



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 60_xullo-decembro 2020 | pp. 169-181
Santiago de Compostela, 2020
<https://doi.org/10.36402/regap.v0i60.4610>
© Víctor José Barbeito Pose
© Julián Bustelo Abuín
ISSN-L: 1132-8371

Recibido: 28/10/2020 | Aceptado: 14/12/2020
Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

Os contornos de protección na Lei 5/2016 e no Plan básico autonómico

Los entornos de protección en la Ley 5/2016 y en el Plan básico autonómico

Settings of cultural heritage in 5/2016 Act and the Basic Regional Plan

60 Regap

Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

VÍCTOR JOSÉ BARBEITO POSE

Centro Arqueolóxico do Barbanza
<https://orcid.org/0000-0001-7414-2085>
centroarqueoloxicobarbanza@gmail.com

JULIÁN BUSTELO ABUÍN

Investigador do Grupo de Estudos para a Prehistoria do NW Ibérico.
Arqueoloxía, Antigüidade e Territorio
Universidade de Santiago de Compostela
julianbustelo17@gmail.com

Resumo: Neste traballo analizamos a figura de “contorno” de protección dos bens culturais, e máis concretamente aplicada ao patrimonio arqueolóxico. Facemos un percorrido pola figura de contorno desde o eido internacional, nacional e galego, para logo analizar algunhas cuestións que consideramos contraditorias xurdidas a partir da aprobación do Plan básico autonómico e a configuración de novos contornos de protección que se afastan do establecido na Lei do patrimonio cultural de Galicia, e xeran un quebranto sobre a protección efectiva ao non teren en conta a complexidade dos bens que cómpre protexer e a realidade do patrimonio arqueolóxico galego, recorrendo ao criterio de distancia para fixar o contorno de protección.

Palabras clave: urbanismo, patrimonio cultural, arqueoloxía, arte rupestre, protección.

Resumen: En este trabajo analizamos la figura de “entorno” de protección de los bienes culturales, y más concretamente aplicada al patrimonio arqueológico. Hacemos un recorrido por la figura de entorno desde el ámbito internacional, nacional y gallego, para luego analizar algunas cuestiones que consideramos

contradictorias surgidas a raíz de la aprobación del Plan básico autonómico y la configuración de nuevos entornos de protección que se apartan de lo establecido en la Ley del patrimonio cultural de Galicia, y generan un quebranto sobre la protección efectiva al no tener en cuenta la complejidad de los bienes que es preciso proteger y la realidad del patrimonio arqueológico gallego, recurriendo al criterio de distancia para fijar el entorno de protección.

Palabras clave: urbanismo, patrimonio cultural, arqueología, arte rupestre, protección.

Abstract: In this work we're analyzing the figure of "the setting of cultural heritage", and more specifically applied to archaeological site. We take a tour of the figure "the setting of cultural heritage", from the international, national and Galician sphere, to then analyze some troubles that we consider contradictory that emerge as a result of the approval of the *Plan básico autonómico* and the configuration of new setting of cultural heritage that deviate from what is established in the Law of the cultural heritage of Galicia and generate a loss on the effective protection of the heritage sites by not taking into account the complexity of those to be protected and the reality of the Galician archaeological heritage, resorting to the distance criterion to set its protection.

Key words: urbanism, cultural heritage, archaeology, rock art, protection.

SUMARIO: 1 A orixe e o desenvolvemento do concepto contorno: documentos internacionais sobre protección e conservación de bens culturais. 2 A configuración do contorno na Lei do Patrimonio Histórico Español. 3 Os primeiros contornos na lexislación galega. 4 Os contornos na actual normativa galega do patrimonio cultural. 5 O Plan básico autonómico. 6 Conclusións.

1 A orixe e o desenvolvemento do concepto contorno: documentos internacionais sobre protección e conservación de bens culturais

A figura do contorno ten un longo percorrido nos documentos internacionais sobre o patrimonio cultural; podemos atopala de forma seminal na Carta de Atenas de 1931, aínda que baixo a denominación de "ambiente", considerándoo como obxecto dun coidado especial, fundamentalmente na proximidade dos monumentos antigos, á vez que deben respectarse algunhas perspectivas particularmente pintorescas¹.

De xeito paulatino, durante a segunda metade do século XX asentárase a noción do contorno². Concretamente na Carta de Venecia de 1964 faise fincapé en que a conservación do monumento implica un marco á súa escala, establecendo que, en caso de conservarse o marco tradicional, se manterá, e que toda construción nova, toda destrución e calquera arranxo que puidese alterar as relacións entre os volumes e a gama cromática será desbotada (artigo 6 da Carta de Venecia).

Sen ánimo de ser exhaustivo, a Comisión Francischini de 1967, a Carta de Quito de 1967, a Convención da Unesco sobre Patrimonio Mundial de 1972, a Carta Europea do Patrimonio Arquitectónico de 1975 do Consello de Europa, a Recomendación de Nairobi de 1976, o Terceiro Simposio Europeo de Múnic de 1978, a Convención de Granada de 1985, a Carta de Cracovia de 2000, o Convenio de Florencia ou a Declaración de Xi'an

1 AYÚS Y RUBIO, M., *Régimen jurídico de los entornos de protección de los bienes de interés cultural*, Universidade de Alacante, Departamento de Estudos Xurídicos do Estado, Alacante, 2012, p. 51.

2 QUEROL FERNÁNDEZ, M.A., *Manual de gestión del patrimonio cultural*, Akal, Madrid, 2010.

de 2005, todas elas tratan, con maior ou menor intensidade, o que hoxe coñecemos como contorno, sendo a Declaración de Xi'an un tratado monotemático da relevancia deste e sobre a súa importancia para os bens culturais.

A denominación con que aparece nos instrumentos internacionais é variada (*ámbito, contexto, escenario ou ambiente*), pero todas teñen como denominador común que o patrimonio cultural non se conciba como un elemento illado, senón no seu contexto, e, consecuentemente, irá adquirindo un estatuto xurídico propio. Estes documentos insisten en que, ademais de protexer o ben cultural, cómpre tutelar o ambiente urbano ou paisaxístico que o rodea; é dicir, existe unha simbiose ou asociación entre o ben e o contorno.

2 A configuración do contorno na Lei do Patrimonio Histórico Español³

Coa aprobación da Lei 16/1985, do 25 de xuño, do Patrimonio Histórico Español (en diante LPHE), a figura do “contorno” aparece ao longo do articulado baixo distintas denominacións: contorno afectado, contorno territorial ou urbano, área territorial ou inmediato contorno. A LPHE non o define directamente. A regulación do artigo 17 é moi concisa, ao establecer que na tramitación dun expediente de declaración de ben de interese cultural dun conxunto histórico deberán considerarse as súas relacións coa área territorial a que pertence, así como a protección de accidentes xeográficos e paraxes naturais que conforman o seu contorno. Por iso, podemos inferir que o contorno está formado por un ámbito definido por accidentes xeográficos e elementos naturais. Ademais, o artigo 18 fixa que un inmovible declarado Ben de Interese Cultural (en diante BIC) é inseparable do seu contorno salvo que resulte imprescindible por causa de forza maior ou de interese social; e o artigo 19 determina a necesidade de autorización previa para realizar obras no contorno afectado pola declaración do ben.

Sintetizando, a LPHE define indirectamente a figura de contorno, sométea a intervención administrativa establecendo a necesidade de autorización previa para realizar obras nel, dispón a necesidade de fixar un contorno na declaración dos bens inmoables de interese cultural e determina a vinculación física entre contorno e ben ao seren inseparables, salvo condicións excepcionais.

3 Os primeiros contornos na lexislación galega

Tras a aprobación do Estatuto de autonomía de 1981 e a posterior transferencia de competencias en materia de cultura en 1982, quedarán suxeitos a autorización arredor

3 “A inclusión dun espazo ou porción do territorio relativamente independente da obra humana entre os obxectos a protexer pola lexislación protectora do patrimonio histórico baseándose en que posúan algún valor de tipo cultural ten lugar por primeira vez no Real decreto-lei do 9 de agosto de 1926”. (ALONSO IBÁÑEZ, M.R., *Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, Marcial Pons, Madrid, 1994, p. 39). Posteriormente, tanto a Lei de 1933 como o Decreto do 22 de xullo de 1958 prescribían a necesidade de autorización de Belas Artes para realización de obras no contorno dos monumentos e conxuntos históricos (ALEGRE ÁVILA, J.M., *Evolución y régimen jurídico del patrimonio histórico*, tomo II. Ministerio de Cultura, Madrid, 1994, p. 45).

duns 380⁴ bens declarados de interese cultural nas súas distintas categorías (monumentos, conxuntos históricos, paraxes pintorescas ou xardíns históricos) e baixo a tutela da Administración autonómica⁵. Moitos deles carecían de contorno de protección, especialmente os arqueolóxicos, e non será ata a entrada en vigor das Normas complementarias e subsidiarias de planeamento provincial (en diante NCSPP), ditadas por resolución da Consellería de Ordenación do Territorio e Obras Públicas en 1991, cando o número de bens culturais sobre os que se exercerá algunha tutela se incrementa exponencialmente.

As NCSPP viñeron cubrir un baleiro na ordenación do territorio e planeamento urbanístico nun momento en que a gran maioría dos concellos galegos carecían dalguna figura de planeamento, pero ademais incluían un inventario de bens de diversa natureza que debían ser protexidos (BIC, xacementos arqueolóxicos, elementos etnográficos, patrimonio arquitectónico e relixioso...) e unha ordenanza reguladora. Esta ordenanza regulaba os solos non urbanizables de protección de patrimonio, fixando áreas de protección (vixentes en ausencia de planeamento aprobado) onde era preceptivo o informe previo da Comisión Provincial de Patrimonio con carácter vinculante, establecendo unha franxa de 200 metros medidos desde o elemento ou vestixio máis exterior do ben cando se tratase de restos arqueolóxicos, e, cando varios elementos singulares se articularan nun conxunto, a franxa trazaríase desde os elementos máis exteriores do conxunto e abranguería a totalidade. A partir deste momento, o número de bens aumentou de xeito cuantitativo, identificándose ao redor de 2.000 xacementos⁶; e tamén cualitativamente, ao harmonizar os contornos para todos aqueles bens que carecían deles, que eran todos agás os conxuntos históricos.

Outro fito será a aprobación do Decreto 430/1991, do 30 de decembro, polo que se regula a tramitación para a declaración de ben de interese cultural e se crea o Rexistro de Bens de Interese Cultural para Galicia⁷, no cal se transcribe e amplía o artigo 17 da LPHE, xa que agora pasan a ser preceptivas na tramitación dos expedientes de declaración de todos os inmobles como BIC, e non unicamente para os conxuntos históricos, as relacións do ben coa súa área territorial á cal pertence, así como a protección dos accidentes xeográficos e elementos naturais que conformen o seu contorno (artigo 5).

Coa aprobación da Lei 8/1995, do 30 de outubro, do patrimonio cultural de Galicia, o contorno delimitase tanto aos expedientes de declaración dos BIC como dos bens

4 Dato tomado do arquivo denominado "Datos en formato abierto y reutilizable de los Bienes de Interés Cultural". Acceso web: <https://www.cultura.gal/es/registro-bienes-interes-cultural> (consultado o 6 de outubro de 2020).

5 Habería que ter en consideración outros bens, caso dos recollidos no Decreto 571/1963, que puña baixo control administrativo (autorización do Ministerio de Educación) o desprazamento ou a autorización de obras ou reparacións de bens, aínda que a incidencia disto non debeu ser de grande impacto.

6 O número exacto de bens é imposible cuantificar, xa que por un lado non existe cartografía asociada ao patrimonio arqueolóxico que permita identificar de que ben se trata, e, por outro, a denominación en ocasións é en plural sen facer referencia ao número de bens, por exemplo: túmulos dolménicos de Trasmonte (parroquia de Trasmonte, Ames) sen saber exactamente o número de túmulos dolménicos a que se refire. O cómputo total de bens ascende a 1.646 e, tendo en conta que en 169 casos se utiliza o plural sen discernir o número exacto de elementos a que fai referencia, estimamos como mínimo que en caso de usar o plural existen dous bens, o que dá unha cifra mínima de 1.815 xacementos. Esta cifra tampouco está exenta de problemas, dado que se relacionan unha serie de bens baixo a epígrafe patrimonio arquitectónico que presentan valores arqueolóxicos, véxase o caso das Torres do Oeste (Catoira) ou a Torre de San Sadurniño (Cambados).

7 DOG n. 14, do 22 de xaneiro de 1992.

catalogados (artigo 19). Os bens catalogados son unha categoría intermedia entre os suxeitos á máxima protección (BIC) e os inventariados. Así mesmo, seguindo o ronsel da LPHE, determina que os bens declarados de interese cultural son inseparables do seu contorno, reforza a prohibición de instalar publicidade, cables, antenas e todo aquilo que impida ou menoscabe a apreciación do ben dentro do seu contorno e amplía máis alá dos xardíns históricos e dos monumentos a sitios ou territorios históricos, zonas arqueolóxicas, lugares de interese etnográfico e zonas paleontolóxicas.

Do mesmo xeito, determínase a necesidade de autorización previa para realizar obras, sinalizacións, instalacións e cambios de usos nos contornos dos bens, e define os elementos constitutivos do contorno para os monumentos establecendo uns criterios técnicos para as actuacións que se realicen nel (volumen, tipoloxía, morfoloxía, cromatismo...); ademais, tipifica como infracción a realización de actuacións nos contornos dos bens, graduando a tipificación en función do nivel de protección dos bens.

Finalmente, recolle dúas cuestións de grande interese: a primeira está relacionada coa incorporación ao Inventario xeral do patrimonio cultural de Galicia daqueles bens recollidos nos catálogos das normas complementarias e subsidiarias de planeamento das provincias da Coruña, Lugo, Ourense e Pontevedra, aprobadas pola Orde da Consellería de Ordenación do Territorio e Obras Públicas do 3 de abril de 1991, así como os contidos nos catálogos de calquera outra figura de planeamento (disposición adicional segunda) e que analizaremos posteriormente algunhas consecuencias a partir súa “desintegración” coa actual lei; e a segunda fixa que, no momento de entrada en vigor da lei, o contorno dun inmovible catalogado que non estea delimitado expresamente por unha figura de planeamento será determinado pola Consellería de Cultura de acordo coa incidencia do ben nas áreas afectadas por el.

Non consta que a consellería con competencias en materia de patrimonio cultural definise contornos dos bens catalogados, polo menos de natureza arqueolóxica. Certo é que, a partir de principios da década dos noventa, comeza a acelerarse a redacción de instrumentos urbanísticos e a redactarse catálogos que timidamente empezan a localizar os xacementos arqueolóxicos e posteriormente a delimitar contornos dos bens arqueolóxicos, aínda que esta delimitación se reducía a expresións xeométricas sinxelas comunmente empregadas en cartografía, tales como puntos ou círculos, e, en moi menor medida, polígonos⁸.

Con posterioridade, publicouse o Decreto 232/2008, sobre o *Inventario xeral do patrimonio cultural de Galicia*⁹, que dedica un artigo aos contornos de protección, establecendo dúas posibilidades: ou ben, no momento de incoación do procedemento, se podería establecer un contorno de protección específico, ou un xenérico, constituído por unha franxa de 200 metros medida desde o elemento ou vestixio máis exterior do ben para o patrimonio arqueolóxico.

8 Sirvan de exemplo o Plan xeral de ordenación urbana de 1994 de Baiona; o de Lugo de 1990, con delimitación poligonal de solos de especial protección para castros e xacementos arqueolóxicos; ou o Plan xeral de ordenación municipal da Coruña de 1998, que incorpora delimitacións específicas de xacementos arqueolóxicos.

9 DOG n. 206, do 23 de outubro de 2008.

4 Os contornos na actual normativa galega do patrimonio cultural

O 16 de agosto de 2016 entra en vigor a actual lei, Lei 5/2016, do 4 de maio, do patrimonio cultural de Galicia (en diante LPCG), que vai achegar moitas novidades respecto do contorno. Vexamos algunhas desas novidades.

Na exposición de motivos argumentase que a norma proporciona unha maior seguridade xurídica en varios aspectos, e entre eles, a concreción dos contornos de protección subsidiarios, evitando a disipación e a disfunción propias do recurso a outros sectores do ordenamento, como o urbanismo, que responden a outras finalidades e a outras lóxicas. Conscientes de que a exposición de motivos non é a parte dispositiva, porén non está exenta de problemas dada a falta de claridade ao presentar incerteza, e interpretarse que estamos ante distintos tipos de contornos segundo se trate do ámbito do patrimonio cultural, urbanístico, ambiental, forestal, etcétera.

Entón xorde a seguinte cuestión: a tutela destes contornos “sectoriais” dependerían igualmente da intervención administrativa dos órganos sectoriais respectivos ou, pola contra, están suxeitos ao ditame da Administración con competencias en patrimonio cultural? A resposta parece clara, e polo menos así vén sendo cando a autorización sobre contornos de protección de bens culturais no relativo á tutela dos seus valores culturais a exerce a consellería competente en materia de patrimonio cultural, salvo contadas excepcións; por todo iso, resulta pouco clarificador o asunto dos contornos subsidiarios na exposición de motivos.

Mentres a LPHE establecía a necesidade de fixar un contorno nos bens inmoables de interese cultural, agora na LPCG só as categorías de monumentos, zonas arqueolóxicas e vías culturais contarán con contorno de protección, e deixa a porta aberta á posibilidade de establecelo para o resto de categorías atendendo ás súas características, pero sen fixar cales. Resulta salientable que as categorías de xardín histórico, sitio histórico e conxunto histórico, polo menos na categoría de bens de interese cultural, agora non necesiten contorno de protección, desvalorizando a tutela sobre estes bens e abrindo a porta a unha progresiva deterioración da conservación, percepción e comprensión do propio ben.

A LPCG define o contorno de protección introducindo algúns cambios; agora xa non afecta a todas as categorías de bens, senón só a algunhas, aínda que se amplía ao non afectar unicamente aos BIC, senón tamén aos bens catalogados. Introdúcese a obriga nas declaracións ou catalogacións de establecer os límites de uso e os condicionantes necesarios para salvagardar o contorno de protección sen que iso implique a cualificación como ben declarado ou catalogado. O contorno de protección está composto polo espazo e bens nas inmediacións ou arredores do ben que poidan incidir na percepción e comprensión dos valores culturais dos bens no seu contexto ou poida afectar á súa integridade, apreciación ou estudo. Como podemos observar, segue fixándose o contorno segundo a proximidade e como escenario do ben, pero afastándoo da consideración xurídica do ben, establecendo unha clara disociación entre ben e contorno.

Outra das novidades é a introdución da figura de zona de amortecemento, tomada dos instrumentos da UNESCO en relación co Patrimonio Mundial e que establece un ámbito máis amplo de protección para evitar pór en perigo o seu valor universal excepcional. No noso caso establece a posibilidade de delimitar a zona de amortecemento arredor do ben exclusivamente, ou do ben e o contorno, e cuxo obxectivo é reforzar a súa protección e as súas condicións de implantación no territorio segundo establece a norma, malia que podería darse o caso de que naqueles bens que só dispoñan de zona de amortecemento e sen contorno se procedese a unha rebaixa efectiva da protección, dado que as exigencias dentro da zona supletoria de protección son máis laxas.

Outra innovación (art. 22.1.d) é a posibilidade de establecer un novo contorno dentro do ámbito dun ben declarado, sobreenténdese que debe tratarse dun ben de ámbito territorial, ou polo menos un de maior amplitude que o outro, que unha vez declarado é posible declarar de xeito individualizado outro ben no seu interior e, se é o caso, co seu respectivo contorno e zona de amortecemento. Esta situación podería dar lugar a varios conflitos: por exemplo, que unha dobre tutela dunha mesma natureza (patrimonio cultural) sobre un mesmo espazo sometido a un dobre réxime xurídico; é dicir, o mesmo espazo forma parte dun ben declarado de interese cultural e sometido ao propio réxime xurídico dos BIC, pero á vez é contorno e está suxeito ao réxime dos contornos. Se este fose o caso, estaríamos nunha situación en que o ben de maiores dimensións se converte en escenario suxeito a un réxime xurídico máis *soft* ao transformarse en escenario doutro ben de menores dimensións e, consecuentemente, sería algo ilóxico e antixurídico. Outro dos conflitos posibles é a superposición de contornos, que necesitaría ditaminar cal é a prevalencia dun contorno sobre outro que á vez poden protexer a unha mesma categoría de ben.

É de gran relevancia en relación cos contornos ou zonas de amortecemento o artigo 24.3 da LPCG, xa que establece que a delimitación ou modificación do contorno de protección ou zona de amortecemento seguirá o mesmo procedemento previo para a declaración de ben, sen especificar se se trata dos contornos singularizados ou dos subsidiarios, polo que se entende que se refire aos dous. Isto presenta un dilema, sirvan de exemplo os gravados rupestres declarados en 1975 na provincia de Pontevedra, que no seu momento foron declarados sen contorno, pero asumen maioritaria e subsidiariamente o establecido nas NCSPP de 1991, sen entrar a valorar se as áreas de protección son outro tipo de figura allea ao contorno, e que, tras a aprobación do Plan básico autonómico en 2018¹⁰ (en diante PBA), unha parte destes gravados pasan a ter un novo contorno de BIC, saltando o establecido no artigo 24.3 da LPCG.

O artigo 30, relativo aos catálogos urbanísticos de protección de bens integrantes do patrimonio cultural, fixa que os bens inmobles que se recollan singularizados en instrumentos de planeamento urbanístico e ordenación do territorio se integran no Catálogo do Patrimonio Cultural de Galicia, incluído o seu ámbito de protección, salvo que teñan a consideración de bens de interese cultural. Este precepto presenta dúbidas sobre o destino dos contornos singularizados dos bens de interese cultural

10 Decreto 83/2018, do 26 de xullo, polo que se aproba o Plan básico autonómico de Galicia (DOG n. 162, do 27 de agosto de 2018).

que aparezan detallados nos catálogos dos instrumentos urbanísticos e de ordenación do territorio, dado que nada se di deles na LPCG, e tampouco é de aplicación o artigo 38 de contornos de protección subsidiarios.

Outra orixinalidade da norma LPCG son os contornos subsidiarios recollidos no artigo 38, non exentos de problemas na práctica por implicaren certa indefinición nalgunhas cuestións derivadas das medicións de distancias ou identificar o vestixio máis exterior do ben.

Os artigos 39 e 65 establecen que as intervencións que se pretendan realizar nos contornos ou zonas de amortecemento están suxeitas a autorización, coas excepcións previstas na lei. É dicir, hai unha serie de intervencións que non necesitan de autorización expresa, en particular as actuacións forestais suxeitas a autorización única, que só requiren dun informe preceptivo da consellería competente en materia de patrimonio cultural, que establecerá, se é o caso, as condicións a que se deberá suxeitar a intervención e substituirá as autorizacións previstas por esta lei. Trátase dun tema espiñento se temos en conta que se saltan as ordenanzas reguladoras dos instrumentos urbanísticos de multitude de concellos que regulan os solos rústicos de protección patrimonial e nos cales adoita recollese como preceptiva a autorización da consellería competente en materia de patrimonio cultural.

Por outra banda, a disposición adicional undécima fixa a suspensión de obras ou de calquera actuación que supoña a demolición ou destrución parcial de bens integrantes do patrimonio cultural non catalogados ou declarados de interese cultural. Esta disposición podería ser de aplicación aos contornos e zonas de amortecemento por non se tratar de “bens catalogados ou declarados” pero si considerados como elementos do patrimonio cultural, sendo esta unha das características definitorias destes bens híbridos, como son o contorno e as zonas de amortecemento.

Aparentemente, e segundo o artigo 40, no contorno de protección e zona de amortecemento son posibles actuacións de investigación, valorización, mantemento, conservación, consolidación, restauración, rehabilitación, reestruturación, ampliación e reconstrución, pero en ningún caso a construción de novos inmobles, salvo algunha excepcionalidade¹¹; isto resulta estridente en relación co réxime de intervencións no contorno (artigo 45) onde se permiten novas construcións e instalacións ou a implantación ou os cambios de uso que puidesen ter incidencia sobre a apreciación dos bens no territorio, incluídas as repoboacións forestais.

Resulta sorprendente como unha actuación nun contorno que poida perturbar a apreciación do ben cultural sexa susceptible de autorización tendo en conta as características asociadas aos contornos de protección que vimos definindo. A pesar diso, son alentadoras as suxestións que se introducen no artigo 46, relativo aos criterios específicos de intervención no contorno de protección; e vólvese un galimatías ao

11 Concretamente o artigo 44.2 establece que, en caso de que os bens protexidos sexan bens integrantes do patrimonio arquitectónico ou industrial, entón poderá ser autorizado excepcionalmente pola consellería competente en materia de patrimonio cultural outro tipo de intervencións distinto do establecido de forma xeral, nos casos en que se analicen de forma pormenorizada as características e condicións de conservación do ben e o seu contorno de protección, os valores culturais protexidos e as melloras funcionais, sempre que o proxecto de intervención xustifique a súa conveniencia a prol dun maior beneficio para o conxunto do patrimonio cultural de Galicia.

recoller a lei que se poderán expropiar por causa de interese social os inmobles situados no contorno de protección dos bens de interese cultural que atenten contra a súa harmonía ambiental, perturben a súa contemplación ou impliquen un risco para a súa conservación (artigo 51.2); é dicir, podería darse o caso de autorizar unha intervención que poida afectar á apreciación do ben, mentres se acode ao precepto constitucional da función social da propiedade para exercer a potestade expropiatoria sobre un inmovible por perturbar a contemplación dun ben cultural.

Continuando coa tradición normativa, establécese que os bens inmobles de interese cultural son inseparables do seu contorno, salvo que resulte imprescindible por causa de caso fortuíto, forza maior, utilidade pública ou interese social, despois do informe favorable da consellería competente en materia de patrimonio cultural. E establécese a posibilidade de definir cautelas no que respecta ao subsolo do ben desprazado, en consonancia coa posibilidade de estudo que define o artigo 12, xa que a integridade e observación, os outros dous criterios, son indisolubles do propio ben, por iso deixa aberta a posibilidade de que o ben desprazado poida contar cun novo contorno de protección (artigo 52.3). Existe unha excepción relacionada cos bens etnolóxicos, nos cales o desprazamento dentro do contorno de protección do ben non se considerará traslado nin implicará unha modificación da súa delimitación.

Os plans especiais de protección¹² son instrumentos que teñen por obxecto preservar o medio ambiente, as augas continentais, o litoral costeiro, os espazos naturais, as vías de comunicación, as paisaxes de interese, o patrimonio cultural e outros valores análogos. A declaración como BIC dun conxunto histórico, zona arqueolóxica, lugar de valor etnolóxico ou sitio histórico determinará a obriga para o concello onde radique o ben de redactar un plan especial de protección do ben, e que se poderá estender ao seu contorno de protección e zona de amortecemento (art. 55 LPCG). Como podemos observar, o contorno é susceptible de figurar baixo o paraugas protector dun plan especial para conservar os seus valores determinados por ser o “escenario” do ben cultural.

Da literalidade da disposición adicional segunda da LPCG extráese outra consecuencia vencellada aos contornos: no momento da entrada en vigor da LPCG desaparece o Inventario e os bens que non teñan a consideración de bens de interese cultural pasan ao Catálogo do Patrimonio Cultural de Galicia, pero nada se di dos contornos; e é dubidoso que sexa de aplicación o artigo 30.1, dado o principio de irretroactividade, polo que os seus efectos só operarían despois da súa entrada en vigor e non para aqueles que formasen parte de catálogos urbanísticos previos.

A Lei de patrimonio cultural de Galicia tamén establece como medida de fomento que os investimentos destinados a mellorar as condicións de apreciación do BIC, tanto en actuacións sobre el como sobre o seu contorno de protección, terán a consideración de investimentos sobre o BIC e gozarán de beneficios fiscais.

Para rematar, a LPCG tipifica como infraccións a realización de calquera intervención no contorno de protección sen contar con autorización previa ou contravindo os termos desta, ou o outorgamento por parte das administracións locais de títulos

12 Artigo 71.1 da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia.

habilitantes cando sexan contrarios ao ordenamento xurídico. Tamén está prevista, como medida de resarcimento de danos, a reparación da alteración producida nos contornos de protección.

5 O Plan básico autonómico

O PBA é un instrumento de planeamento urbanístico recollido na Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia, e que ten por obxecto delimitar as afeccións derivadas da lexislación sectorial. Será aplicable nos concellos que carezan de Plan xeral de ordenación municipal, e ten carácter complementario para aqueles outros que dispoñan del, suplando posibles indeterminacións e lagoas do planeamento vixente.

Segundo o artigo 92.2 do Decreto 143/2016, do 22 de setembro, polo que se aproba o Regulamento da lei do solo galega, o PBA identificará todos os bens inmobles do patrimonio cultural, tanto os inscritos no Rexistro de Bens de Interese Cultural de Galicia como no Catálogo do Patrimonio Cultural de Galicia, e os seus contornos de protección e zonas de amortecemento, se é o caso. E o artigo 95 establece que o PBA incluírá entre os seus documentos un catálogo que aparece detallado no artigo 101. Este catálogo recollerá todos os bens inmobles do patrimonio cultural: bens de interese cultural, catalogados, así como aqueles outros que indique motivadamente a consellería competente en materia de patrimonio cultural, incluídos contornos e zonas de amortecemento, se é o caso. Unha consecuencia directa disto é que o Catálogo do PBA contén a relación máis actualizada e totalizadora dos bens do patrimonio cultural.

Coa entrada en vigor do PBA, un número non desdeñable de xacementos arqueolóxicos que carecían dun recoñecemento xurídico previo pasan a formar parte do ámbito de patrimonio cultural, quedando suxeitos a unha tutela xurídica da que carecían. Dito doutro xeito, existían varios miles de xacementos coñecidos grazas a traballos arqueolóxicos previos ou achados que forman parte de inventarios ou catálogos administrativos pero que carecían de recoñecemento xurídico e, en consecuencia, dispuñan dun grao de protección de carácter residual. Nesta situación atopábase un número cuantitativamente importante de petróglifos que, tras a aprobación do PBA, deberían quedar cualificados como BIC¹³, tal como fixan as normativas estatal e autonómica, pero sorprendentemente nin a representación gráfica nin a información recollida no seu catálogo clasifican estes bens como tales¹⁴.

13 Os bens de interese cultural poden ser declarados directamente pola lei (*ex lege*), por anotación mediante resolución administrativa ou a través dun expediente administrativo individualizado. No caso dos primeiros, non nacen da decisión administrativa, senón dun atributo do ben que é requirido por lei, pero para iso necesita da súa inclusión formal nalgún dos instrumentos oficiais que dea constancia do feito; é dicir, necesita dun acto administrativo constitutivo que confirme que o ben en cuestión presenta as características requiridas por lei, momento a partir do cal se proxeckará a tutela xurídica sobre el.

14 Salvo que consideremos que o Catálogo do PBA sexa *sensu stricto* un instrumento e que tampouco conforme unha categoría de protección, senón que o réxime xurídico de protección deriva única e exclusivamente do mecanismo establecido na LPCG, da mesma forma que o Rexistro de BIC "está configurado legalmente como un rexistro público de carácter xurídico e non meramente administrativo, que ten por obxecto a anotación e inscrición dos actos que afecten á identificación e localización dos bens integrantes do Patrimonio Histórico Español declarados expresa e formalmente de interese cultural, e que dá fe dos datos consignados neste para os efectos previstos na Lei 16/1985. Non é un instrumento que encerre actividade de catalogación en sentido estrito. Tampouco conforma unha categoría de protección. O réxime xurídico de protección dos Bens de Interese Cultural deriva única e exclusivamente da declaración formal, por ministerio da lei ou por resolución

Poderíase interpretar que, unha vez producido o acto administrativo constitutivo, pasasen directamente a ter a consideración de BIC por aplicación do artigo 94.2 LPCG, aínda que tamén se podería considerar que estes bens non alcancen os valores e as características que lles son propias ás manifestacións de arte rupestre e, consecuentemente, a súa cualificación xurídica reduciríase a bens integrantes do Catálogo do Patrimonio Cultural de Galicia por aplicación directa do artigo 30.1 LPCG.

O recoñecemento formal prodúcese a partir do mecanismo xurídico fixado no artigo 30.1 da LPCG, ao establecer que os bens inmobles que se recollan individualmente singularizados nos instrumentos de planeamento urbanístico e ordenación do territorio se integran no Catálogo do Patrimonio Cultural de Galicia, incluído, se é o caso, o seu contorno de protección, salvo que teñan a consideración de bens de interese cultural. Este precepto é interesante ao formular que os elementos recollidos nos catálogos e os seus contornos pasan a formar parte do Catálogo do Patrimonio Cultural de Galicia, é dicir, o contorno pasa a formar parte do catálogo, pero sen que iso supoña a súa cualificación como ben catalogado (art. 12.2 LPCG). Poderíamos entón entender que formando parte do catálogo existen elementos, véxase os contornos ou zonas de amortecemento, que forman parte del, pero non teñen a consideración de catalogados. Esta división interna do catálogo parece ser o resultado dunha mala configuración xurídica deste.

Como consecuencia da aprobación do PBA e do seu catálogo, prodúcese unha serie de efectos xurídicos, algúns deles xa comentados (actualización de bens ou actos de recoñecemento formal de novos bens), e doutros relacionados cos contornos de protección. Concretamente, a inmensa maioría dos bens contan agora cun contorno xeométrico de protección dependendo da natureza dos bens, para o caso arqueolóxico de 200 metros, con excepción duns poucos BIC con contornos singularizados, e, a teor do disposto no artigo 30.1 da LPCG, pasan a incorporarse ao catálogo, dándose varias curiosidades:

1) Os bens que formaban parte do Inventario do Patrimonio Cultural de Galicia previamente por figuraren en catálogos de planeamento adoitan contar cun contorno singularizado e ordenanza reguladora.

Tras a aprobación do PBA, súmaselle un novo contorno xeométrico (e non coincidente) e, salvo que sexa de aplicación o punto 2 da disposición derogatoria da LPCG e deixe sen efectos as disposicións urbanísticas (clasificación, ordenanzas e contorno), superpóñense dous contornos formalmente distintos, pero tuitivamente amparados na mesma xustificación, a protección do ben cultural.

2) Os bens que previamente formaban parte do Inventario do Patrimonio Cultural de Galicia por figuraren nas NCSPP contaban con inventario e ordenanza reguladora que fixaba unha área de protección formada por unha franxa de 200 metros de diámetro medida desde o elemento ou vestixio máis exterior do ben.

administrativa. A inscrición no Rexistro non ten, para tales efectos, eficacia constitutiva". (ALONSO IBÁÑEZ, M.R. (coord.), *Los Catálogos Urbanísticos. Aspectos jurídicos, metodológicos y de gestión*, Servizo de Publicacións da Universidade de Oviedo, Oviedo, 2004, p. 27).

En cambio, coa aprobación do PBA dispoñen dun novo ámbito de 200 metros de diámetro, pero medidos desde o punto central do ben, e como consecuencia deixa xacementos de grandes dimensións (castros ou explotacións mineiras) practicamente sen contorno efectivo de protección, á vez que proxecta o réxime de protección do contorno sobre o propio ben ao non existir unha clara diferenza formal e xurídica entre contorno e ben. Obviamente, esta situación desvaloriza a protección previa sobre os bens culturais¹⁵, e especialmente sobre os arqueolóxicos, nos cales en ocasións o contorno acaba transmutándose para converterse en xacemento.

3) Poderíamos pensar que os contornos do PBA son os sinalados no artigo 38 LPCG, pero tampouco parece ser o caso, xa que o PBA non distingue entre solos urbanos ou rústicos, nin tampouco se realizan as franxas desde o elemento máis exterior do ben, senón que se trata dun círculo trazado desde un par de coordenadas centrais cun diámetro predeterminado segundo a natureza do ben.

Coa aprobación do PBA, aqueles bens que forman parte do Catálogo do Patrimonio Cultural de Galicia pola desaparición do inventario quedan sometidos a unha enorme incerteza.

Outra cuestión sen resolver e que xera inseguridade xurídica son os BIC con contornos delimitados en instrumentos urbanísticos, xa que non en todos os casos se respectaron no PBA, senón que pasan a ter un contorno xeométrico sen ter en consideración o estipulado no artigo 24.3 LPCG, que establece que a delimitación ou modificación do contorno de protección seguirá o mesmo procedemento previo para a declaración de ben.

Outro hándicap é que o PBA non clasifica solo nin altera as determinacións do planeamento que complementa, e en relación cos bens arqueolóxicos pode ter implicacións na súa conservación; pénsese nun novo xacemento que aparece sobre un espazo clasificado como rústico de especial protección forestal e, unha vez solicitada a autorización autonómica para un aproveitamento forestal, veña condicionada á prohibición de determinadas actividades, como a plantación de novas especies ou que o aproveitamento non sexa pleno; ou a presenza en solos urbanos de bens arqueolóxicos cando ten garantido un aproveitamento urbanístico da parcela abrindo a porta a posibles supostos indemnizatorios.

6 Conclusións

As características que definen o contorno son a relevancia ambiental e o carácter indisociable ou inseparable co ben, así como a tutela e o intervencionismo que exerce a Administración sobre el. Poderíamos considerar que se trata dun ben xurídico híbrido, dada a situación extravagante deste; non é un BIC nin un ben catalogado, pero pode formar parte do Catálogo do Patrimonio Cultural e está suxeito a un maior intervencionismo que os bens censados cuxa actuación sobre eles non está suxeita a autorización.

15 AMOEDO SOUTO, C.A., "La Ley 5/2016, de 4 de mayo, del patrimonio cultural de Galicia: una ley de baja calidad para un nuevo ciclo de desarrollismo", *Revista de Patrimonio Cultural y Derecho*, n. 21, 2017, p. 24.

Existe unha evidente conexión entre as normas do patrimonio cultural con outros ámbitos normativos, como o urbanístico, pero detéctanse certas incoherencias, como sucede co contorno de protección. Na nosa opinión, o tratamento dos contornos é un proceso descoidado e sobre o que se reflexionou pouco.

Os contornos de protección representados no PBA non teñen encaixe na excepcionalidade regulada no artigo 38 de contornos subsidiarios da LPCG, polo que poderíamos estar ante un ámbito tutelar pero non un contorno de protección, e, dada a prevalencia de normativa sectorial sobre o PBA, os contornos do PBA serían unha ficción. De forma similar, os contornos dos BIC recollidos no PBA estarían a representar outra ficción ao incumpriren os procedementos fixados na propia norma do patrimonio cultural.

Concluindo, deberíanse ter respectado as delimitacións específicas dos bens e dos contornos recollidos nos catálogos dos instrumentos urbanísticos ou de ordenación territorial que ademais contaron para a súa aprobación definitiva co informe favorable da consellería competente en materia de patrimonio cultural e, para o resto dos bens arqueolóxicos, deberían fixarse criterios de ponderación en relación co seu tamaño.

Bibliografía

- ALEGRE ÁVILA, J.M., *Evolución y régimen jurídico del patrimonio histórico*, tomo II. Ministerio de Cultura, Madrid, 1994.
- ALONSO IBÁÑEZ, M.R., *Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, Marcial Pons, Madrid, 1994.
- ALONSO IBÁÑEZ, M.R. (coord.), *Los Catálogos Urbanísticos. Aspectos jurídicos, metodológicos y de gestión*, Servizo de Publicacións da Universidade de Oviedo, Oviedo, 2004.
- AMOEDO SOUTO, C.A., “La Ley 5/2016, de 4 de mayo, del patrimonio cultural de Galicia: una ley de baja calidad para un nuevo ciclo de desarrollismo”, *Revista de Patrimonio Cultural y Derecho*, n. 21, 2017.
- AYÚS Y RUBIO, M., *Régimen jurídico de los entornos de protección de los bienes de interés cultural*, Universidade de Alacante, Departamento de Estudos Xurídicos do Estado, Alacante, 2012.
- QUEROL FERNÁNDEZ, M.A., *Manual de gestión del patrimonio cultural*, Akal, Madrid, 2010.

Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

