

**RECUPERACION DE CENTROS HISTORICOS**

**LA LEGISLACION URBANISTICA Y LA  
LEGISLACION SOBRE PATRIMONIO HISTORICO,  
INSTRUMENTOS PARA LA PROTECCION DE LOS  
CENTROS HISTORICOS DE LAS CIUDADES.**

**Luciano Parejo Alfonso**

*Catedrático de Derecho Administrativo*



# **LA LEGISLACION URBANISTICA Y LA LEGISLACION SOBRE PATRIMONIO HISTORICO, INSTRUMENTOS PARA LA PROTECCION DE LOS CENTROS HISTORICOS DE LAS CIUDADES**

Luciano Parejo Alfonso

## **I.- INTRODUCCION**

La Constitución destaca, en su preámbulo, la voluntad de la Nación española (es decir, del poder constituyente) de proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y sus tradiciones, lenguas e instituciones (párrafo 4º) y promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida (párrafo 5º).

Hay en estas palabras iniciales y explicativas del legislador constituyente, referidas a la cultura, las tradiciones y la calidad de vida (no sólo de los individuos, sino especialmente de los pueblos, es decir, de los grupos sociales, vistos como titulares y portadores de culturas y tradiciones propias), un triple enfoque o perspectiva que interesa aquí destacar:

a) Por de pronto, la visión que podría calificarse de academicista o ilustrada: la conservación de la cultura como objetivo (con un contenido que se analiza, determina y estudia).

b) A la anterior se añade la perspectiva historicista, es decir, la de la tradición histórica de la comunidad.

c) Pero junto a ellas está, finalmente, la dimensión calificable de actual, la que considera la cultura como el marco mismo en el que el hombre se

integra y vive en sociedad, al situarlo ante sus raíces y vínculos culturales y comunitarios. Esta dimensión se nutre preferentemente, y cada vez con mayor fuerza en un mundo progresivamente internacionalizado, complejo y orientado hacia valores tecnológicos y utilitarios, de la búsqueda del necesario arraigo y la imprescindible identidad de la persona y de la personalidad.

Nuestro constituyente ha recogido, pues, la tendencia existente hacia la revalorización de los fenómenos colectivos en tanto que manifestaciones dignas de respeto y preservación (de la que constituye clara manifestación la extensión por la Ley 13/1985, de 25 de Junio, del patrimonio histórico al patrimonio etnográfico), si bien es claro que va más allá, acogiendo un concepto de cultura que incluye la posibilidad de desenvolvimiento por el hombre de su vida en un medio y un grupo social que le permitan identificar sus señas de identidad.

Sobre esta base, es bien evidente que en nuestro texto constitucional existe un íntima conexión entre el hombre, el individuo y la cultura (el grupo o los grupos sociales en que se integra o de que forma parte), en tanto que la persona y su personalidad se sitúan y desarrollan en sociedad. La cultura se ofrece, así, como marco de realización de la persona como ser social. En tanto que el Estado no es sino la sociedad política regulada jurídicamente, ninguna duda puede ofrecer que esta conexión ha de repercutir sobre él y también sobre las instituciones de su ordenamiento (singularmente la institución de la propiedad, toda vez que los bienes culturales tienen como soporte o, en todo caso, se materializan en cosas o bienes apropiables).

Se explica así el orden dogmático o sustantivo consagrado por el texto constitucional:

a) Por de pronto, ese orden dogmático aparece presidido y organizado enteramente (en los términos y con el alcance que resultan de la modulación de la consistencia y la eficacia jurídicos de los distintos contenidos concretos del Título I por el artículo 53) por los valores consagrados en el artículo 10.1 e integrantes, como el propio precepto señala, nada menos que del “fundamento del orden político y de la paz social”: la dignidad de la persona, el libre desarrollo de su personalidad, el respeto a la Ley y el respeto a los derechos de los demás.

b) Entre los principios rectores del orden económico y social se incluyen (arts. 44, 45 y 46) el mandato a todos los poderes públicos de promover y

tutelar el acceso a la cultura (a la que todos tienen derecho), el derecho y el deber universales al disfrute y la conservación de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (pudiendo sancionar las infracciones tanto con carácter penal, como con carácter administrativo) y el mandato a los poderes públicos de garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad (con previsión de la sanción penal para los atentados contra ese patrimonio).

El Estado, que -conforme al artículo 1.1- es un Estado social y democrático de Derecho, está obligado jurídicamente, en la medida en que es destinatario del mandato imperativo del artículo 9.2<sup>1</sup>, a la máxima realización históricamente posible del orden sustantivo anterior. Esto significa, en definitiva, que el Estado social es también, en nuestra Constitución, un Estado de la cultura.

El marco jurídico-constitucional es lo suficientemente amplio como para desbordar los estrechos límites en los que tradicionalmente se ha venido desarrollando la política cultural jurídicamente formalizada como tal. Estos límites (fundamentalmente de la legislación relativa al patrimonio histórico-artístico) son reductibles a dos causas:

- El cierre de la política cultural sobre sí misma por razón de la peculiaridad de su objeto, con inexistencia de contactos o, en todo caso, insuficiencia radical de los mismos con otros ordenamientos relevantes (fundamentalmente el territorial o urbanístico, en lo que aquí importa) y consideración fragmentada o “puntual” del referido objeto (predominio de la visión propia de los monumentos singulares).

- El carácter exquisito (“artístico”) de ese objeto propio y la circunscripción a su conservación (reduccionismo, en el objeto, de la política cultural).

Este concepto estrecho de los valores y bienes culturales merecedores de protección está hoy superado. Por de pronto, se ha arrumbado la visión

---

1.- Dice este precepto literalmente: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

aislada y fragmentada de dichos bienes, para pasar a considerarlos de forma integrada. Pero, además, se ha producido el desarrollo de una verdadera teoría de los bienes culturales, sobre todo en Italia (Comisión Franceschini en 1974; en el Derecho, M.S. Giannini y, entre nosotros, E. García de Enterría), que comprende en ellos todo aquél que incorpora una referencia a la historia de la civilización (superándose, así, la perspectiva centrada en el “arte”).

En todo caso, la aludida teoría incluye toda una justificación de la acción pública en este terreno, que legitima ésta a pesar de la organización de los bienes culturales (en tanto que cosas apropiables) conforme al instituto de la propiedad privada. La propiedad de estos bienes está dividida (aunque no en términos de la distinción tradicional entre dominio directo y dominio útil). Su división obedece más bien a la doble naturaleza del objeto sobre el que recae el derecho de propiedad: de un lado, la cosa en cuanto soporte físico y, de otro, el bien en tanto que utilidad que el objeto reporta. Hay pues una cosa que sustenta una pluralidad de bienes: el bien de pertenencia (propiedad privada) y el bien de fruición (propiedad colectiva). Y sobre este último recae, con toda naturalidad, la tutela del Estado. Obvio resulta decir, que semejante construcción está estrechamente vinculada a la función social de la propiedad, proclamada por el artículo 33.2 de la Constitución.

Sin embargo, las necesidades y exigencias actuales no se colman completa y adecuadamente con la expresada superación de los estrechos límites de la política tradicional en la materia y su holgada acomodación en el vigente marco constitucional. La cultura se plasma también, en lo que aquí primordialmente importa en creaciones del hombre en y sobre el territorio, en formas de asentamiento y utilización del espacio para la convivencia en común. Desde el momento en que los asentamientos humanos, las ciudades (no sólo la generación de nueva ciudad) se transforman en objeto de la acción consciente y planificada del hombre, pasan a ser el objeto de una política pública diferenciada (el urbanismo), para su adaptación y acomodación a las circunstancias y necesidades colectivas de cada momento, surge la necesidad imperiosa de la conexión, la coordinación entre una y otra políticas. Hasta hoy la historia de éstas es una historia de cooperación positiva difícil, cuando no desconocimiento mutuo. Su interacción adecuada es una aspiración largamente sentida y reclamada.

Pues bien, el desarrollo legislativo que, en materia de patrimonio histórico, ha sido objeto nuestra Constitución en 1985 parece que, por primera

vez, representa la superación tanto de la estrechez tradicional de la política de protección de los bienes culturales, como, sobre todo, de su desconexión con la política territorial, conteniendo, cuando menos, los elementos precisos para alcanzar, en su aplicación, tal superación.

## **II.- EL SISTEMA LEGAL DE TUTELA DE LOS BIENES CULTURALES Y DE GESTION DE ESTA TUTELA.**

El sistema legal se articula, en lo que aquí interesa, sobre las siguientes bases:

a) Una amplia delimitación del objeto de la política pública formalizada por la Ley, en la doble dimensión funcional (comprende la protección, el acrecentamiento y la transmisión a las generaciones futuras del patrimonio histórico) y material (incluye los bienes inmuebles y muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico; así como los documentos y libros, los yacimientos y zonas arqueológicas, los sitios naturales, los jardines y parques que tengan valor artístico, histórico o antropológico) (art. 1) <sup>2</sup>.

b) El establecimiento de un preciso y completo régimen jurídico de protección y tutela de los bienes correspondientes, es decir, de los incluidos en el objeto del texto legal <sup>3</sup>.

c) La articulación de la sujeción de los concretos bienes al régimen legal de protección, salvo disposición inmediata de la propia Ley (“por ministerio de la Ley”), mediante la técnica de la declaración administrativa formal del “interés cultural” presente en aquéllos (artículo 9.1).

---

2.- Adviértase ya aquí la superación de los límites tradicionales de la política pública en materia de preservación del patrimonio cultural, que está implícita en ésta muy amplia acotación del objeto de la que define y regula el texto legal.

3.- El artículo 9.1 de la Ley es explícito en este sentido, al disponer: “Gozarán de singular protección y tutela los bienes integrantes del patrimonio histórico español declarado de interés cultural por ministerio de esta Ley o mediante Real Decreto de forma individualizada”.

De entre todos los bienes susceptibles de quedar sujetos al régimen de protección y tutela “culturales” interesan aquí los inmuebles. A tenor del artículo 14.1 de la Ley tienen la consideración de bienes inmuebles a tales efectos:

- Los enumerados en el artículo 334 del Código Civil <sup>4</sup>.
- Los elementos de un edificio que puedan considerarse consustanciales con éste y formen parte de él o de su exorno o lo hayan formado, aunque en el caso de poder separados constituyan un todo perfecto de fácil aplicación a otras construcciones o a usos distintos del suyo original, cualquiera que sea la materia de que estén formados o aunque su separación no perjudique visiblemente al mérito histórico o artístico del inmueble al que estén adheridos.

Todos estos bienes inmuebles susceptibles de quedar sometidos al régimen de protección previsto por la Ley, quedan encuadrados -al procederse, a

---

4.- De acuerdo con este precepto del Código civil, son bienes inmuebles:

- 1º Las tierras, edificios, caminos y construcciones de todo género adheridas al suelo.
- 2º Los árboles y plantas y los frutos pendientes, mientras estuvieren unidos a la tierra o formaren parte integrante de un inmueble.
- 3º Todo lo que esté unido a un inmueble de una manera fija, de suerte que no pueda separarse de él sin quebrantamiento de la materia o deterioro del objeto.
- 4º Las estatuas, relieves, pinturas u otros objetos de uso u ornamentación, colocados en edificios o heredades por el dueño del inmueble en tal forma que revele el propósito de unirlos de un modo permanente al fundo.
- 5º Las máquinas, vasos, instrumentos o utensilios destinados por el propietario de la finca a la industria o explotación que se realice en un edificio o heredad y que directamente concurren a satisfacer las necesidades de la explotación misma.
- 6º Los viveros de animales, palomares, colmenas, estanques de peces o criaderos análogos, cuando el propietario los haya colocado o los conserve con el propósito de mantenerlos unidos a la finca y formando parte de ella de un modo permanente.
- 7º Los abonos destinados al cultivo de una heredad, que estén en las tierras donde hayan de utilizarse.
- 8º Las minas, canteras y escoriales, mientras su materia permanece unida al yacimiento y a las aguas vivas o estancadas.
- 9º Los diques y contrucciones que, aún cuando sean flotantes, estén destinados por su objeto y condiciones a permanecer en un punto fijo de un río, lago o costa.
- 10º Las concesiones administrativas de obras públicas y las servidumbres y demás derechos reales sobre bienes inmuebles.

este efecto, a la apreciación de su interés cultural y consecuente declaración administrativa de éste- en alguna de las siguientes categorías de bienes de interés cultural (artículo 14.2):

- Monumentos <sup>5</sup>; categoría ésta, que está siempre referida a bienes aislados o individuales.

- Jardines <sup>6</sup>.

- Conjuntos <sup>7</sup>; categoría, que constituye el contrapunto de la de Monumento y alude justamente a una pluralidad de inmuebles constitutiva de una unidad en sí misma o, en razón a su diferenciación en su seno, dentro de otra más amplia. Es ésta, pues, la categoría (en su especie de unidad diferenciada dentro de otra más amplia: la ciudad actual) la que aquí interesa, por lo que en lo sucesivo centraremos nuestra atención en ella.

- Sitios <sup>8</sup>; y

- Zonas Arqueológicas <sup>9</sup>.

---

5.- Conforme al artículo 15.1. son Monumentos aquellos bienes inmuebles que constituyen realizaciones arquitectónicas o de ingeniería u obras de escultura colosal, siempre que tengan interés histórico, artístico, científico o social.

Debe destacarse cómo el interés no está circunscrito a lo artístico, alcanzando incluso al de carácter simplemente social.

6.- A tenor del artículo 15.2 son Jardines Históricos los espacios delimitados, productos de la ordenación por el hombre de elementos naturales, a veces complementados con estructuras de fábrica y estimados de interés en función de su origen o pasado histórico o de sus valores estéticos, sensoriales o botánicos.

7.- Según el artículo 15.3 son Conjuntos Históricos las agrupaciones de bienes inmuebles que forman unidades de asentamiento, continuas o dispersas, condicionadas por unas estructuras físicas representativas de la evolución de una comunidad humana por ser testimonio de su cultura o constituir un valor de uso y disfrute para la colectividad. Son asimismo Conjuntos los núcleos individualizados de inmuebles comprendidos en una unidad superior de población que reúnan esas mismas características y puedan ser claramente delimitados.

8.- Conforme al artículo 15.4 son Sitios Históricos los lugares o parajes naturales vinculados a acontecimientos o recuerdos del pasado, a tradiciones populares, creaciones culturales o de la naturaleza y a obras del hombre, que posean valor histórico, etnológico, paleontológico o antropológico.

9.- Según el artículo 15.5 son Zonas Arqueológicas los lugares o parajes naturales en los que existen bienes muebles o inmuebles susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie, en el subsuelo o bajo las aguas territoriales españolas.

### **III.- EL CENTRO HISTORICO DE LAS CIUDADES COMO BIEN DE INTERES CULTURAL Y COMO OBJETO ESPECIFICO DE LA ACTIVIDAD URBANISTICA.**

La Ley 13/1985, de 25 de Junio, delimita los bienes de interés cultural de tal suerte que en ella encuentra fácil y adecuado acomodo el centro histórico de las ciudades. La clave radica a este respecto, según ya se ha adelantado, en una de las categorías formales establecidas a los efectos del juego de la técnica de la declaración formal del interés cultural, concretamente la de Conjunto Histórico.

El Conjunto Histórico es, por de pronto, una agrupación de bienes inmuebles; no una cualquiera, sino precisamente aquélla que, con independencia de su continuidad o dispersión en la forma, aparece condicionada por una estructura física, que, además, es representativa de la evolución de la correspondiente comunidad humana (que se ha asentado y vivido en el lugar, formando la agrupación) y actualmente o bien da testimonio de la cultura de esa comunidad, o bien presenta el valor de su uso y disfrute por la entera colectividad. Pero en la agrupación así genéricamente definida, se diferencian inmediatamente dos especies. En primer lugar, aquélla que forma una unidad de asentamiento humano en el territorio completa o independiente (hipótesis, en la que el núcleo, la ciudad, se confunden con el Conjunto Histórico). En segundo lugar, aquélla que se caracteriza por el desbordamiento por la vida de la comunidad de la agrupación, de modo que ésta -aún conservando su identidad propia y siendo, por ello, claramente delimitable- ha pasado a quedar comprendida o enmarcada en un asentamiento más amplio y superior. Esta última variedad de Conjunto Histórico coincide enteramente, como no hace falta razonar, con el concepto, más urbanístico, de centro histórico de una ciudad o sistema urbano; para su entera coincidencia basta, como es obvio, que el centro histórico reúna las características precisas para apreciar y declarar formalmente su interés cultural, en los términos en que éste es determinado por la Ley 13/1985. Es, pues, tal variedad la que aquí concretamente nos interesa.

En todo caso, interesa precisar que, primero, el Conjunto Histórico comprende, en cualquiera de sus especies, tanto el fenómeno urbano completo o, en su caso, la parte correspondiente de éste (su centro histórico), como

también el entorno pertinente <sup>10</sup>, y, segundo, la ponderación o valoración del interés cultural a realizar para la declaración formal de éste ha de incluir, por tanto, la consideración de las relaciones del Conjunto con el área territorial a que pertenezca (así como la protección de los accidentes geográficos y de los parajes naturales que formen parte de su entorno) y la inseparabilidad de todos y cada uno de los bienes individuales que lo formen de su entorno, con prohibición de su remoción o desplazamiento.

El ordenamiento urbanístico general en vigor ofrece también, desde su perspectiva propia, suficiente y adecuado encaje al tratamiento de los centros históricos de interés de las ciudades. En efecto:

a) La determinación de los bienes jurídicos merecedores de ordenación urbanística, a los efectos de la conservación y valoración del patrimonio histórico y artístico de la nación, incluye, según el artículo 18.1 de la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de Abril, los elementos naturales y urbanos cuyo conjunto contribuye a caracterizar el panorama; las plazas, las calles y los edificios de interés; los jardines de carácter histórico, artístico o botánico; el realce de construcciones significativas; la composición y el detalle de los edificios situados en emplazamientos que deban ser objeto de medidas especiales de protección; y el uso y destino de edificaciones antiguas y modernas.

Como se ve, esta enumeración de bienes jurídicamente relevantes en orden a una política urbanística de valoración y conservación aparece lastrada por las limitaciones inherentes al planteamiento tradicional de la política de protección del patrimonio histórico y artístico (que lucía en la legislación de 1933, vigente al tiempo de la promulgación de la regulación urbanística comentada): la atención se centra en los elementos individualizados, más que en los conjuntos; éstos, sólo aparecen como “elementos urbanos que contribuyen a caracterizar el panorama”. No obsta esta circunstancia, sin embar-

---

10.- Así se deduce claramente de los artículos 17 y 18 de la Ley 13/1985, de 25 de Junio. Según el artículo 17, en la tramitación del expediente de declaración como bien de interés cultural de un Conjunto Histórico “...deberán considerarse sus relaciones con el área territorial a que pertenece, así como la protección de los accidentes geográficos y parajes naturales que conforman su entorno”. El artículo 18 dispone que “un inmueble declarado bien de interés cultural es inseparable de su entorno. No se podrá proceder a su desplazamiento o remoción, salvo que resulte imprescindible por causa de fuerza mayor o de interés social...”.

go, a la amplitud con la que se define el valor apreciable a efectos del establecimiento de una ordenación urbanística (particularmente a través del planeamiento especial) de conservación.

b) Si bien es cierta la limitación antes aludida, no lo es menos que la elaboración de planes especiales en desarrollo del planeamiento general aparece configurada en tales términos que ofrece base más que suficiente para su superación. Conforme al artículo 17.1 de la referida Ley del Suelo de 1976, en efecto, los aludidos Planes especiales pueden tener como finalidad, entre otras, la de "... la ordenación de recintos y conjuntos artísticos...", además, en todo caso, de las subsumibles en la cláusula general final relativa a "... cualesquiera otras finalidades análogas...". Porque, si ninguna duda puede ofrecer la posibilidad y aún la procedencia de superar interpretativamente hoy (a la luz de la Ley 13/1985, de 25 de Junio) la limitación que representa el calificativo de "artísticos", referido a los recintos y conjuntos (téngase en cuenta que la correspondiente previsión legal se estableció cuando aún estaba vigente la legislación de 1933), el carácter abierto de la enumeración legal de los fines y objetos legítimos del planeamiento especial autoriza, en cualquier caso y como mínimo, para incluir en ella todos los bienes que la actual legislación de patrimonio histórico considera merecedores de tutela y protección.

#### **IV.-LOS INSTRUMENTOS LEGALES, DE LA LEGISLACION DE PROTECCION DEL PATRIMONIO HISTORICO Y LA URBANISTICA, PARA LA TUTELA DE LOS CENTROS HISTORICOS DE LAS CIUDADES. SU JUEGO RECIPROCO.**

La Ley 13/1985, de 25 de Junio, abandonando el tradicional desconocimiento de la legislación urbanística, aborda la ordenación y la gestión protectoras de los Conjuntos Históricos desde la idea de la complementariedad del régimen jurídico que ella misma establece y la ordenación urbanística <sup>11</sup>,

---

11.- Y, consecuentemente, también la coordinación de la actuación de las Administraciones urbanística y gestora del patrimonio histórico.

como única vía para la efectividad plena del fin último perseguido: la preservación de los valores presentes en aquellos conjuntos, justificativos de su declaración formal como tales. De ahí que su artículo 20 conecte a la declaración administrativa de un Conjunto Histórico el deber legal para el Municipio o los Municipios en que éste radique de elaborar un Plan especial de protección del área correspondiente a dicho Conjunto o, en todo caso, cualquier otro Plan que responda a las exigencias sustantivas y procedimentales que el propio artículo 20 y el siguiente artículo 21 establecen con todo detalle <sup>12</sup>.

Es claro, pues, que la coordinación y el juego combinado del régimen de tutela del patrimonio histórico y la ordenación urbanística dependen de la exigibilidad del expresado deber legal; exigibilidad, que debe afirmarse rotundamente, en tanto factible por una doble vía sin incompatibilidad recíproca: las que suministran las respectivas previsiones (en la legislación urbanística -artículo 235 de la Ley del Suelo de 1976- y en la del patrimonio histórico -artículo 8.2 de la Ley 13/1985-) de la naturaleza pública de la acción para exigir, ante la Administración y el poder judicial, el cumplimiento de los correspondientes ordenamientos. Si se tiene en cuenta el dato de que la declaración formal de un Conjunto Histórico (que es la que determina el surgimiento del deber legal para la Administración urbanística de proceder a la elaboración del pertinente planeamiento) implica de suyo la definición, jurídicamente vinculante para todas las Administraciones públicas, de la existencia -en el área o ámbito de que en cada caso se trate de los valores

---

12.- El deber se establece en términos tajantes, al punto de que el artículo 20.1, inciso final, precisa que la obligatoriedad del Plan urbanístico no podrá excusarse en la preexistencia de otro planeamiento contradictorio con la protección, ni en la inexistencia previa de planeamiento general.

Mientras el supuesto de preexistencia de otro Plan no suscita dificultad alguna desde la lógica de la ordenación urbanística, pues se trata en él tan sólo de un nuevo ejercicio de la potestad de planeamiento, determinante de la revisión o modificación del planteamiento en vigor, no sucede otro tanto con el segundo supuesto. Pues éste plantea -sin que pueda ponerse en duda, en tanto que establecido por una norma con rango legal- la cuestión de la legitimidad de la exigencia de la formulación de un Plan especial independiente de todo planeamiento general. El encaje de tal exigencia en la legislación urbanística y el sistema de planeamiento que ésta dispone sólo es posible a partir del artículo 76 del Reglamento de Planeamiento; precepto éste, cuya legalidad siempre se ha puesto en duda. No obstante, a partir de la Ley 13/1985 y por la razón que se viene examinando, su legalidad debe entenderse despejada, al menos por lo que hace a los Planes especiales de protección, cuya formulación traiga causa del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 20.1 de aquella Ley.

que, conforme a la legislación urbanística, deben dar lugar a un planeamiento especial de protección, ninguna duda ofrece que la Administración urbanística no es libre para ejercer o no sus potestades de planeamiento y gestión a fin de preservar mediante tal ejercicio y desde su perspectiva propia, los referidos valores, siendo factible desde luego para los particulares exigir ese ejercicio (actuando la acción pública a su disposición). En el caso específico de los Municipios, esta construcción se ve reforzada por lo prevenido en el artículo 55 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, en orden a las relaciones interadministrativas <sup>13</sup>.

El deber legal comentado asegura, pues, la compatibilidad, la complementariedad e, incluso, el juego combinado de la política sectorial de preservación del patrimonio histórico y la horizontal urbanística, en tanto que asegura no sólo la actuación paralela de los mecanismos de una y otras políticas, sino también un contenido sustantivo mínimo común a ambas.

Porque, en efecto, el deber de elaboración y aprobación de un instrumento de planeamiento urbanístico se extiende a la precisión de que éste último ha de cumplir las exigencias establecidas por la legislación del patrimonio histórico (dando lugar, así y a través de este condicionamiento, al expresado contenido mínimo común, que resuelve por sí mismo cualquier problema de discrepancia o contradicción entre una y otra políticas). Fácil-

---

13.- El citado artículo 55 dispone que, para la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativas, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las Entidades Locales, de otro, deberán en sus relaciones recíprocas:

“a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.

b) Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.

.....

d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas”.

Debe tenerse en cuenta que el contenido de este precepto ha sido incorporado en lo sustancial, al proyecto de Ley sobre régimen jurídico básico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común, recientemente aprobado por el Gobierno de la Nación y remitido, para su tramitación y aprobación, a las Cortes Generales, por lo que, de producirse efectivamente su aprobación, pasará a formar parte del régimen jurídico de todas las Administraciones territoriales.

mente se colige entonces, la importancia de tal condicionamiento de la ordenación urbanística por la tutela del patrimonio histórico; condicionamiento, que puede sintetizarse así:

A) Relativo al planeamiento:

a) De orden procedimental y competencial:

• Desde la incoación del expediente dirigido a la declaración formal del Conjunto Histórico hasta la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico, el otorgamiento de licencias y la ejecución de las concedidas antes de aquella incoación precisan resolución favorable de la Administración competente en materia de patrimonio histórico, sin que, en ningún caso, puedan permitirse alineaciones nuevas, alteraciones en la edificabilidad, parcelaciones o agregaciones (artículo 20.3).

Sólo la aprobación definitiva del pertinente planeamiento urbanístico determina la recuperación por los Municipios de su plena competencia para autorizar obras sin la intervención de la Administración sectorial del patrimonio histórico (si bien sólo con relación a las obras que desarrollen el planeamiento y no afecten a bienes individuales declarados Monumentos o Jardines Históricos o a sus entornos), debiendo, no obstante, dar cuenta a dicha Administración de las licencias que otorgue dentro de los diez días siguientes a su concesión (artículo 204.)<sup>14</sup>.

---

14.- En modo alguno cabe minusvalorar la importancia de estas previsiones procedimentales y competenciales para la efectividad del cumplimiento del deber de formulación. La recuperación de la plena capacidad para el otorgamiento de licencias y la superación del rígido régimen cautelar transitorio previsto hasta aquella aprobación han de constituir sin duda acicates poderosos en el sentido expuesto.

Incidentalmente debe llamarse la atención sobre el mecanismo previsto en el inciso final del número 4 del artículo 20 de la Ley 13/1985, en la medida en que parece contradecir el sistema de relaciones interadministrativas establecido por la Ley 7/1985, en la medida en que parece contradecir el sistema de relaciones interadministrativas establecido por la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las bases del régimen local y, en tal medida, pudiera ser considerado inconstitucional. No hay tal, sin embargo, porque el mecanismo se traduce, en definitiva, en una actuación propia de la Administración sectorial competente, que sustituye en todo caso a la municipal y opera por cuenta y con cargo al Municipio. De esta suerte, parece poder serle aplicable la doctrina establecida por el STC 148/1991, de 4 de Julio, en relación con la Ley canaria 3/1985, de 29 de Julio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y protección de la naturaleza. Y, en todo caso, puede ser reconducido a la técnica de la sustitución prevista en el artículo 60 de la citada Ley 7/1985, de 2 de Abril.

- La aprobación del Plan especial de protección o del instrumento de planeamiento equivalente requiere, en todo caso, el informe favorable de la Administración competente para la protección de los bienes culturales afectados; informe, que se entiende emitido en sentido favorable una vez transcurridos tres meses desde la presentación del Plan a dicha Administración (artículo 20.1). Se establece así un verdadero poder de codecisión en la definición de la ordenación urbanística en favor de la Administración sectorial competente en materia de patrimonio histórico, que está justificado por la intensidad con la que el interés público cultural está presente en el planeamiento en cuestión <sup>15</sup>.

B) De orden sustantivo o en relación al contenido:

- La regla general es que el planeamiento urbanístico ha de establecer una ordenación de conservación del Conjunto que suponga "...el mantenimiento de la estructura urbana y arquitectónica, así como de las características generales de su ambiente".

La regla general comporta, a título de especificación, dos más concretas. En primer lugar, la sustitución de inmuebles -aún la parcial- ha de ser excepcional y únicamente realizable -cuando concorra el supuesto excepcional- en la medida en que contribuyan a la conservación general de carácter del conjunto. En segundo lugar, las alineaciones urbanas existentes no son susceptibles de modificación (artículo 21.3).

- La excepción a la regla general anterior la constituye la autorización al planeamiento para, con carácter excepcional, prever operaciones de remodelación urbana, siempre que ésta suponga una mejora de las relaciones del Conjunto con su entorno territorial o urbano o impida los usos degradantes para dicho Conjunto <sup>16</sup>.

---

15.- Desde el punto de vista de la autonomía local, esta articulación del orden de competencias para la aprobación del planeamiento urbanístico de que aquí se trata no suscita problema relevante alguno, si se tiene en cuenta lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las bases del régimen local, en cuyo supuesto abstracto es desde luego subsumible el que aquí nos ocupa; precepto éste, declarado constitucional por la STC 214/1989, de 21 de Diciembre.

16 Esta autorización legal hace del Plan urbanístico contemplado un *tertium genus* entre el planeamiento especial de protección y el de reforma o mejora interiores, si bien aquí la reforma o la mejora urbanas aparecen muy limitadas en su objeto y alcance.

- La regla excepcional anterior es obviamente relacionable con la prescripción contenida en el número 2 del artículo 20, según la cual el planeamiento urbanístico ha de establecer, en su caso, las posibles áreas de rehabilitación integrada que permitan la recuperación del área residencial y de las actividades económicas adecuadas. Es claro que esta previsión extiende el planeamiento urbanístico desde la protección hasta la mejora urbanas. Se trata, en este caso, de una directriz vinculante para conseguir el mantenimiento de la vida y la funcionalidad urbanas de los centros históricos objetivo de tutela y protección por su interés cultural, al hacer compatibles estas finalidades con usos lucrativos privados actuales.

- En este mismo orden de ideas, la directriz principal es, sin embargo, la de la instalación prioritaria de los usos públicos en los edificios y espacios que sean aptos a tal efecto (artículo 20.2). Es clara la opción legal que impone al sector público el deber de radicación de sus actividades y usos en el centro histórico a fin de conseguir la vitalización de éste.

- Reglas específicas dirigidas a condicionar las determinaciones urbanísticas concretas de ordenación son las siguientes:

- El planeamiento urbanístico ha de utilizar la técnica, asimismo urbanística, de la catalogación, con relación a todos los elementos unitarios que integran el Conjunto Histórico, tanto los inmuebles edificados, como los espacios libres exteriores e interiores y otras estructuras significativas, así como los componentes naturales que los acompañen.

- Para todos los bienes catalogados ha de definirse el nivel de intervención que en ellos se autorice. En todo caso (en calidad de mínimo), deben fijarse los criterios relativos a la conservación de fachadas y cubiertas e instalaciones sobre éstas últimas.

- A los efectos de la definición del régimen de intervención autorizado en cada caso y sin perjuicio del mínimo aludido, dos son los niveles de protección que, en cualquier caso, han de establecerse. En primer lugar, el de protección integral para los elementos singulares (debe entenderse que los bienes declarados Monumentos o Sitios lo son). En segundo lugar, el de protección parcial, cuya intensidad es graduable a fin de hacerlo a las características de los distintos bienes.