes se encuentran incluidos en el Inventario General de Bienes Muebles.

Por no extender aún más la intervención, se puede destacar que, de forma muy breve, algunas otras novedades de la ley 1/1991 son:

— El establecimiento de una normativa específica para las actuaciones de conservación o restauración.

— La disposición de medidas de fomento basadas en la subvención y el acuerdo con los titulares.

— La agilización de los mecanismos para facilitar la actuación urgente para la salvaguardia de los bienes.

— La agilización de los formalismos para la captación de donaciones o legados de bienes culturales.

— La creación de los «Conjuntos Monumentales o Arqueológicos» como órganos de gestión específicos para inmuebles o conjuntos de inmuebles de gran complejidad.

— El desarrollo y precisión de los supuestos sancionadores.

Bibliografía básica.

— Barrero Rodríguez, Concepción. La ordenación jurídica del patrimonio histórico español. Madrid, Cívitas 1990.

— Roca Roca, Eduardo. El patrimonio Artístico y Cultural. Madrid, Tecnos 1987.

— García Escudero, Piedad; y Pendás Gracia, Benigno. El marco jurídico del Patrimonio Histórico Español. Madrid, Ministerio de Cultura, 1986.

— Gracia de Enterría, Eduardo. Consideraciones sobre la nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural. Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo nº 39, 1983.

— Fernández, Tomás-Ramón. La legislación española sobre el Patrimonio Histórico-Artístico. Balance de la situación de cara a su reforma. Revista de Derecho urbanístico nº60, 1978.

— Alvarez, José Luis. Estudios sobre el Patrimonio Histórico Español y la Ley de 25 de junio de 1985. Madrid, Civitas, 1989.

— Fernández-Miranda, Manuel. Cincuenta años de Protección del Patrimonio Histórico-Artístico 1933-1983. Madrid, Ministerio de Cultura, 1993.

— Castillo Ruiz, José. El entorno de los bienes inmuebles de interés cultural. Granada, Universidad 1997.

— Aguilar Corredera, Francisco; Pavón Rendón, Joaquín; y Valverde Cuevas, Fernando. Régimen Jurídico del Patrimonio Histórico de Andalucía. Sevilla, Consejería de Cultura 1995.

— VV. AA. Normativa sobre el Patrimonio Histórico Cultural. Madrid, Ministerio de Educación y Cultura 1998.

— López Bravo, Carlos. Interrelación de las categorías legales de protección del Patrimonio Cultural en España. Sevilla, Boletín nº 27 del IAPH, 1999.

— Becerra García, Juan Manuel; Plata García, Fuensanta; y Fitz Canca, María José. El Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía. Sevilla, Boletín nº28 del IAPH, 1999.

SISTEMA DE CATALOGACIÓN DEL P.H. EN ANDALUCÍA			
			JMBC
	Categoría	Sección	Tipología
- CATÁLOGO GENERAL DEL PATRIMONIO HISTÓRICO ANDALUZ	- PATRIMONIO INMUEBLE	- INSCRIPCIÓN GENÉRICA	
		- INSCRIPCIÓN ESPECÍFICA	- MONUMENTO
			- JARDÍN HISTÓRICO
			- CONJUNTO HISTÓRICO
			- SITIO HISTÓRICO
			- ZONA ARQUEOLÓGICA
			- LUGAR DE INTERÉS ETNOLÓGICO
		- DECLARADOS DE INTERÉS CULTURAL	- MONUMENTO
			- JARDÍN HISTÓRICO
			- CONJUNTO HISTÓRICO
	- SITIO HISTÓRICO		
	- PATRIMONIO MUEBLE	- INSCRIPCIÓN GENÉRICA	
		- INSCRIPCIÓN ESPECÍFICA	- 27 Tipologías
		- DECLARADOS DE INTERÉS CULTURAL	
	- ACTIVIDADES DE INTERÉS ETNOLÓGICO	- INSCRIPCIÓN GENÉRICA	
		- INSCRIPCIÓN ESPECÍFICA	
	- PATRIMONIO DOCUMENTAL	- INSCRIPCIÓN GENÉRICA	
		- INSCRIPCIÓN ESPECÍFICA	- DOCUMENTO
			- ARCHIVO
		- DECLARADOS DE INTERÉS CULTURAL	
- PATRIMONIO BIBLIOGRÁFICO	- INSCRIPCIÓN GENÉRICA		
	- INSCRIPCIÓN ESPECÍFICA	- LIBRO	
		- BIBLIOTECA	
	- DECLARADOS DE INTERÉS CULTURAL		
- ZONA DE SERVIDUMBRE ARQUEOLÓGICA			
- INVENTARIO GENERAL DE BIENES MUEBLES			



«Patrimonio monumental: Fuente de Santa María y antigua Universidad de Baeza, Jaén.»



«Patrimonio monumental: Palacio de Jabalquinto de Baeza, Jaén.»



«Conjunto histórico de Quesada, Jaén»



«Calle del Conjunto Histórico de Cádiz».



«Zona Arqueológica de Baelo Claudia en Tarifa, Cádiz.»



«Acueducto y termas romanas de Almuñécar, Granada.»



«Patrimonio etnológico: Molino de marea en Ayamonte, Huelva».



«Patrimonio etnológico: Actividad del vidrio soplado en la Fábrica de la Trinidad de Sevilla».



»Patrimonio Bibliográfico y Documental».