

A protección do patrimonio cultural desde o dereito urbanístico

## La protección del patrimonio cultural desde el derecho urbanístico

The protection of the cultural heritage from the planning law

56 Regap

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Funcionario del Cuerpo Superior de la Administración - Xunta de Galicia  
Doctor en Derecho  
julian.alonso.garcia@xunta.gal

Recibido: 25/02/2018 | Aceptado: Aceptado: 20/12/2018

Regap



ESTUDIOS

**Resumo:** Este traballo analiza en que medida o dereito urbanístico constitúe un marco xurídico suficiente para dotar os inmobles histórico-artísticos da debida protección, á marxe do réxime específico da lexislación de patrimonio cultural. Neste sentido, a propia lexislación urbanística outórgalles aos concellos substanciais competencias para a defensa dos inmobles con valor cultural situados no termo municipal. A diferenza da normativa de patrimonio, que contempla o seu obxecto de protección polo seu recoñecido valor propio susceptible de ser transmisor de coñecementos da historia da humanidade, a urbanística considérao un elemento máis –xunto co agrario, forestal, natural, etc.– que lle dá coherencia ao medio en que se atopa.

**Palabras clave:** Urbanismo, patrimonio cultural, protección, intervención, planeamento, solo.

**Resumen:** Este trabajo analiza en qué medida el derecho urbanístico constituye un marco jurídico suficiente para dotar a los inmuebles histórico-artísticos de la debida protección, al margen del régimen específico de la legislación de patrimonio cultural. En este sentido, la propia legislación urbanística otorga a los ayuntamientos sustanciales competencias para la defensa de los inmuebles con valor cultural ubicados en el término municipal. A diferencia de la normativa de patrimonio, que contempla su objeto de protección por su reconocido valor propio susceptible de ser transmisor de conocimientos de la historia de la humanidad, la urbanística lo considera un elemento más –junto con el agrario, forestal, natural, etc.– que da coherencia al medio en el que se encuentra.

**Palabras clave:** Urbanismo, patrimonio cultural, protección, intervención, planeamiento, suelo.

**Abstract:** This paper analyzes that measure the planning law constitutes one enough legal framework to provide the historical-artistic real estate, aside from the specific arrangements of the law of cultural heritage. In this sense, the urban planning legislation gives councils substantial powers for the protection of cultural value located in the municipality. Unlike with the rules of national heritage which includes of its aim of protection by its recognized value likely to be transmitter of knowledge of the history of mankind, the urban development considers it one more element –along with the agricultural, forest, natural, etc.– that gives coherence to the environment in which they are.

**Key words:** Urban planning, cultural heritage, protection, intervention, planning, urban land.

**Sumario:** 1 El patrimonio cultural como objeto de protección. 1.1 La protección jurídica del patrimonio cultural desde una doble perspectiva. 1.2 El patrimonio cultural en la legislación urbanística. 1.2.1 Ámbito material de protección. 1.2.2 Clases de suelo afectado por el patrimonio cultural. 2 Técnicas urbanísticas de intervención administrativa para la protección del patrimonio cultural. 2.1 La licencia urbanística. 2.2 La comunicación previa. 2.3 La orden de ejecución. 3 La protección del patrimonio cultural en el marco de los instrumentos de planeamiento. 3.1 El plan urbanístico como instrumento de ordenación del patrimonio cultural. 3.2 Los planes generales y la protección del patrimonio cultural a partir de la clasificación del suelo. 3.3 La función tuitiva de los planes especiales de protección del patrimonio cultural. 3.4 Los catálogos urbanísticos como instrumento complementario de los planes de ordenación. 4 La protección del patrimonio cultural al margen del planeamiento.

## 1 El patrimonio cultural como objeto de protección

### 1.1 La protección jurídica del patrimonio cultural desde una doble perspectiva

El bien jurídico que se pretende preservar con la aplicación de la normativa de protección del patrimonio cultural y la urbanística, por parte de las respectivas administraciones competentes, difiere sustancialmente del mismo modo en que varía la perspectiva desde la que se observa el bien físico. Esa diferenciación, no siempre nítida, se puede apreciar tanto si identificamos el objeto con la finalidad de cada una de las normas como si lo asimilamos al respectivo ámbito material de estas.

En la esfera urbanística, la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (LSG), concreta en el artículo 1.1 esa doble vertiente, cuando dispone que su objeto consiste en la protección y ordenación urbanística de Galicia, mostrándonos de esta manera su finalidad principal (la protección y ordenación urbanística) y su ámbito espacial de aplicación (el territorio gallego). Pero, sin ser su objeto principal de regulación, la protección del patrimonio no es una aspiración ajena al ordenamiento urbanístico, sino que es uno más de los aspectos que deben ser debidamente regulados dentro de un marco más amplio<sup>1</sup>. En cualquier caso, las limitaciones de este orden normativo para garantizar la salvaguarda de los bienes culturales inmuebles se suplen con la acción especializada de la Administración sectorial de patrimonio, que operará en el ámbito de sus competencias; y a la inversa, desde el ámbito urbanístico puede conseguirse una protección integrada en una realidad más amplia que está fuera del alcance de aquella Administración especializada. Es simplemente una cuestión de enfoque, de dos visiones distintas de la realidad.

El artículo 1.1 de la Ley 5/2016, de 4 mayo, del patrimonio cultural de Galicia (LPCG), nos describe su finalidad, al señalar que tiene por objeto “la protección, conservación,

1 El artículo 3 del actual texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana –aprobado por el Real decreto legislativo 7/2015, de 30 octubre– refleja esa integración de fines específicos de la política urbanística, dentro de una aspiración más amplia de satisfacción de necesidades generales, de la siguiente forma:

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

2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo en particular a:

a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje”.

Por su parte, el artículo 5.d) de la LSG contempla como uno de los fines de la actividad urbanística, en aplicación de los principios constitucionales de la política económica y social, el de “Preservar el medio físico, los valores tradicionales, las señas de identidad y la memoria histórica de Galicia”.

acrecentamiento, difusión y fomento del patrimonio cultural de Galicia de forma que sirva a la ciudadanía como una herramienta de cohesión social, desarrollo sostenible y fundamento de la identidad cultural del pueblo gallego, así como su investigación, valorización y transmisión a las generaciones futuras". Pero para averiguar cuál es el bien jurídico perseguido por la norma cultural debemos conocer el objeto material protegido, que estará compuesto por el conjunto de bienes cuyo interés histórico-artístico sea digno de ser preservado. Así lo indica el artículo 1.2 de la LPCG, que considera integrantes del patrimonio cultural de Galicia los bienes que, por su valor artístico, histórico, arquitectónico, arqueológico, etc., hayan de ser considerados como de interés relevante para la permanencia, reconocimiento e identidad de la cultura gallega a través del tiempo. Bajo la perspectiva sectorial que está presente en el ordenamiento protector del patrimonio, el interés general se identifica, para PAREJO ALFONSO, con el objetivo de su conservación y mejora, mientras que desde la óptica urbanística, sin desconocer el valor propio de ese mismo interés, lo contempla en unión de otros dentro de un todo más complejo<sup>2</sup>. En esta visión global de la ciudad subordinada a la satisfacción de las necesidades económicas y sociales, la protección de su patrimonio desempeña un importante papel. Profundizando en esta idea, SANZ-PASTOR PALOMEQUE confronta esa acción protectora con la realidad del propio crecimiento y configuración de la ciudad, de forma que la mejora del medio urbano debe prestar especial atención a determinados inmuebles o conjuntos que reflejan su historia, su arte y, en definitiva, su identidad<sup>3</sup>.

El objeto material de protección que percibe la normativa urbanística no se identifica plenamente con el contemplado por la ley sectorial cultural. La línea divisoria que marca esta, a juicio de GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, es la que acoge dentro de su ámbito a los bienes formalmente declarados y deja al margen aquellos otros que, aun siendo parte del patrimonio histórico, serían susceptibles de ser protegidos y conservados en el ámbito urbanístico por carecer de ese reconocimiento oficial<sup>4</sup>. De esa misma opinión participa ALONSO IBÁÑEZ cuando afirma que el parámetro que desde la legislación cultural y la urbanística traza los confines entre las zonas ambientales en las que la presencia de valores culturales impone una acción de tutela y conservación lo proporciona la declaración formal como bien de interés cultural (BIC) o cualquiera de las previstas en la legislación autonómica<sup>5</sup>. No obstante, nuestra LPCG también incluye dentro de su ámbito de aplicación al patrimonio cultural no declarado formalmente, imponiendo limitaciones en relación con los planes, programas y proyectos que por su incidencia sobre el territorio puedan suponer una afección al patrimonio cultural de Galicia<sup>6</sup>.

2 PAREJO ALFONSO, L., "Urbanismo y Patrimonio Histórico", *Patrimonio Cultural y Derecho*, n. 2, 1998, p. 55.

3 SANZ-PASTOR PALOMEQUE, C.J., "Reflexiones sobre la protección del Patrimonio Cultural Inmobiliario mediante planes de Urbanismo", *Revista de Derecho Urbanístico*, n. 88, 1984, p. 19.

4 En ese sentido, señala este autor que, conforme al artículo 46 de la CE, "el urbanismo recibe el encargo de proteger el patrimonio cultural de las ciudades no agraciado por la legislación de patrimonio histórico y se ve envuelto en la realización de un programa de tipo cultural, como puede fácilmente advertirse, desde el momento en que la legislación de patrimonio histórico restringe su ámbito de aplicación a favor de ciertos bienes culturales" (GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *La rehabilitación urbanística*, Aranzadi, Pamplona, 1998, p. 29).

5 ALONSO IBÁÑEZ, M.R., "La identificación de los espacios culturales en el ordenamiento español y la necesidad de integrar su tratamiento en el marco de la ordenación territorial", *Patrimonio Cultural y Derecho*, n. 1, 1997, p. 119.

6 En este sentido, el artículo 34.1 de la LPCG contiene el siguiente régimen de tutela aplicable a los bienes culturales desprovistos de reconocimiento oficial:  
"Todos los planes, programas y proyectos relativos a ámbitos como el paisaje, el desarrollo rural o las infraestructuras o cualquier otro que pueda suponer una afección al patrimonio cultural de Galicia por su incidencia sobre el territorio deberán ser sometidos al informe de la consejería competente en materia de patrimonio cultural, que establecerá las medidas protectoras, correctoras y compensatorias que considere necesarias para la salvaguarda del patrimonio cultural afectado, sin perjuicio de sus competencias para la posterior autorización de las intervenciones que pudieren derivarse de los documentos en trámite".

En cualquier caso, no es infrecuente, sino todo lo contrario, la coincidencia en el objeto material de protección en los dos órdenes normativos<sup>7</sup>. La legislación gallega incluso llega más lejos en esa identificación cuando declara incluidos en el Catálogo del Patrimonio Cultural de Galicia, previsto en la LPCG, los bienes recogidos en los catálogos de las diversas figuras de planeamiento urbanístico.

Pero donde realmente se percibe la diferente visión del hecho cultural en los dos ordenamientos, por lo menos en el ámbito gallego, no es tanto en la dicotomía entre el bien cultural declarado y el no declarado, sino entre el portador de valores históricos, artísticos y arquitectónicos singularizados y el que tiene un interés histórico-tradicional que ha de ser entendido dentro de un contexto más amplio. Esta idea supone que, mientras la legislación de patrimonio contempla su objeto de protección por su reconocido valor propio susceptible de ser transmisor de conocimientos acerca de la historia de la humanidad, la urbanística considera el valor cultural como un elemento más junto con el agrario, forestal, natural, etc., –que da coherencia al medio en el que se encuentra el bien<sup>8</sup>–.

Ello explica el empeño de la LSG por establecer un régimen del suelo de núcleo rural y de suelo rústico en el que la integración de las edificaciones y construcciones tradicionales constituye una de sus señas de identidad.

## 1.2 El patrimonio cultural en la legislación urbanística

### 1.2.1 Ámbito material de protección

El derecho urbanístico contempla dentro de su ámbito de aplicación elementos histórico-artísticos de naturaleza inmueble muy variados. En ocasiones se refiere a ellos aludiendo a las diversas categorías previstas en la LPCG para diferenciar el nivel de protección de tales bienes. Así, el artículo 142.2.b) de la LSG dispone que estarán sujetos a licencia municipal, sin perjuicio de las autorizaciones que sean procedentes según la legislación sectorial, las intervenciones en inmuebles declarados BIC o catalogados por sus singulares características o valores culturales, históricos, artísticos, arquitectónicos o paisajísticos. Otras veces la norma urbanística evita recurrir a las figuras previstas en la legislación sectorial para definir el objeto de regulación. El artículo 81 de la LSG, que se refiere a los catálogos urbanísticos, es un ejemplo de esto, cuando dispone que tales instrumentos tienen por objeto “identificar los elementos que, por sus singulares características o valores culturales, históricos, artísticos, arquitectónicos, arqueológicos, etnográficos o paisajísticos, se estime conveniente conservar, mejorar o recuperar”.

La LSG incluye así como objeto de protección elementos diversos dotados de valores históricos, artísticos, arquitectónicos, etc., apreciados discrecionalmente por los órganos urbanísticos. Los inmuebles contenidos en los catálogos constituirían un elenco de bienes con un valor

---

7 Así lo confirma la jurisprudencia del TSJ de Cataluña en su Sentencia de 7 de abril de 2006 (RJCA 2007, 254), que dice: “Aunque el bien jurídico protegido en la legislación urbanística, por un lado, y en la reguladora del patrimonio cultural público, por el otro, sea distinto, sin embargo, ambas normativas pueden recaer y tener por objeto elementos –en este caso, inmuebles– coincidentes”.

8 En esa línea, ALONSO IBÁÑEZ destaca que la ordenación territorial no debe limitarse a alcanzar sus objetivos mediante la introducción de medidas de conservación de “construcciones de interés”, sino que debe comprender varias políticas coordinadas, entre las cuales la política sectorial de tutela de los espacios culturales ha de situarse al mismo nivel que las de conservación de la naturaleza, de equipamientos y servicios y de infraestructuras (ALONSO IBÁÑEZ, M.R., *Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, Marcial Pons, Madrid, 1994, p. 21).

cultural heterogéneo que no tiene por qué coincidir con el considerado merecedor de ser preservado en la LPCG<sup>9</sup>; de hecho, en la norma urbanística se alude a valores más modestos que los previstos en aquella, tales como los valores paisajísticos –como en el precepto antes citado– o tradicionales<sup>10</sup>.

La LSG también presta especial atención a los elementos que son expresión del patrimonio etnográfico<sup>11</sup>; pero la concepción que tiene la norma urbanística de patrimonio etnográfico es más laxa que la de la LPCG<sup>12</sup>, ya que le basta con que los inmuebles afectados sean expresión de la arquitectura popular o simplemente sean elementos tradicionales dotados de cierta singularidad.

En cualquier caso, la ley urbanística no solo presta su atención a los inmuebles histórico-artísticos singularmente considerados, sino también a las agrupaciones de edificaciones y construcciones que forman los conjuntos, centros, cascos y recintos, de interés histórico, arquitectónico, artístico. Como advierte PAREJO ALFONSO, en estas agrupaciones de bienes inmuebles se diferencian dos especies: aquella en la que el núcleo, la ciudad, se confunde con el conjunto histórico, y aquella otra que, aun conservando su identidad propia, desborda ese núcleo para configurar un asentamiento más amplio. Esta última variedad coincide con el concepto más urbanístico del centro histórico de la ciudad<sup>13</sup>. Estas dos concepciones de los recintos históricos pueden o no coincidir; así y todo, el ámbito material y espacial que abarca la ordenación urbanística tiende a rebasar con creces el más restringido de la norma sectorial de protección del patrimonio.

### 1.2.2 Clases de suelo afectado por el patrimonio cultural

La determinación del tipo de suelo en el que pretenda actuar un promotor delimitará las facultades urbanísticas que le corresponden y el contenido de las potestades administrativas de control; y ello es de aplicación cuando el objeto de actuación es un inmueble histórico-artístico.

Las situaciones básicas en las que se encuentra todo el suelo aparecen especificadas en el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana de 2015, que distingue en su artículo 21.1 el suelo rural del urbanizado. Partiendo de esa diferenciación básica, la LSG

9 Difieran o no los valores preservados por la norma urbanística y por la reguladora del patrimonio, existe una coincidencia sobre el bien material protegido, ya que el artículo 30.1 de la LPCG incluye de forma automática en el Catálogo del Patrimonio Cultural de Galicia los bienes inmuebles que, por su interés cultural, se recojan individualmente en los instrumentos de planeamiento urbanístico.

10 Son una muestra de esta preocupación los artículos 40 y 91 de la LSG, que establecen, respectivamente, las condiciones de uso de las edificaciones existentes de carácter tradicional y la obligación de adaptación de las construcciones e instalaciones al ambiente en que estuviesen emplazados otros edificios o conjuntos urbanos tradicionales.

11 Además del citado artículo 81, regulador de los catálogos urbanísticos, contempla el valor etnográfico como digno de ser protegido el artículo 26.1.g), que de forma indirecta prohíbe las obras de derribo y demolición de las construcciones con especial valor etnográfico. Por su parte, el artículo 137 del Reglamento de la Ley del suelo de Galicia (RLSG) –aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre– considera la protección de este valor como objetivo del estudio del medio rural que ha de contener un plan general de ordenación municipal (PGOM).

12 Siendo precisos en la terminología, debemos destacar que la LPCG no concibe el patrimonio etnográfico sino el etnológico como parte de su objeto.

13 PAREJO ALFONSO, L., “La legislación urbanística y la legislación sobre Patrimonio Histórico, instrumentos para la protección de los centros históricos de las ciudades”, *Actas de las jornadas de estudio Recuperación de centros históricos*, Instituto de Estudios Almerienses, Diputación de Almería, Almería, 1993, p. 20.

clasifica el territorio municipal, por medio de los planes generales de ordenación municipal, en los siguientes tipos de suelo: urbano, de núcleo rural, urbanizable y rústico.

En cualquier caso, la naturaleza física de los inmuebles que integran el patrimonio cultural va a determinar la tipología del suelo en el que están ubicados; y a la inversa, la clasificación del suelo –que se asienta en una realidad física anterior en muchos casos a su realidad jurídica– condiciona el encaje de los bienes culturales en una categoría u otra. Pese a que la LSG delega en el plan general la clasificación del suelo, hay que abandonar la idea de que la Administración puede clasificar como suelo urbano un terreno que no reúne las condiciones físicas necesarias para considerarlo de esta manera<sup>14</sup>. Esta regla es aplicable a las dos categorías en las que, según el artículo 17 de la ley, se diferencia el suelo urbano, a saber, el consolidado y el no consolidado. Pues bien, la existencia de un conjunto histórico en un determinado espacio, a efectos de planificación urbanística, solo permitirá, como afirma MORA BONGERA, considerar urbano el suelo que comprende, aunque es posible que la zona se vea afectada por otro tipo de suelo<sup>15</sup>. Este tipo de elementos histórico-artísticos, delimitados al amparo de la LPCG o conforme con los criterios de la norma urbanística –que, como hemos destacado, no tienen por qué ser los mismos–, encuentran perfecto acomodo en un suelo definido como urbano<sup>16</sup>.

AMOEDO SOUTO no hace una afirmación tan tajante, ya que admite la posibilidad de que los conjuntos históricos también puedan estar situados en suelo de núcleo rural, urbanizable y rústico. No obstante –prosigue con su argumentación–, la categoría clasificatoria más frecuente de los conjuntos históricos –así como la de los elementos singulares declarados BIC– es la de suelo urbano no consolidado<sup>17</sup>. Desde esta perspectiva, se concibe la clasificación del suelo como un mecanismo para luchar contra la decadencia de los cascos históricos con un enfoque renovador, que incorpore actuaciones sistemáticas revitalizadoras de estos espacios culturales y no meramente conservacionistas o *musealizadoras*. De todas formas, el suelo urbano afectado por un conjunto histórico puede ser consolidado o no consolidado en

---

14 Así lo entiende FERNÁNDEZ CARBALLAL, que mantiene que esa realidad física –sustraída de la esfera voluntarista de la Administración– determina la clasificación de un terreno como urbano, de suerte que, si este reúne los elementos objetivos fácticos que prevé la ley para ser considerado como urbano, debe considerarse como tal aunque el plan lo considere de otra forma (*Derecho urbanístico de Galicia*, Civitas, Madrid, 2003, p. 105).

15 MORA BONGERA, F., “La protección de los conjuntos históricos a través del planeamiento”, *Revista de Derecho Urbanístico*, enero-febrero, 1990, p. 56.

16 El artículo 16 de la LSG clasifica de esta manera el suelo urbano:  
“1. Los planes generales y los planes básicos clasificarán como suelo urbano los terrenos que estén integrados en la malla urbana existente, siempre que reúnan alguno de los siguientes requisitos:  
a) Que cuenten con acceso rodado público y con los servicios de abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica, proporcionados mediante las correspondientes redes públicas o pertenecientes a las comunidades de usuarios reguladas por la legislación sectorial de aguas, y con características adecuadas para servir a la edificación existente y a la permitida por el plan. A estos efectos, los servicios construidos para la conexión de un sector de suelo urbanizable, las carreteras y las vías de la concentración parcelaria no servirán de soporte para la clasificación como urbanos de los terrenos adyacentes, salvo cuando estén integrados en la malla urbana.  
b) Que, aun careciendo de algunos de los servicios citados en el apartado anterior, estén comprendidos en áreas ocupadas por la edificación, al menos en las dos terceras partes de los espacios aptos para ella, según la ordenación que el plan general o el plan básico establezcan.  
2. A los efectos de la presente ley, se consideran incluidos en la malla urbana los terrenos que dispongan de una urbanización básica constituida por unas vías de acceso y comunicación y unas redes de servicios de las que puedan servirse los terrenos y que estos, por su situación, no estén desligados del entramado urbanístico ya existente”.

17 AMOEDO SOUTO, C.A., “Os desafíos da protección do patrimonio cultural galego a través do planeamento urbanístico”, libro colectivo *Conxuntos históricos: propiedade privada e patrimonio público*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 2007, p. 94.

la medida en que admita únicamente operaciones de escasa entidad o de carácter integral para su renovación o reforma<sup>18</sup>.

Esa dicotomía entre consolidado y no consolidado es trasladable, a juicio de FERNÁNDEZ CARBALLAL, al suelo de núcleo rural<sup>19</sup>, aunque tal diferenciación no encuentra en la LSG un reconocimiento expreso como el estipulado para el suelo urbano. En cualquier caso, ciertos elementos con valor cultural reconocido en la norma urbanística, dotados de interés histórico, tradicional, etnográfico, etc., no se entenderían sin su vinculación a un asentamiento rural, para el que la ley concibe la categoría jurídica de suelo de núcleo rural<sup>20</sup>, y específicamente la del tipo básico *núcleo rural tradicional*<sup>21</sup>. Finalmente, puede también ser clasificado como rústico el suelo sobre el que se asientan destacados elementos considerados como manifestaciones del patrimonio cultural inmueble. La presencia de valores culturales en este tipo de suelo justifica la aplicación de un régimen proteccionista que los defienda de usos que puedan menoscabarlos. Así lo entiende el legislador estatal al establecer en el artículo 13.1 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana que, con carácter general, en el suelo rural “La utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice”.

La protección del patrimonio ubicado en un espacio que reúne las condiciones físicas y ambientales para ser clasificado como suelo rústico se acentúa al considerar los terrenos afectados, conforme al apartado a) del artículo 31.1 de la LSG, susceptibles de ser “sometidos a algún régimen de especial protección, de conformidad con la legislación sectorial de protección del dominio público marítimo-terrestre, hidráulico o de infraestructuras, o con la legislación sectorial de protección de los valores agrícolas, ganaderos, forestales, paisajísticos, ambientales, naturales o culturales”. Además, el artículo 34 establece que el planeamiento clasificará como suelo rústico de especial protección patrimonial los terrenos protegidos por la legislación de patrimonio cultural. La clasificación del terreno afectado por construcciones o edificaciones histórico-artísticas como suelo rústico determina no pocas limitaciones a los promotores de actuaciones sobre aquellas, que han de confrontarse con las correspondientes potestades administrativas de intervención, y en concreto de la Consellería de Cultura

18 Conforme al artículo 17 de la LSG, el suelo urbano consolidado es el “integrado por los terrenos que reúnan la condición de solar o que, por su grado de urbanización efectiva y asumida por el planeamiento urbanístico, puedan adquirir dicha condición mediante obras accesorias y de escasa entidad que puedan ejecutarse de forma simultánea con las de edificación”. Por su parte, el no consolidado es el integrado por la restante superficie de suelo urbano y, en todo caso, por los terrenos en los que sean necesarios procesos de urbanización, en los que sean necesarios procesos de reforma interior o renovación urbana, o en los que se desarrollen actuaciones de dotación.

19 FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., *Derecho urbanístico de Galicia*, Civitas, Madrid, 2003, p. 107.

20 Constituyen esta clase de suelo, según el artículo 23.1 de la LSG, “las áreas del territorio que sirven de soporte a un asentamiento de población singularizado, identificable y diferenciado administrativamente en los censos y padrones oficiales que el planeamiento defina y delimite teniendo en cuenta el número de edificaciones, la densidad de viviendas, su grado de consolidación por la edificación y, en su caso, la tipología tradicional de su armazón y de las edificaciones existentes en el mismo”.

21 Además del núcleo rural común, el artículo 23.3.a) de la LSG diferencia el núcleo rural tradicional “en función de sus características morfológicas, de la tipología tradicional de las edificaciones, de la vinculación con la explotación racional de los recursos naturales o de circunstancias de otra índole que manifiesten la vinculación tradicional del núcleo con el medio físico en el que se ubica”. Añade esta disposición que se delimitará este núcleo “en atención a la cercanía de las edificaciones, los lazos de relación y coherencia entre lugares de un mismo asentamiento con topónimo diferenciado y la morfología y tipologías propias de dichos asentamientos y del área geográfica en la que se encuentran (caserío, lugar, aldea, barrio u otro), de modo que el ámbito delimitado presente una consolidación por la edificación de, al menos, el 50 %, de acuerdo con la ordenación propuesta y trazando una línea perimetral que encierre las edificaciones tradicionales del asentamiento siguiendo el parcelario y las huellas físicas existentes (caminos, ríos, riachuelos, ribazos y otros)”.

cuando el suelo sea de especial protección patrimonial<sup>22</sup>. Para que sea aplicable este régimen más restrictivo a los BIC –sobre todo a los yacimientos arqueológicos– que se encuentren en suelo rústico, es imperativo que este tenga tal categorización especial. Pero no solo el suelo afectado por este tipo de elementos de superior valor cultural será clasificado así; también podrán hacer lo propio los ayuntamientos en los espacios en los cuales se ubiquen inmuebles de interés histórico-artístico local digno de protección<sup>23</sup>.

## 2 Técnicas urbanísticas de intervención administrativa para la protección del patrimonio cultural

### 2.1 La licencia urbanística

La licencia urbanística es, como sabemos, una autorización otorgada por la Administración municipal, necesaria para poder ejecutar determinados actos de edificación y uso del suelo, cuyo fin esencial es comprobar su adecuación a lo establecido en la normativa urbanística<sup>24</sup>. Actualmente, con las modificaciones operadas en nuestro ordenamiento jurídico como consecuencia de la transposición de la Directiva de servicios de la Unión Europea de 2006<sup>25</sup>, la licencia municipal ha pasado a tener un carácter residual<sup>26</sup>. Con todo, el control previo en el ámbito municipal de los actos de edificación y uso del suelo y del subsuelo que afectan a los inmuebles histórico-artísticos que han sido formalmente declarados mantiene en gran medida el mecanismo de la licencia como medio principal para asegurar la conformidad de dichas actuaciones con la legalidad urbanística.

El artículo 142 de la LSG enumera los actos sujetos a licencia urbanística de forma limitativa, no meramente enunciativa, ya que su apartado 3 somete al régimen de intervención de comunicación previa a todos los demás actos de uso del suelo y del subsuelo en los que no es exigible aquel medio de control. Entre las actuaciones que el apartado 2 considera objeto de licencia se incluyen expresamente las intervenciones en inmuebles declarados bienes de

---

22 De conformidad con el artículo 36.2 de la LSG, en el suelo rústico de especial protección será necesario obtener la autorización o informe favorable del órgano que posea la competencia sectorial correspondiente con carácter previo a la obtención del título habilitante municipal o autorización autonómica, en su caso.

23 AMOEDO SOUTO, C.A., “Os desafíos da protección do patrimonio cultural galego a través do planeamento urbanístico”, libro colectivo *Conxuntos históricos: propiedade privada e patrimonio público*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 2007, pp. 94-95.

24 Así lo recoge el artículo 349 del RLSG, al afirmar que las licencias “son los títulos administrativos reglados mediante los que la Administración competente permite la ejecución material de los actos de edificación y uso del suelo proyectados, previa comprobación de que se ajustan al ordenamiento urbanístico vigente y de que reúnen las condiciones exigibles de seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad”.

25 Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior.

26 En el ámbito territorial de Galicia esta nueva orientación la consagra definitivamente la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, de emprendimiento y competitividad de Galicia, como se deduce de su artículo 23, que establece lo siguiente:

“1. En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia se suprime con carácter general la necesidad de obtención de licencia municipal de actividad, apertura o funcionamiento para la instalación, implantación o ejercicio de cualquier actividad económica, empresarial, profesional, industrial o comercial.

2. Los ayuntamientos velarán por el cumplimiento de los requisitos aplicables según la legislación correspondiente, para lo cual comprobarán, controlarán e inspeccionarán las actividades”.

No debemos olvidar que, según el artículo 1.2, esta ley no solo tiene por objeto la regulación del régimen de intervención administrativa aplicable a la instalación y apertura de establecimientos y al ejercicio de actividades económicas, sino también “la regulación del régimen de comunicación previa administrativa para el ejercicio de actividades y la realización de actos de uso del suelo y del subsuelo”.

interés cultural o en los catalogados con valor cultural, histórico, artístico, arquitectónico o paisajístico.

Aun cuando este tipo de autorización es un acto de verificación de la legalidad urbanística –y de comprobación de las exigencias sobre seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad–, el control que realiza el ayuntamiento abarca también cuestiones que podemos considerar de índole cultural o, cuando menos, se encuentran limítrofes con la protección del patrimonio cultural. De esta manera parece entenderlo ALEGRE ÁVILA cuando saca a colación una Sentencia del TSJ de Cantabria de 16 de febrero de 1990 en la que se le da la razón a un ayuntamiento que denegó una licencia que contaba con la autorización de la Administración autonómica de Patrimonio –la actuación debía tener lugar dentro del ámbito del conjunto histórico-artístico de Santillana del Mar–, por entender que la obra pretendida no se adaptaba al ambiente en la que se situaba el inmueble<sup>27</sup>. Constituye esta una potestad que, aun siendo propia del ámbito urbanístico –recordemos que la licencia es un acto revestido de un carácter eminentemente reglado–, atribuye al órgano municipal un significativo e inusual margen de discrecionalidad a la hora de valorar la armonía de una construcción respecto del carácter artístico, histórico o tradicional del conjunto de edificios de su entorno. No son, por tanto, los órganos de la Administración cultural los únicos que en el ejercicio de su potestad autorizatoria gozan de la suficiente discrecionalidad para aplicar al supuesto enjuiciado sus propios criterios profesionales. El juicio técnico que lleva al otorgamiento de la licencia urbanística también puede contener elementos discrecionales, como se reconoce en la STS de 29 de enero de 1985 (RJ 1985, 930), que dice:

“[...] el juicio sobre armonía estética referente a adecuación en estos aspectos del proyectado edificio es susceptible de reducción a juicio técnico propio de la prueba pericial por cuanto se agota y versa sobre hechos o datos representativos de características, estilo o tipos arquitectónicos perfecta y objetivamente asequibles a los conocimientos y competencia del técnico que elabora proyecto y memoria para el particular solicitante de la licencia de edificación [...]”.

De todas formas, fuera de estos supuestos de valoración técnica sobre la armonía de una construcción en relación con su entorno, es difícil encontrar manifestaciones del ejercicio discrecional de facultades autorizatorias municipales de carácter urbanístico.

## 2.2 La comunicación previa

En la LSG la comunicación previa se concibe como un título habilitante de naturaleza urbanística que tiene por finalidad el sometimiento al control municipal de los actos de edificación y uso del suelo. Estos actos sujetos a comunicación previa aparecen especificados en el apartado 3 del artículo 142 de forma negativa respecto de los que, según el apartado 2, requieren de la correspondiente licencia urbanística. Entre estos últimos se incluyen, como sabemos, las intervenciones en inmuebles distinguidos con una declaración formal de valor cultural. No obstante, la norma urbanística no excluye del sometimiento al régimen de comunicaciones previas las actuaciones en aquellos otros cuyo valor cultural, aun poseyéndolo, no ha sido formalmente reconocido. Por otra parte, el propio precepto legal dispone la sujeción a este régimen, en todo caso, de los actos que así se establecieran en las leyes.

27 ALEGRE ÁVILA, J.M., *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico*, Tomo II, Colección Análisis y Documentos, n. 5, Ministerio de Cultura, Madrid, 1994, pp. 126-127.

De la regulación de los mecanismos de intervención en la edificación y uso del suelo que contiene la normativa urbanística subyace una preocupación por la protección del patrimonio cultural que descarta la implementación de un medio flexible y simplificado de control sobre las actuaciones en los bienes que lo integran y que está latente en la exigencia de licencia urbanística para realizar cualquier intervención en inmuebles que gozan de una declaración formal de valor cultural. Esa misma preocupación es compartida por el legislador del patrimonio cultural que excluye este medio de control. Sin embargo, la aspiración de dotar al régimen de control administrativo de las actuaciones en el ámbito del patrimonio cultural de la adecuada flexibilidad y agilidad no está reñida con el objetivo primordial de defensa de ese patrimonio. Evidentemente, la defensa de los intereses generales impone la exigencia de las formas clásicas de control previo cuando el inmueble afectado esté dotado de valores culturales significativos y cuando las actuaciones que pretendan realizarse puedan suponer una alteración importante de dichos valores. Pero en otros casos en que no se dan esas condiciones la comunicación previa refuerza el papel de los ciudadanos como sujeto activo en la protección del patrimonio, ya que con la implantación de este mecanismo se les concede un mayor protagonismo y una mayor responsabilidad en el control de las actuaciones.

### 2.3 La orden de ejecución

La actividad de policía, y en particular el control preventivo ejercido por los órganos administrativos, puede ejercerse también mediante órdenes dirigidas a los particulares, que contengan una obligación concreta de hacer consistente en la realización de obras de reparación, reforma, renovación, etc. La doctrina concibe la orden de ejecución como una manifestación típica de la policía administrativa limitativa de los derechos de los particulares<sup>28</sup>. La situación en la que se encuentra previamente el titular del bien es de libertad para usarlo, disfrutarlo y disponer de él, pero de un modo relativo, ya que la Administración está habilitada para interferirla imponiendo la ejecución de las obras de reparación precisas mediante la emanación del acto de gravamen en que consiste la orden<sup>29</sup>.

Del mismo modo que en el caso de la licencia, la orden de ejecución procedente de un ayuntamiento debe someterse al preceptivo trámite de conocimiento de la Administración cultural cuando se pretenda operar en bienes integrantes del patrimonio cultural<sup>30</sup>.

La LSG contempla en su artículo 136.1 dos tipos básicos de órdenes de ejecución: aquellas que los ayuntamientos emiten para garantizar los deberes de uso, conservación y rehabilitación de los inmuebles –regulados en el artículo 135–, y aquellas otras que se dictan para adaptar las edificaciones y construcciones al ambiente en el que se encuentran, según lo establecido en el artículo 91.

---

28 Así la considera la doctrina autorizada en la materia que, según GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, explica la tensión entre policía y legalidad en relación con los deberes de conservación (*La rehabilitación urbanística*, Aranzadi, Pamplona, 1998, pp. 118-119, nota 272).

29 GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y PAREJO ALFONSO. L., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 1981, p. 750.

30 En tal sentido, el artículo 335.3 del RLSG establece lo siguiente:  
“No podrá dictarse orden de ejecución sin la previa autorización que resulte preceptiva por razón de los regímenes especiales de protección, vinculación o servidumbres legales que afecten al terreno o inmueble de que se trate, excepto en el caso de las medidas excepcionales de protección necesarias cuando exista peligro inmediato de que puedan producirse daños a las personas o peligro inminente de derribo de la edificación”.

Respecto al primero de los tipos de órdenes de ejecución indicados, debe señalarse que su emisión se producirá cuando el propietario del inmueble incumpla sus deberes de conservación inherentes al carácter social del derecho de propiedad, que siguen vigentes aunque el ayuntamiento no obligue a su cumplimiento<sup>31</sup>.

El límite que determina el deber de conservación puede ser fácilmente superado cuando las obras ordenadas deban realizarse para procurar la adaptación al entorno, en el que entran en juego consideraciones con ciertas dosis de subjetividad, como corresponde al grado de discrecionalidad del que dispone el órgano administrativo de control. Así sucede cuando se valora la necesidad de adaptación de una edificación o construcción a su entorno para justificar la emisión de una orden, pero también cuando la orden de ejecución se dicta, al amparo del artículo 135.1, por motivos turísticos, culturales u ornamentales. Las órdenes de ejecución basadas en este tipo de motivos constituyen, según BARRERO RODRÍGUEZ, formas más o menos afortunadas de expresión de la idea de satisfacción de exigencias que tienen que ver con la preservación de valores estéticos considerados en su más amplio sentido<sup>32</sup>.

### 3 La protección del patrimonio cultural en el marco de los instrumentos de planeamiento

#### 3.1 El plan urbanístico como instrumento de ordenación del patrimonio cultural

Los bienes inmuebles culturales, sean o no declarados formalmente por la Administración cultural, también son merecedores en la legislación urbanística de un régimen específico que convierte a los órganos municipales en defensores de los valores históricos, tradicionales y arquitectónicos presentes en su territorio. El artículo 34 de la LPCG alude específicamente a las figuras de planeamiento urbanístico como instrumentos que deben ser objeto de control por parte de la Consellería de Cultura a través de un informe preceptivo y vinculante emitido durante su tramitación. La superación de ese control acerca de la afección cultural del plan permite trasladar la función interventora de la Administración autonómica a la municipal. Así pues, bajo el paraguas de los instrumentos de planeamiento debidamente aprobados, los órganos urbanísticos municipales pasarán a ejercer de forma plena sus funciones fiscalizadoras de las actuaciones que afectan a bienes integrantes del patrimonio cultural mediante el otorgamiento de licencias o la intervención a través de otro tipo de actos de control previo o posterior.

Tal como destaca BARRERO RODRÍGUEZ, las técnicas de policía administrativa resultan insuficientes para proteger el bien cultural inmueble. Se necesita un instrumento que atienda a las particularidades de los bienes protegidos en conexión con el área territorial de la que forman parte y, a partir de él, establecer el régimen autorizador de las intervenciones urbanísticas que les afecten. A esta finalidad responde el plan urbanístico, “que se convierte para el ordenamiento contemporáneo en la más importante de las técnicas de defensa y

31 Señala al respecto FERNÁNDEZ CARBALLAL que el deber de conservación constituye un límite interno que forma parte de la fisonomía del derecho de propiedad urbanística, cuyo carácter social se manifiesta en que el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso del deber de vigilancia y prevención por parte de los ayuntamientos no exonera a los propietarios de sus obligaciones (*Derecho urbanístico de Galicia*, Civitas, Madrid, 2003, p. 267).

32 BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación urbanística de los conjuntos históricos*, Iustel, Madrid, 2006, p. 151.

tratamiento de las áreas históricas”<sup>33</sup>. El planeamiento urbanístico dota a la ordenación de los conjuntos históricos de un carácter dinámico e integrador que coloca a los ayuntamientos como principales defensores de los valores históricos, tradicionales y arquitectónicos del municipio, y al mismo tiempo como principales interesados en la protección del conjunto.

Como ya se ha indicado, el ámbito en el que se aplicarán las disposiciones de protección de los valores culturales de los instrumentos de planeamiento –y, por ende, la extensión de la función de intervención de los órganos municipales– no tiene por qué coincidir con el espacio físico delimitado en la declaración del inmueble protegido. El ámbito del plan puede, por tanto, superar al que comprende dicho inmueble<sup>34</sup>. Así, tal como lo entiende BASSOLS COMA, esta superficie que excede del perímetro establecido en la legislación protectora del patrimonio cultural no se somete al régimen limitativo de la misma, sino a la normativa urbanística común<sup>35</sup>.

Las figuras de planeamiento urbanístico más indicadas para ordenar las áreas espaciales que comprenden los bienes inmuebles con valor cultural son los planes especiales de protección previstos en el artículo 71 de la LSG. Así lo prescribe la LPCG en el artículo 55, que obliga a redactarlos a los ayuntamientos en cuyo territorio se encuentre un conjunto histórico, una zona arqueológica, un lugar de valor etnológico o un sitio histórico, declarados BIC. Pero, con la excepción de los conjuntos históricos, no solo es apta la figura del plan especial de protección para regular el uso del suelo afectado por la declaración de los mencionados BIC conforme al precepto citado; el ámbito que estos comprenden también puede ser ordenado por otros instrumentos de planeamiento, tanto de carácter general como especial. Como señala BARRERO RODRÍGUEZ, el mandato dirigido a los ayuntamientos afectados traslada a estos la decisión de elegir entre el plan especial o el general para llevar a cabo la ordenación del ámbito protegido, de forma que se garanticen adecuadamente los fines de protección derivados del artículo 46 de la Constitución española, de aquella parte del territorio que ordenan. Esto es realmente lo importante y no la figura concreta de planeamiento de que se sirva la Administración para conseguir dicho fin<sup>36</sup>. Es más, tanto el instrumento de ordenación general como el que lo desarrolla pueden llevar a cabo de análoga forma la ordenación del ámbito cultural en cuestión, ya que, como indica MORA BONGERA, las diferencias entre ellos son imperceptibles<sup>37</sup>.

Así pues, pese a resultar más apropiada la figura del plan especial para llevar a cabo una ordenación exhaustiva de las áreas históricas, el plan general de ordenación municipal contendrá con carácter obligatorio determinaciones de protección del patrimonio cultural inmueble, como veremos más adelante. Por consiguiente, los instrumentos de planeamiento general pueden y deben contener las determinaciones relativas a la protección de los bienes

---

33 BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*, Civitas, Madrid, 1990, p. 434.

34 Nada prohíbe tampoco que el ámbito del plan no incluya todo el espacio comprendido en la delimitación del bien protegido, aunque no es lo habitual.

35 Llega este autor a tal conclusión, en relación con la obligación establecida en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español (LPHE), de redactar un plan especial u otro instrumento de planeamiento urbanístico de protección del área afectada por la declaración de un conjunto histórico, basándose en el carácter mínimo de aquel plan a efectos de la ley y la alusión de esta a las otras figuras urbanísticas que cumplan sus exigencias (BASSOLS COMA, M., “Instrumentos legales de intervención urbanística en los centros y conjuntos históricos”, *Revista de Derecho Urbanístico*, n. 118, 1990, p. 36).

36 BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*, Civitas, Madrid, 1990, pp. 559-560.

37 MORA BONGERA, F., “La protección de los conjuntos históricos a través del planeamiento”, *Revista de Derecho Urbanístico*, enero-febrero, 1990, p. 57.

históricos incluidos en su ámbito territorial, y aquellas otras que se considere convenientes; pero en ningún momento se debe olvidar el carácter de ordenación integral que tienen. En concreto, al PGOM le concierne la función de establecer el modelo territorial, la estructura básica sobre la que este descansa y las determinaciones fundamentales de las que depende la definición de los derechos y deberes de los propietarios del suelo ordenado<sup>38</sup>, de suerte que, para un mayor nivel de detalle, se precisaría la elaboración de un plan especial, lo que en el caso de BIC de cierta complejidad se antoja más adecuado.

Una vez aprobada una figura de planeamiento por los cauces que sean aplicables en función de su naturaleza, los órganos municipales responsables de su ejecución, como se ha indicado anteriormente, aumentan su protagonismo en la función interventora dentro su ámbito espacial. No obstante, conforme a la LPCG, la Administración cultural conserva la competencia de control de las actuaciones en los inmuebles más singularizados declarados BIC que se encuentren afectados, así como en los bienes catalogados del patrimonio artístico o arqueológico, en los que afecten a las trazas y a elementos funcionales del Camino de Santiago, etc. Sin embargo, sí se traslada al ayuntamiento la competencia para autorizar las intervenciones en los entornos de protección de dichos inmuebles individualmente declarados si el plan contiene las previsiones necesarias para su especial protección.

### 3.2 Los planes generales y la protección del patrimonio cultural a partir de la clasificación del suelo

Los planes generales de ordenación municipal constituyen el instrumento de referencia que delimita las facultades de los sujetos actuantes y de las administraciones que ejercen el control. El artículo 52.h) de la LSG especifica que habrán de contener entre sus determinaciones generales un catálogo de aquellos “elementos que por sus valores naturales o culturales hayan de ser conservados o recuperados, con las medidas de protección que procedan”<sup>39</sup>. Pero donde realmente se muestra la verdadera jerarquía de los planes generales sobre las demás figuras de planeamiento que lo desarrollan es en su virtualidad para clasificar suelo<sup>40</sup>. En este sentido, la ley establece algunas limitaciones que determinan la forma de actuar sobre los inmuebles con valor histórico, artístico o tradicional y las potestades de control, para impedir que se proceda de forma irrespetuosa con las particularidades del tipo de suelo sobre el que se encuentran los inmuebles protegidos. Limitaciones de esta naturaleza aparecen contenidas en la LSG de la siguiente forma:

– En el artículo 24.7, que indica las condiciones que habrán de reunir las nuevas edificaciones que se pretendan emplazar en los núcleos tradicionales, de forma que se identifiquen con las características propias del lugar y consoliden la trama rural existente.

38 De conformidad con el artículo 51.2 de la LSG, los planes generales de ordenación municipal son instrumentos de ordenación integral del término municipal que “clasificarán el suelo para el establecimiento del régimen jurídico correspondiente, definirán los elementos fundamentales de la estructura general adoptada para la ordenación urbanística del territorio y establecerán las determinaciones orientadas a promover su desarrollo y ejecución”.

39 También preceptúa el artículo 130.1.b) del RLSG que los PGOM deberán incluir entre las determinaciones específicas de los núcleos rurales “3º Los yacimientos arqueológicos y las construcciones o restos de aquellas de carácter histórico-tradicional, arquitectónico o que contengan algún elemento señalado de carácter cultural situados en este tipo de suelo”.

40 En tal sentido, el artículo 15 de la LSG dispone que los planes generales de ordenación habrán de clasificar el territorio municipal “en todos o algunos de los siguientes tipos de suelo: urbano, de núcleo rural, urbanizable y rústico”. Incluso podemos afirmar, como FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, que la clasificación del suelo constituye un objetivo prioritario de esta clase de planes (*Manual de derecho urbanístico*, 20.ª ed., La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Las Rozas, Madrid, 2007, p. 61).

– En el artículo 26.1, que prohíbe la demolición de las construcciones existentes en los núcleos rurales, salvo que se trate de construcciones sin especial valor arquitectónico, histórico o etnográfico.

– En el artículo 26.2, que prohíbe ciertas actuaciones en los núcleos rurales tradicionales<sup>41</sup>.

– En el artículo 39.b), que, entre las condiciones generales de las edificaciones o instalaciones en suelo rústico, exigibles para la obtención del título habilitante municipal de naturaleza urbanística, establece la obligación de prever las medidas, condiciones o limitaciones que garanticen la preservación del patrimonio cultural y la singularidad y tipología arquitectónica de la zona.

– En el artículo 39.c), que prescribe que el volumen máximo de la edificación deberá ser similar al de las edificaciones tradicionales existentes, salvo cuando resulte imprescindible superarlo por exigencias del uso o actividad, debiendo adoptarse en todo caso las medidas correctoras necesarias para minimizar el impacto visual sobre el paisaje y la alteración del relieve natural.

– En el artículo 40, que determina el régimen aplicable de rehabilitación y reconstrucción de las edificaciones de carácter tradicional ubicadas en cualquier categoría de suelo de núcleo rural o rústico<sup>42</sup>.

Por otra parte, en la aplicación del régimen específico de estos tipos de suelos, y más concretamente en el suelo rústico de especial protección patrimonial, no puede ignorarse la participación de la Administración cultural en la configuración de la decisión autorizatoria, por mucho que el ayuntamiento asuma competencias de salvaguarda de los valores culturales y arquitectónicos de los bienes inmuebles en el ámbito de sus atribuciones. Así lo dispone el artículo 36.2 de la LSG, cuando prescribe la necesidad de que el órgano sectorial se pronuncie con anterioridad a la obtención del título habilitante municipal:

“En todo caso, en el suelo rústico de especial protección será necesario obtener la autorización o informe favorable del órgano que ostente la competencia sectorial correspondiente con carácter previo a la obtención del título habilitante municipal o autorización autonómica en los casos en que esta fuese preceptiva [...]”.

Pone en evidencia este precepto que, pese a la competencia del ayuntamiento para definir el régimen de aplicación en los ámbitos caracterizados por un singular valor histórico, artístico o tradicional –al clasificar el suelo en un instrumento de planeamiento–, el control de las actuaciones en dichos ámbitos depende en gran medida de la Administración de patrimonio, aunque no haya declarado formalmente el valor cultural de los elementos afectados. Así,

---

41 Este precepto declara prohibidas en estos núcleos rurales tradicionales, además de las actuaciones que también lo están en los tipos básicos de núcleo rural, las siguientes:

a) Las viviendas adosadas, proyectadas en serie, de características similares y emplazadas en continuidad en más de tres unidades.

b) Los nuevos tendidos aéreos.

c) La ejecución de actuaciones integrales que determinen la desfiguración de la tipología del núcleo y la destrucción de los valores que justificaron su clasificación como tal”.

42 El artículo 40 de la LSG dispone lo siguiente:

“Las edificaciones tradicionales existentes en cualquier categoría de suelo de núcleo o de suelo rústico podrán ser destinadas a usos residenciales, terciarios o productivos, a actividades turísticas o artesanales y a pequeños talleres y equipamientos.

Previa obtención del título habilitante municipal de naturaleza urbanística, y sin necesidad de cumplir los parámetros urbanísticos de aplicación salvo el límite de altura, se permitirá su rehabilitación y reconstrucción y, por razones justificadas, su ampliación incluso en volumen independiente, sin superar el 50 % del volumen originario de la edificación tradicional.

En cualquier caso, habrán de mantenerse las características esenciales del edificio, del lugar y de su tipología originaria”.

el pronunciamiento de los órganos culturales se antoja necesario y anterior a la concesión de la licencia municipal y a la comunicación previa cuando se opera en un suelo rústico de protección patrimonial<sup>43</sup>.

En definitiva, los planes generales de ordenación municipal determinan las potestades de intervención administrativa de las actuaciones que afectan a los inmuebles históricos, artísticos o tradicionales a través de la clasificación del suelo. Ahí radica su verdadera función protectora del patrimonio: en la designación de qué ámbitos espaciales tendrán un estatuto jurídico u otro. Así, en función de cuál sea la condición que tenga el suelo afectado, tendrá su uso unas determinadas limitaciones. Por tanto, pese a que la norma faculta a los redactores de los planes generales para incluir en ellos medidas de protección de los elementos histórico-artísticos, no parecen este tipo de instrumentos los más adecuados para tal cometido. Su carácter integral y abierto a su desarrollo a través de planes especiales –más adecuados estos para este tipo de determinaciones– les resta operatividad para determinar, fuera de su capacidad de clasificar suelo, los límites que determinan la función de control administrativo de los órganos municipales.

### 3.3 La función tuitiva de los planes especiales de protección del patrimonio cultural

En desarrollo de los planes generales, los planes especiales de protección de las áreas históricas llevan a un mayor nivel de concreción las determinaciones que van a delimitar la intervención de los órganos municipales sobre la actividad de los particulares. No constituye este tipo de planes, a juicio de BASSOLS COMA, una categoría *ex novo* desde el punto de vista de la materia, que la singularice de las modalidades de planeamiento contempladas en la legislación urbanística<sup>44</sup>. Son, por el contrario, planes urbanísticos territoriales que, como señala BARRERO RODRÍGUEZ, tienen por objeto la regulación de un determinado aspecto del espacio<sup>45</sup>, y que se caracterizan, según FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, por su naturaleza subordinada respecto del plan general previo que desarrollan<sup>46</sup>. Sin embargo, la LSG también prevé en su artículo 70.2, ante la falta de planeamiento general municipal o cuando este no contuviese las previsiones detalladas oportunas, la aprobación de planes especiales autónomos “con la finalidad de proteger ámbitos singulares, rehabilitar y mejorar el medio rural o establecer infraestructuras y dotaciones urbanísticas, siempre que estas determinaciones no exijan la previa definición de un modelo territorial”.

A diferencia de los planes generales, los planes especiales no pueden, por regla general, establecer limitaciones en el uso del suelo mediante su clasificación, pero sí pueden incorporar

43 En los demás tipos de suelo, aunque la emisión del informe cultural no sea expresamente preceptivo en la legislación urbanística, se aplicaría el artículo 34 de la LPCG, que –como ya hemos destacado– somete al pronunciamiento de la Consellería de Cultura no solo los planes y programas, sino también los proyectos que, por su incidencia sobre el territorio, puedan suponer una afección al patrimonio cultural de Galicia.

44 BASSOLS COMA, M., “Instrumentos legales de intervención urbanística en los centros y conjuntos históricos”, *Revista de Derecho Urbanístico*, n. 118, 1990, p. 40.

45 BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*, Civitas, Madrid, 1990, pp. 560-561. LARUMBE BIURRUN contrapone los planes especiales a los generales –que desarrollan– y a los parciales, de los que se diferencian en que no persiguen la ordenación urbana integral del territorio, sino tan solo un aspecto concreto de él (“La figura del plan especial. Legislación sobre Centros Históricos”, *Revista de Derecho Urbanístico*, n. 57, 1978, pp. 83-84).

46 FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Manual de derecho urbanístico*, 20.ª ed., La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Las Rozas, Madrid, 2007, p. 72.

determinaciones que habrán de ser observadas por los sujetos actuantes sobre el patrimonio histórico y por los órganos municipales encargados de controlarlos<sup>47</sup>. Contendrán de este modo las determinaciones propias de su naturaleza y finalidad por medio de ordenanzas y normas específicas de protección.

Los planes especiales de protección se configuran de esta forma en la normativa urbanística como las figuras de planeamiento idóneas para ordenar los ámbitos que comprenden los bienes inmuebles con valor cultural. Esa idoneidad para ordenar los BIC es elevada al grado de exigencia por la LPCG respecto de algunas categorías de esta clase de bienes. Son, pues, esos planes especiales los que tienen asignada esa misión específica, de conformidad con el artículo 71.3 de la LSG:

“En particular, los planes especiales cuyo objeto sea proteger los ámbitos del territorio declarados como bienes de interés cultural contendrán las determinaciones exigidas por la legislación sobre patrimonio cultural y el catálogo previsto en el artículo 81”.

Pero la potestad para ordenar los bienes culturales excede en la norma urbanística del mandato de la LPCG, de forma que aquella impone a la Administración municipal la regulación a través de planes especiales de determinados elementos dotados de valor histórico-artístico, no necesariamente reconocidos en el ámbito de la Administración cultural. Así se deduce del artículo 71.1 de la LSG, que contempla la preservación del patrimonio cultural genéricamente considerado como uno de sus objetos. Carece, pues, la norma urbanística de una relación, ya no limitativa, sino simplemente enunciativa de cuestiones que deberán enjuiciar los órganos municipales en el ejercicio de sus potestades interventoras, que requieren la máxima concreción en el plan para evitar entrar en un terreno –el de la discrecionalidad administrativa– que tienen restringido.

En cualquier caso, a los planes especiales de protección les corresponden, según el artículo 179.6 del RLSG, estas determinaciones:

- La identificación y justificación de los elementos, ámbitos y valores objeto de protección.
- La definición y regulación de categorías diferenciadas de protección, cuando proceda.
- La regulación de los usos y actuaciones permitidos, compatibles o prohibidos sobre los elementos o ámbitos protegidos, y otras medidas que se estimen necesarias para garantizar su protección y conservación.
- La regulación y programación de la ejecución de las actuaciones de recuperación, rehabilitación o mejora de los elementos, ámbitos o valores objeto de protección.

La forma en que los planes especiales abordan el régimen de control de las actuaciones urbanísticas sobre el patrimonio cultural es muy variada. Así, algunos planes reproducen en algunos casos las disposiciones de la ley, que regulan la intervención administrativa de las actuaciones sobre los inmuebles protegidos, o bien contienen recordatorios del necesario

---

47 La LSG, en su artículo 70.5 –que remite al artículo 65–, dispone que no podrán los planes especiales sustituir a los planes generales como instrumentos de ordenación integral del territorio, ni modificar la clasificación del suelo, pero sí podrán, bajo ciertas condiciones, modificar la ordenación detallada de los segundos y reajustar, por razones justificadas, la delimitación de los sectores y áreas de reparto, así como crear suelo urbano con destino a usos industriales o terciarios, equipamientos públicos o construcción de viviendas de promoción pública en los ayuntamientos sin planeamiento general o que cuenten con plan básico municipal.

cumplimiento de la normativa protectora del patrimonio cultural, o se aventuran a detallar con más precisión los supuestos autorizables y el modo en que tiene lugar la función autorizatoria<sup>48</sup>.

Así las cosas, la verdadera comprensión del papel que desempeñan los planes especiales de protección del patrimonio cultural en la ordenación urbanística del municipio los muestra como instrumentos adecuados para aportar el dinamismo que a la legislación de patrimonio le falta en la conservación de los inmuebles-históricos. Este tipo de planes, a través de la ordenación de los espacios culturales, aporta a los órganos municipales agilidad para el ejercicio de sus potestades de control al prescindir de la intervención de la Administración cultural. Pero el ejercicio de esas potestades municipales conlleva el peligro de invadir el campo de la discrecionalidad administrativa que tienen vetado. Para conjurar ese peligro es necesario que el instrumento de planeamiento delimite al máximo los entornos en los que deben moverse los órganos de control.

### 3.4 Los catálogos urbanísticos como instrumento complementario de los planes de ordenación

Se completa el marco jurídico delimitador de la función de control administrativo municipal que se deriva del planeamiento con la figura del catálogo urbanístico. Es este un instrumento complementario del plan cuyo objeto es, conforme al artículo 81.1 de la LSG, “identificar los elementos que, por sus singulares características o valores culturales, históricos, artísticos, arquitectónicos, arqueológicos, etnográficos o paisajísticos, se estime conveniente conservar, mejorar o recuperar”. Aunque son más propios de los planes especiales, los catálogos también complementan los planes generales; de hecho, los artículos 52.h) –como se ha apuntado antes– y 58.i) incluyen entre las determinaciones y documentos del PGOM el catálogo de elementos que deben ser conservados o recuperados, con las medidas de protección que procedan.

Con arreglo al artículo 196.2 del RLSG, los elementos protegidos por el catálogo serán los bienes inscritos en el Registro de Bienes de Interés Cultural de Galicia y en el Catálogo del Patrimonio Cultural de Galicia, debiendo delimitarse sus entornos de protección y sus zonas de amortiguamiento, en su caso. Pero también se incluirán en el catálogo urbanístico los demás inmuebles cuyo valor histórico, artístico, arquitectónico, etc., goza de un reconocimiento limitado al ámbito local, con sus respectivos entornos de protección<sup>49</sup>. A unos y otros

48 Podemos destacar como ejemplo lo dispuesto en la Revisión y adaptación del Plan especial de protección y reforma interior de la Ciudad Vieja y Pescadería de A Coruña, aprobado definitivamente el 26 de enero de 2015 y publicado en el BOP de A Coruña de 30 de enero. Después de recordar en sus artículos 2 y 5 la preceptiva aplicación de la legislación sectorial de patrimonio, recuerda en su artículo 6 la obligación de solicitar la autorización de la Administración cultural para las actuaciones urbanísticas que se desarrollen en el ámbito del conjunto declarado y su entorno. Además, el artículo 140 establece el régimen de licencias en edificios o conjuntos catalogados, en el que se exige la autorización expresa de los organismos competentes para la ejecución de la LPCG para la realización de obras interiores o exteriores que afecten directamente a monumentos declarados BIC, y atribuye al Ayuntamiento la competencia para autorizar directamente las obras que afecten a inmuebles no singularizados. Regula también el plan, entre otras cuestiones, los tipos posibles de actuación y la documentación preceptiva en los proyectos de obras en edificios existentes, de demolición y de nueva edificación, así como aspectos procedimentales relativos a la tramitación de las actuaciones, condiciones de volumen, de estética, etc.

49 Los objetos catalogables, a decir de AMOEDO SOUTO, se caracterizan por su amplitud potencial, como corresponde a un concepto tan extensivo como es el de *elemento*. Esto abre interesantes posibilidades para combinar la protección del patrimonio con la promoción turística y deportiva. No obstante, se hace necesario individualizar correctamente los elementos que se pretende proteger, evitando catalogaciones excesivamente genéricas que en la práctica llevan a la desprotección de aquellos (“A catalogación urbanística do patrimonio cultural galego”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, n. 14, 2010, pp. 199-201).

se les dedicará una ficha individualizada en la que se recogerán, como mínimo, sus datos identificativos, ubicación y delimitación de su ámbito de protección, descripción gráfica de sus características constructivas, estado de conservación y determinaciones para su conservación, rehabilitación, mejora o recuperación.

Como se ha indicado, la LSG consagra, en su artículo 81.1, el carácter complementario del catálogo respecto del plan, de tal forma que quedaría configurado en este último el régimen al que están sujetos los ciudadanos y la Administración urbanística, limitándose aquel a señalar el objeto afectado<sup>50</sup>. Sin embargo, el RLSG se aparta de la concepción tradicional del catálogo urbanístico como instrumento accesorio desprovisto de naturaleza jurídica, al disponer en su artículo 198.1 que será vinculante para el planeamiento, que no podrá alterar la condición de los bienes, espacios o elementos en él incluidos, y que, en caso de que exista contradicción entre las determinaciones de uno y otro, prevalecerán las del catálogo.

## 4 La protección del patrimonio cultural al margen del planeamiento

Como antes hemos señalado, las facultades urbanísticas derivadas del derecho de propiedad aparecen delimitadas, con sujeción a la ley, por los instrumentos de planeamiento; pero, sin mediación de ninguna figura intermedia, la ley también configura de forma directa el régimen aplicable a las actuaciones que se pretendan acometer en los inmuebles que reconoce como integrantes del patrimonio cultural. En este sentido, contiene la norma legal diversas disposiciones con análoga finalidad protectora, que funcionan de forma complementaria a los instrumentos de ordenación, y que en mayor o menor medida están orientadas a procurar unas mínimas condiciones estéticas. Nos estamos refiriendo a las denominadas normas de aplicación directa recogidas en la legislación urbanística<sup>51</sup>, que se aplican en los municipios que carecen de plan, pero también, de forma prevalente, en los que disponen de ellos<sup>52</sup>.

---

50 Sostiene GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ que la función de los catálogos es la de dar cuenta de una edificación digna de protección, y pretender que aporten prescripciones de tipo regulativo o sustantivo los llevaría a invadir el papel reservado a los planes (*La rehabilitación urbanística*, Aranzadi, Pamplona, 1998, p. 92). Por su parte, ALONSO IBÁÑEZ considera que con la LPHE el catálogo urbanístico que debe formarse junto con el plan urbanístico del conjunto histórico empieza a sustantivarse como instrumento de ordenación –superando de esta forma el carácter instrumental que le reconocía el Texto refundido de la Ley del suelo de 1976–, al imponer en su contenido un determinado régimen de protección (*Los catálogos urbanísticos y otros catálogos protectores del patrimonio cultural inmueble*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2005, pp. 90- 91). AMOEDO SOUTO diferencia el aspecto complementario del catálogo, del sustantivo, que lo convierte en verdadero instrumento protector con eficacia jurídica propia. Esta doble naturaleza del catálogo constituye una fuente de inseguridad jurídica cuando se entrecruza dicho carácter sustantivo con el que se deriva de la normativa cultural (“A catalogación urbanística do patrimonio cultural galego”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, n. 14, 2010, pp. 190- 194).

51 Con incidencia en el ámbito urbanístico, también gozan de esta condición de normas de aplicación directa las contenidas en la legislación sectorial de carreteras, costas, conservación de la naturaleza y –como ya hemos comprobado– de protección del patrimonio cultural, por cuanto establecen limitaciones legales que deben ser aplicadas por los órganos urbanísticos.

52 Ese carácter de las normas de aplicación directa, al tiempo complementario y prevalente en relación con las contenidas en los instrumentos de planeamiento, aparece reconocido en la STS de 1 de diciembre de 1992 (RJ 1992, 9737), cuando señala que el artículo 73 del Texto refundido de la Ley del suelo de 1976 –antecedente de las actuales disposiciones de adaptación al ambiente– “pese a ser de directa aplicación, con independencia de que exista o no planeamiento, no excluye, caso de existir, la aplicación de las concretas determinaciones contenidas en el planeamiento de que se trate, salvo que éstas se opongan a lo dispuesto en dicho precepto”. A propósito de dicho artículo, GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO entienden, sin embargo, que, dada la dificultad de concretar los supuestos previstos en la norma, no parece que los planes puedan desarrollar este tipo de disposiciones, lo que evita, en principio, el conflicto entre ellas. Eso permite la aplicación independiente y directa de la regla y su utilización como mecanismo corrector de los resultados contrarios que se derivan de la simple aplicación del planeamiento (*Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 1981, p. 229).

De entre este tipo de normas –de pertinente alusión en atención al objeto de nuestro estudio–, destacamos las previstas en el artículo 91 de la LSG, que obliga a adaptar las construcciones e instalaciones al entorno en que estuvieran situadas. En concreto, en virtud de este precepto se exige que las construcciones en lugares inmediatos a un edificio o un conjunto de edificios de carácter histórico o tradicional armonicen con él; que, en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características históricas o tradicionales, los muros, cierres y demás elementos no limiten el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompan la armonía del paisaje, desfiguren la perspectiva propia de este o limiten o impidan la contemplación del conjunto; que la tipología de las construcciones y los materiales y colores empleados favorezcan la integración en el entorno inmediato y en el paisaje; etc.<sup>53</sup> Además, tales disposiciones operarán con independencia de lo establecido en la legislación sobre patrimonio histórico<sup>54</sup>; de ahí que consideremos que forman parte de las técnicas a disposición de la Administración urbanística, de protección del patrimonio cultural no declarado.

Sin embargo, las mencionadas normas de adaptación al ambiente no son las únicas disposiciones de directa aplicación con una finalidad protectora de la estética o el ambiente, ya que existen otras de naturaleza semejante referidas a la obligación por parte de los propietarios de terrenos, edificaciones, etc., de mantener estos en las debidas condiciones de ornato legalmente exigibles y realizar obras adicionales por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, conforme establecen los apartados c) y e) del artículo 135.1 de la LSG<sup>55</sup>.

Todos estos deberes de adaptación al entorno y de uso, conservación y rehabilitación se harán cumplir, si es preciso, mediante la imposición de órdenes de ejecución, según el artículo 136.1 de la LSG. Como advierte FERNÁNDEZ CARBALLAL, el momento en el que se utiliza ese mecanismo es cuando la obligación genérica prevista en la ley se transforma en una obligación jurídica estricta, que ha de satisfacerse al dictarse el acto conminatorio de la ejecución de una obra, especificando y detallando las operaciones que deben realizarse<sup>56</sup>.

Sin llegar a tener que acudir a este medio de control, la Administración urbanística aplicará en un primer momento las normas de aplicación directa al conceder o denegar la licencia. En este sentido, decimos que tales normas delimitan las facultades autorizatorias, otorgando al órgano municipal un amplio poder decisorio, favorecido por la vaguedad de su contenido. Así, conceptos tales como ambiente, armonía, perspectiva o belleza pueden generar de hecho una disminución de garantías que requieren con más fuerza –como pone de relieve FERNÁNDEZ

53 Por su parte, el artículo 20.2 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana establece, como criterios básicos de utilización del suelo, los siguientes:

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

54 Con este carácter autónomo conciben GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO las normas de adaptación de las edificaciones al ambiente (*Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 1981, p. 230). En ese sentido se pronuncia el TS en su Sentencia de 16 de junio de 1993 (RJ 1993, 4884).

55 Las exigencias contenidas en este tipo de disposiciones –y específicamente el mantenimiento del ornato público– no deben ser entendidas, a juicio de FERNÁNDEZ CARBALLAL, como obligaciones de los propietarios de preservar a su costa el valor histórico o artístico del inmueble, sino como una necesidad de cumplir sus normales condiciones estéticas (“A conservación do patrimonio urbanístico-arquitectónico”, *Revista Galega de Administración Pública*, n. 38, 2004, p. 82).

56 *Ibidem*, pp. 83-84.

CARBALLAL– la exigencia de su motivación frente a la indeseable arbitrariedad proscrita por nuestro ordenamiento jurídico<sup>57</sup>. Pues bien, en el ejercicio de la función interventora, esa necesidad de motivación en la interpretación de aquellos conceptos jurídicos indeterminados y en la aplicación al caso concreto de los presupuestos de la norma se antoja fundamental.

No cabe duda de que, en la apreciación de los conceptos jurídicos indeterminados contenidos en la norma, la Administración urbanística se ve envuelta en sombras de incertidumbre que debe despejar, y la única forma de hacerlo consiste en determinar, en el momento de dictar el acto de concesión o denegación de la licencia –o, en su caso, a la hora de emitir una orden de ejecución–, si concurren aquellos conceptos en los supuestos enjuiciados. No puede, por tanto, prolongarse la incerteza más allá del momento previo a la decisión que se adopte. Así lo declara el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de junio de 1993 (RJ 1993, 4884):

“[...] en su aplicación ha de reconocerse a la Administración un cierto margen de apreciación en razón del halo de dificultad que caracteriza el espacio de incertidumbre que media entre las zonas de certeza positiva y negativa (STS 31-12-1988), lo que implica que en su aplicación ha de actuarse con arreglo a la técnica propia de aquellos conceptos, ya que si la utilización de los mismos por la norma deriva de la imposibilidad de acotar con mayor grado de determinación el ámbito de realidad a que aquélla se refiere, no supone que dicha indeterminación se transmita y permanezca en la fase de aplicación de la norma, pues si ésta se está refiriendo sin ninguna duda a supuestos concretos de la realidad, la aplicación de los conceptos indeterminados a la calificación de circunstancias reales específicas sólo admite una única solución justa: o concurre o no concurre el concepto”.

En cualquier caso, en la apreciación de las circunstancias concurrentes no debe confundirse incertidumbre con subjetividad; antes bien, los preceptos legales que nos ocupan encierran elementos reglados que, dentro del margen de discrecionalidad que conceden a la Administración, deben ser respetados al adoptar su decisión. Para ello habrá de apoyarse en los elementos de juicio de carácter técnico o estético reflejados en los informes de los órganos técnicos, o que dimanen del proyecto formulado por el promotor de la actuación<sup>58</sup>.

El carácter de disposición de aplicación directa del artículo 91 de la LSG, y su antecedente, el artículo 73 del texto refundido de 1976, es puesto de relieve de forma concluyente por la STS de 16 de junio de 1993 (RJ 1993, 4884)<sup>59</sup>, que además destaca su inexcusable aplicabilidad “tanto en defecto de planeamiento como en el supuesto de existencia de éste y contradicción con el mismo”. La aplicación directa de estos preceptos, por tanto, no requiere de desarrollo a través de otra disposición o acto, lo que significa que la decisión de otorgamiento o denegación de licencia que en su caso se solicite habrá de apoyarse en los criterios de actuación que aquellos contienen. Si, por el contrario, se concediese una licencia que fuera contradictoria con dichos criterios, sería anulable aunque se ajustara al planeamiento vigente.

---

57 FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., *Derecho urbanístico de Galicia*, Civitas, Madrid, 2003, p. 68.

58 En tal sentido se pronuncia el TS en su Sentencia de 14 de noviembre de 1986 (RJ 1986, 8082) y el TSJ de Cataluña en su Sentencia de 1 de abril de 2005 (JUR 2005, 173817).

59 También por la STS de 20 de abril de 1985 (RJ 1985, 2214), la STS de 16 de junio de 1987 (RJ 1987, 6492) y la STSJ de Cataluña de 1 de abril de 2005 (JUR 2005, 173817), entre otras.

Constituyen, en definitiva, estas disposiciones de directa aplicación limitaciones relativas, de análoga naturaleza a las impuestas en el ámbito de la Administración cultural, que son removibles por medio de licencia urbanística. Como tales, requieren también de un juicio valorativo de los órganos municipales, no exento de apreciaciones subjetivas. En tal sentido se pronuncia el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de junio de 1993 (RJ 1993, 4884):

“[...] se trata de una limitación del «*ius aedificandi*» [la prevista en el artículo 76.a) del TRLS] no absoluta, sino relativa, en cuanto sólo impone una carga modal, permitiendo la edificación, pero sólo cumpliendo determinadas condiciones, aquellas que permitan la armonización de la nueva construcción con el conjunto de edificios, o el edificio, merecedores, por su valor histórico-artístico o arqueológico, de reunir un entorno adecuado a los mismos, eliminando los proyectados sin otras miras que las simplemente utilitarias y funcionales; esto significa que el urbanismo no recoge en su seno una sola valoración unidimensional, sino que son varios los que considera dignos de una protección especial, aunando los valores materiales y espirituales como son los históricos y los estéticos [...]”.

Confirma la jurisprudencia de esta manera esa función ejercida por la Administración urbanística de salvaguarda de los valores patrimoniales de ciertos bienes inmuebles, que encuentra su expresión en la concesión o denegación de licencia amparándose en las normas de aplicación directa, y concretamente en las que disciplinan la adaptación de las construcciones e instalaciones al ambiente histórico, artístico o tradicional en que estén emplazadas. Estas facultades de defensa del patrimonio que se confieren a los ayuntamientos van orientadas en último término a procurar un buen efecto urbanístico de conjunto, como muestra la STS de 20 de abril de 1985 (RJ 1985, 2214)<sup>60</sup>.

La función administrativa de control de las actuaciones sobre los inmuebles histórico-artísticos que se realiza al margen del planeamiento puede provenir también de ordenanzas locales reguladoras de la estética<sup>61</sup>. Este tipo de normas recogen una serie de parámetros en virtud de los cuales, como sostiene GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, la Administración podrá denegar la licencia si el proyecto de obra no sigue las pautas fijadas en la norma<sup>62</sup>. Pero, según establece la STS de 9 de mayo de 1986 (RJ 1986, 3061), los patrones estéticos que contienen han de ser objetivados, ya que “no puede quedar al subjetivo arbitrio del Órgano administrativo decidir en cada caso, según su cambiante criterio y sin reglas, si el proyecto ataca o no el buen gusto o si resulta o no impropio de su emplazamiento; porque admitir esto supondría convertir una materia que por ministerio de la Ley ha de ser siempre reglada, en discrecional o arbitraria”. De ser así, la decisión administrativa de otorgamiento de licencia se basaría en una apreciación subjetiva desconocedora de su naturaleza reglada, mientras

60 AMOEDO SOUTO considera estas facultades de la Administración urbanística como un segundo arsenal o círculo de protección del patrimonio histórico que suple las carencias del primer círculo configurado en la legislación cultural. Con esta orientación conforman “una técnica de tutela, un verdadero comodín protector de todo tipo de construcciones y planeamientos urbanos, pero que se reveló suficiente para encarar los problemas de la presión urbanística de las zonas históricas desde un punto de vista protector” (“Os desafíos da protección do patrimonio cultural galego a través do planeamento urbanístico”, libro colectivo *Conxuntos históricos: propiedade privada e patrimonio público*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 2007, p. 66).

61 Las ordenanzas municipales reguladoras de la estética –al igual que las que detallan los usos, el volumen y las condiciones higiénico-sanitarias– tuvieron en nuestro derecho gran protagonismo hasta que a partir de la Ley de 1956 su parte más sustancial se fue integrando en los planes de ordenación como uno de los documentos que concretaban las normas urbanísticas aplicables a cada clase de suelo (FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Manual de derecho urbanístico*, 20.ª ed., La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Las Rozas, Madrid, 2007, p. 75).

62 GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *La rehabilitación urbanística*, Aranzadi, Pamplona, 1998, p. 214.

que, si se atiene a las reglas ornamentales establecidas normativamente, tendrá un carácter objetivo y jurídico<sup>63</sup>.

Así y todo, la aludida objetivación de los patrones estéticos no está reñida con la discrecionalidad de la decisión administrativa acerca de la conformidad con las ordenanzas de la actuación sometida a licencia. Pero ese juicio discrecional es discutible y revisable, incluso en la vía jurisdiccional. Así lo confirma el TS en Sentencia de 29 de enero de 1985 (RJ 1985, 930), que reduce a juicio técnico propio de la prueba pericial el que se refiere a la armonía estética de una determinada actuación urbanística.

“[...] el juicio sobre armonía estética referente a adecuación en estos aspectos del proyectado edificio [señala el TS] es susceptible de reducción a juicio técnico propio de la prueba pericial por cuanto se agota y versa sobre hechos o datos representativos de características estilo o tipos arquitectónicos perfecta y objetivamente asequibles a los conocimientos y competencia del técnico que elabora proyecto y memoria para el particular solicitante de la licencia de edificación, documentos de impropcedente confección de modo aislado tanto del contenido de las Ordenanzas aplicables, como de la realidad topográfica y características circunstanciales de las próximas edificaciones con las cuales ha de configurar el edificio considerado conjunto o grupo urbano, cuestiones todas de hecho plenamente adecuadas a la revisión jurisdiccional a través de la prueba de los hechos determinante para la que es particularmente idónea la prueba pericial [...]”. La decisión administrativa acerca de la estética de una actuación urbanística, aun conteniendo un importante componente subjetivo, debe apoyarse en reglas de estilo y tipo arquitectónico reconocibles por los redactores del proyecto, por los facultativos que forman parte del órgano de control y por los peritos que, en su caso, vayan a informar sobre la revisión de aquella decisión. Para reducir el margen de discrecionalidad de unos y otros, las ordenanzas deben precisar al máximo cuáles son esos parámetros técnicos.

No obstante, el estricto margen de actuación que tiene la Administración urbanística para garantizar las condiciones estéticas del inmueble en su entorno no se da cuando recurra al uso de la orden de ejecución. Con este mecanismo ya no necesita la Administración el respaldo de una norma previa que concrete de forma rigurosa los presupuestos objetivos de actuación para ejercer sus funciones de control. Así lo entiende GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, al señalar que basta con que el edificio en cuestión presente un estado insalubre, inseguro o –como sería el caso– antiestético, para justificar la orden de ejecución<sup>64</sup>.

En definitiva, las disposiciones de aplicación directa que operan al margen del planeamiento –pero de forma complementaria– habilitan a los órganos municipales para el ejercicio de potestades de control que en último término resultan garantizadoras de la protección del patrimonio cultural, entendido en un sentido amplio. Como amplios son también los conceptos utilizados (armonía, perspectiva, belleza, etc.), que requieren de una aplicación motivada de la norma que evite incurrir en arbitrariedad. En cualquier caso, no es la protección del patrimonio cultural la finalidad esencial de este tipo de normas –aunque su aplicación en el ejercicio del control administrativo pueda producir este efecto–, sino el buen efecto urbanístico de conjunto.

---

63 *Ibidem*, pp. 221-224.

64 *Ibidem*, pp. 224-225.

## Bibliografía

- ALEGRE ÁVILA, J. M., *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico*, tomo II, Colección Análisis y Documentos, n. 5, Ministerio de Cultura, Madrid, 1994.
- ALONSO IBÁÑEZ, M. R., "La identificación de los espacios culturales en el ordenamiento español y la necesidad de integrar su tratamiento en el marco de la ordenación territorial", *Patrimonio Cultural y Derecho*, n. 1, 1997.
- ALONSO IBÁÑEZ, M. R., *Los catálogos urbanísticos y otros catálogos protectores del patrimonio cultural inmueble*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2005.
- ALONSO IBÁÑEZ, M. R., *Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, Marcial Pons, Madrid, 1994.
- AMOEDO SOUTO, C. A., "A catalogación urbanística do patrimonio cultural galego", *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, n. 14, 2010.
- AMOEDO SOUTO, C. A., "Os desafíos da protección do patrimonio cultural galego a través do planeamento urbanístico", libro colectivo *Conxuntos históricos: propiedade privada e patrimonio público*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 2007.
- BARRERO RODRÍGUEZ, M. C., *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*, Civitas, Madrid, 1990.
- BARRERO RODRÍGUEZ, M. C., *La ordenación urbanística de los conjuntos históricos*, Iustel, Madrid, 2006.
- BASSOLS COMA, M., "Instrumentos legales de intervención urbanística en los centros y conjuntos históricos", *Revista de Derecho Urbanístico*, n. 118, 1990.
- FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., "A conservación do patrimonio urbanístico- arquitectónico", *Revista Galega de Administración Pública*, n. 38, 2004.
- FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., *Derecho urbanístico de Galicia*, Civitas, Madrid, 2003.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Manual de derecho urbanístico*, 20.ª ed., La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Las Rozas (Madrid), 2007.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 1981.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *La rehabilitación urbanística*, Aranzadi, Pamplona, 1998.
- LARUMBE BIURRUN, P. M., "La figura del plan especial. Legislación sobre Centros Históricos", *Revista de Derecho Urbanístico*, n. 57, 1978.
- MORA BONGERA, F., "La protección de los conjuntos históricos a través del planeamiento", *Revista de Derecho Urbanístico*, enero-febrero, 1990.
- PAREJO ALFONSO, L., "La legislación urbanística y la legislación sobre Patrimonio Histórico, instrumentos para la protección de los centros históricos de las ciudades", *Actas*

Regap



ESTUDIOS

*de las jornadas de estudio Recuperación de centros históricos*, Instituto de Estudios Almerienses, Diputación de Almería, Almería, 1993.

PAREJO ALFONSO, L., "Urbanismo y Patrimonio Histórico", *Patrimonio Cultural y Derecho*, n. 2, 1998.

SANZ-PASTOR PALOMEQUE, C. J., "Reflexiones sobre la protección del Patrimonio Cultural Inmobiliario mediante planes de Urbanismo", *Revista de Derecho Urbanístico*, n. 88, 1984.