



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 60_xullo-décembro 2020 | pp. 445-458
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 Y CRÓNICAS

VÍCTOR JOSÉ BARBEITO POSE

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

JULIÁN BUSTELO ABUÍN

Investigador del Grupo de Estudios para la Prehistoria del NW
Ibérico. Arqueología, Antigüedad y Territorio
Universidad 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 El origen y desarrollo del concepto entorno: documentos internacionales sobre protección y conservación de bienes culturales. 2 La configuración del entorno en la Ley del Patrimonio Histórico Español. 3 Los primeros entornos en la legislación gallega. 4 Los entornos en la actual normativa gallega del patrimonio cultural. 5 El Plan básico autonómico. 6 Conclusiones.

1 El origen y desarrollo del concepto entorno: documentos internacionales sobre protección y conservación de bienes culturales

La figura del entorno tiene un largo recorrido en los documentos internacionales sobre el patrimonio cultural; podemos encontrarla de forma seminal en la Carta de Atenas de 1931, aunque bajo la denominación de "ambiente", considerándolo como objeto de un cuidado especial, fundamentalmente en la cercanía de los monumentos antiguos, a la vez que deben respetarse algunas perspectivas particularmente pintorescas¹.

De manera paulatina, durante la segunda mitad del siglo XX se asentará la noción del entorno². Concretamente en la Carta de Venecia de 1964 se hace hincapié en que la conservación del monumento implica un marco a su escala, estableciendo que, en caso de conservarse el marco tradicional, se mantendrá, y que toda construcción nueva, toda destrucción y cualquier arreglo que pudiera alterar las relaciones entre los volúmenes y la gama cromática será desechada (artículo 6 de la Carta de Venecia).

Sin ánimo de ser exhaustivo, la Comisión Francischini de 1967, la Carta de Quito de 1967, la Convención de la Unesco sobre Patrimonio Mundial de 1972, la Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico de 1975 del Consejo de Europa, la Recomendación de Nairobi de 1976, el Tercer Simposium Europeo de Múnich de 1978, la Convención de Granada de 1985, la Carta de Cracovia de 2000, el Convenio de Florencia o la

1 AYÚS Y RUBIO, M., *Régimen jurídico de los entornos de protección de los bienes de interés cultural*, Universidad de Alicante, Departamento de Estudios Jurídicos del Estado, Alicante, 2012, p. 51.

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

Declaración de Xi'an de 2005, todas ellas tratan, con mayor o menor intensidad, lo que hoy conocemos como entorno, siendo la Declaración de Xi'an un tratado monotemático de la relevancia del mismo y sobre su importancia para los bienes culturales.

La denominación con la que aparece en los instrumentos internacionales es variada (*ámbito, contexto, escenario o ambiente*), pero todas tienen como denominador común que el patrimonio cultural no se conciba como un elemento aislado, sino en su contexto, y, consecuentemente, irá adquiriendo un estatuto jurídico propio. Estos documentos insisten en que, además de proteger el bien cultural, es necesario tutelar el ambiente urbano o paisajístico que lo rodea; es decir, existe una simbiosis o asociación entre el bien y el entorno.

2 La configuración del entorno en la Ley del Patrimonio Histórico Español³

Con la aprobación de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (en adelante LPHE), la figura del “entorno” aparece a lo largo del articulado bajo distintas denominaciones: entorno afectado, entorno territorial o urbano, área territorial o inmediato entorno. La LPHE no lo define directamente. La regulación del artículo 17 es muy concisa, al establecer que en la tramitación de un expediente de declaración de bien de interés cultural de un conjunto histórico deberán considerarse sus relaciones con el área territorial a la que pertenece, así como la protección de los accidentes geográficos y parajes naturales que conforman su entorno. Por ello, podemos inferir que el entorno está formado por un ámbito definido por accidentes geográficos y elementos naturales. Además, el artículo 18 fija que un inmueble declarado Bien de Interés Cultural (en adelante BIC) es inseparable de su entorno salvo que resulte imprescindible por causa de fuerza mayor o de interés social; y el artículo 19 determina la necesidad de autorización previa para realizar obras en el entorno afectado por la declaración del bien.

Sintetizando, la LPHE define indirectamente la figura de entorno, la somete a intervención administrativa estableciendo la necesidad de autorización previa para realizar obras en él, dispone la necesidad de fijar un entorno en la declaración de los bienes inmuebles de interés cultural y determina la vinculación física entre entorno y bien al ser inseparables, salvo condiciones excepcionales.

3 “La inclusión de un espacio o porción del territorio relativamente independiente de la obra humana entre los objetos a proteger por la legislación protectora del patrimonio histórico en base a que posean algún valor de tipo cultural tiene lugar por primera vez en el Real decreto-ley de 9 de agosto de 1926”. (ALONSO IBÁÑEZ, M.R., *Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, Marcial Pons, Madrid, 1994, p. 39). Posteriormente, tanto la Ley de 1933 como el Decreto de 22 de julio de 1958 prescribirán la necesidad de autorización de Bellas Artes para realización de obras en el entorno de los monumentos y conjuntos históricos (ALEGRE ÁVILA, J.M., *Evolución y régimen jurídico del patrimonio histórico*, tomo II. Ministerio de Cultura, Madrid, 1994, p. 45).

3 Los primeros entornos en la legislación gallega

Tras la aprobación del Estatuto de autonomía de 1981 y la posterior transferencia de competencias en materia de cultura en 1982, quedarán sujetos a autorización alrededor de unos 380⁴ bienes declarados de interés cultural en sus distintas categorías (monumentos, conjuntos históricos, parajes pintorescos o jardines históricos) y bajo la tutela de la Administración autonómica⁵. Muchos de ellos carecían de entorno de protección, especialmente los arqueológicos, y no será hasta la entrada en vigor de las Normas complementarias y subsidiarias de planeamiento provincial (en adelante NCSPP), dictadas por resolución de la Consellería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas en 1991, cuando el número de bienes culturales sobre los que se ejercerá alguna tutela se incremente exponencialmente.

Las NCSPP vinieron a cubrir un vacío en la ordenación del territorio y planeamiento urbanístico en un momento en que la mayoría abrumadora de los ayuntamientos gallegos carecían de alguna figura de planeamiento, pero además incluían un inventario de bienes de diversa naturaleza que debían ser protegidos (BIC, yacimientos arqueológicos, elementos etnográficos, patrimonio arquitectónico y religioso...) y una ordenanza reguladora. Esta ordenanza regulaba los suelos no urbanizables de protección de patrimonio, fijando áreas de protección (vigentes en ausencia de planeamiento aprobado) donde era preceptivo el informe previo de la Comisión Provincial de Patrimonio con carácter vinculante, estableciendo una franja de 200 metros medidos desde el elemento o vestigio más exterior del bien cuando se tratase de restos arqueológicos, y, cuando varios elementos singulares se articulasen en un conjunto, la franja se trazaría desde los elementos más exteriores del conjunto y abarcaría la totalidad. A partir de este momento, el número de bienes aumentó de modo cuantitativo, identificándose alrededor de 2.000 yacimientos⁶; y también cualitativamente, al armonizar los entornos para todos aquellos bienes que carecían de ellos, que eran todos salvo los conjuntos históricos.

Otro hito será la aprobación del Decreto 430/1991, de 30 de diciembre, por el que se regula la tramitación para la declaración de bien de interés cultural y se crea el Registro de Bienes de Interés Cultural para Galicia⁷, en el cual se transcribe y amplía

4 Dato tomado del archivo 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 el 6 de octubre de 2020).

5 Habría que tener en consideración otros bienes, caso de los recogidos en el Decreto 571/1963, que ponía bajo control administrativo (autorización del Ministerio de Educación) el desplazamiento o la autorización de obras o reparaciones de bienes, aunque la incidencia de esto no debió ser de gran impacto.

6 El número exacto de bienes es imposible cuantificar, dado que por un lado no existe cartografía asociada al patrimonio arqueológico que permita identificar de qué bien se trata, y, por otro, la denominación en ocasiones es en plural sin hacer referencia al número de bienes, por ejemplo: túmulos dolménicos de Trasmonte (parroquia de Trasmonte, Ames) sin saber exactamente el número de túmulos dolménicos a los que se refiere. El cómputo total de bienes asciende a 1.646 y, teniendo en cuenta que en 169 casos se utiliza el plural sin discernir el número exacto de elementos a los que hace referencia, estimamos como mínimo que en caso de usar el plural existen dos bienes, lo que aporta una cifra mínima de 1.815 yacimientos. Esta cifra tampoco está exenta de problemas, dado que se relacionan una serie de bienes bajo el epígrafe patrimonio arquitectónico que presentan valores arqueológicos, véase el caso de las Torres do Oeste (Catoira) o la Torre de San Sadurniño (Cambados).

7 DOG n. 14, de 22 de enero de 1992.

el artículo 17 de la LPHE, ya que ahora pasan a ser preceptivas en la tramitación de los expedientes de declaración de todos los inmuebles como BIC, y no únicamente para los conjuntos históricos, las relaciones del bien con su área territorial a la que pertenece, así como la protección de los accidentes geográficos y elementos naturales que conformen su entorno (artículo 5).

Con la aprobación de la Ley 8/1995, de 30 de octubre, del patrimonio cultural de Galicia, el entorno se delimita tanto a los expedientes de declaración de los BIC como de los bienes catalogados (artículo 19). Los bienes catalogados son una categoría intermedia entre los sujetos a máxima protección (BIC) y los inventariados. Asimismo, siguiendo la estela de la LPHE, determina que los bienes declarados de interés cultural son inseparables de su entorno, refuerza la prohibición de instalar publicidad, cables, antenas y todo aquello que impida o menoscabe la apreciación del bien dentro de su entorno y la amplía más allá de los jardines históricos y de los monumentos a sitios o territorios históricos, zonas arqueológicas, lugares de interés etnográfico y zonas paleontológicas.

Del mismo modo, se determina la necesidad de autorización previa para realizar obras, señalizaciones, instalaciones y cambios de usos en los entornos de los bienes, y define los elementos constitutivos del entorno para los monumentos estableciendo unos criterios técnicos para las actuaciones que se realicen en él (volumen, tipología, morfología, cromatismo...); además, tipifica como infracción la realización de actuaciones en los entornos de los bienes, graduando la tipificación en función del nivel de protección de los bienes.

Finalmente, recoge dos cuestiones de gran interés: la primera está relacionada con la incorporación al Inventario general del patrimonio cultural de Galicia de aquellos bienes recogidos en los catálogos de las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento de las provincias de A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra, aprobadas por la Orden de la Consellería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas de 3 de abril de 1991, así como los contenidos en los catálogos de cualquier otra figura de planeamiento (disposición adicional segunda) y que analizaremos posteriormente algunas consecuencias a raíz de su “desintegración” con la actual ley; y la segunda fija que, a la entrada en vigor de la ley, el entorno de un inmueble catalogado que no esté delimitado expresamente por una figura de planeamiento será determinado por la Consellería de Cultura de acuerdo con la incidencia del bien en las áreas afectadas por él.

No consta que la *consellería* con competencias en materia de patrimonio cultural definiese entornos de los bienes catalogados, al menos de naturaleza arqueológica. Ciertamente es que, a partir de principios de la década de los noventa, comienza a acelerarse la redacción de instrumentos urbanísticos y a redactarse catálogos que tímidamente empiezan a localizar los yacimientos arqueológicos y posteriormente a delimitar entornos de los bienes arqueológicos, aunque esta delimitación se reducía a expresiones geométricas sencillas comúnmente empleadas en cartografía, tales como puntos o círculos, y, en muy menor medida, polígonos⁸.

8 Sirvan de ejemplo el Plan general de ordenación urbana de 1994 de Baiona; el de Lugo de 1990, con delimitación poligonal de suelos de especial protección para castros y yacimientos arqueológicos; o el Plan xeral de ordenación municipal de A

Con posterioridad, se publicó el Decreto 232/2008, sobre el *Inventario xeral do patrimonio cultural de Galicia*⁹, que dedica un artículo a los entornos de protección, estableciendo dos posibilidades: o bien, en el momento de incoación del procedimiento, se podría establecer un entorno de protección específico, o uno genérico, constituido por una franja de 200 metros medida desde el elemento o vestigio más exterior del bien para el patrimonio arqueológico.

4 Los entornos en la actual normativa gallega del patrimonio cultural

El 16 de agosto de 2016 entra en vigor la actual ley, Ley 5/2016, de 4 de mayo, del patrimonio cultural de Galicia (en adelante LPCG), que va a aportar muchas novedades respecto del entorno. Veamos algunas de esas novedades.

En la exposición de motivos se argumenta que la norma aporta una mayor seguridad jurídica en varios aspectos, y entre ellos, la concreción de los entornos de protección subsidiarios, evitando la disipación y la disfunción propias del recurso a otros sectores del ordenamiento, como el urbanismo, que responden a otras finalidades y a otras lógicas. Conscientes de que la exposición de motivos no es la parte dispositiva, sin embargo no está exenta de problemas dada la falta de claridad al arrojar incertidumbre, e interpretarse que estamos ante distintos tipos de entornos según se trate del ámbito del patrimonio cultural, urbanístico, medioambiental, forestal, etcétera.

Entonces surge la siguiente cuestión: ¿la tutela de estos entornos “sectoriales” dependerían igualmente de la intervención administrativa de los órganos sectoriales respectivos o, por el contrario, están sujetos al dictamen de la Administración con competencias en patrimonio cultural? La respuesta parece clara, y al menos así viene siendo cuando la autorización sobre entornos de protección de bienes culturales en lo relativo a la tutela de sus valores culturales la ejerce la *consellería* competente en materia de patrimonio cultural, salvo contadas excepciones; por todo ello, resulta poco clarificador el asunto de los entornos subsidiarios en la exposición de motivos.

Mientras la LPHE establecía la necesidad de fijar un entorno en los bienes inmuebles de interés cultural, ahora en la LPCG solo las categorías de monumentos, zonas arqueológicas y vías culturales contarán con entorno de protección, y deja la puerta abierta a la posibilidad de establecerlo para el resto de categorías atendiendo a sus características, pero sin fijar cuáles. Resulta llamativo que las categorías de jardín histórico, sitio histórico y conjunto histórico, al menos en la categoría de bienes de interés cultural, ahora no necesiten entorno de protección, devaluando la tutela sobre estos bienes y abriendo la puerta a un progresivo deterioro de la conservación, percepción y comprensión del propio bien.

La LPCG define el entorno de protección introduciendo algunos cambios; ahora ya no afecta a todas las categorías de bienes, sino solo a algunas, aunque se amplía al

Coruña de 1998, que incorpora delimitaciones específicas de yacimientos arqueológicos.

9 DOG n. 206, de 23 de octubre de 2008.

no afectar únicamente a los BIC, sino también a los bienes catalogados. Se introduce la obligación en las declaraciones o catalogaciones de establecer los límites de uso y los condicionantes necesarios para salvaguardar el entorno de protección sin que ello implique la cualificación como bien declarado o catalogado. El entorno de protección está compuesto por el espacio y bienes en las inmediaciones o alrededores del bien que puedan incidir en la percepción y comprensión de los valores culturales de los bienes en su contexto o pueda afectar a su integridad, apreciación o estudio. Como podemos observar, sigue fijándose el entorno según la proximidad y como escenario del bien, pero alejándolo de la consideración jurídica del bien, estableciendo una clara disociación entre bien y entorno.

Otra de las novedades es la introducción de la figura de zona de amortiguamiento, tomada de los instrumentos de la UNESCO en relación con el Patrimonio Mundial y que establece un ámbito más amplio de protección para evitar poner en peligro su valor universal excepcional. En nuestro caso establece la posibilidad de delimitar la zona de amortiguamiento alrededor del bien exclusivamente, o del bien y el entorno, y cuyo objetivo es reforzar su protección y sus condiciones de implantación en el territorio según establece la norma, a pesar de que podría darse el caso de que en aquellos bienes que solo dispongan de zona de amortiguamiento y sin entorno se procediese a una rebaja efectiva de la protección, dado que las exigencias dentro de la zona supletoria de protección son más laxas.

Otra innovación (art. 22.1.d) es la posibilidad de establecer un nuevo entorno dentro del ámbito de un bien declarado, se sobreentiende que debe tratarse de un bien de ámbito territorial, o al menos uno de mayor amplitud que el otro, que una vez declarado es posible declarar de manera individualizada otro bien en su interior y, si es el caso, con su respectivo entorno y zona de amortiguamiento. Esta situación podría dar lugar a varios conflictos: por ejemplo, que una doble tutela de una misma naturaleza (patrimonio cultural) sobre un mismo espacio sometido a un doble régimen jurídico; es decir, el mismo espacio forma parte de un bien declarado de interés cultural y sometido al propio régimen jurídico de los BIC, pero a la vez es entorno y está sujeto al régimen de los entornos. Si este fuese el caso, estaríamos en una situación en la que el bien de mayores dimensiones se convierte en escenario sujeto a un régimen jurídico más *soft* al transformarse en escenario de otro bien de menores dimensiones y, consecuentemente, sería algo ilógico y antijurídico. Otro de los conflictos posibles es la superposición de entornos, que necesitaría dictaminar cuál es la prevalencia de un entorno sobre otro que a la vez pueden proteger a una misma categoría de bien.

Es de gran relevancia en relación con los entornos o zonas de amortiguamiento el artículo 24.3 de la LPCG, ya que establece que la delimitación o modificación del entorno de protección o zona de amortiguamiento seguirá el mismo procedimiento previo para la declaración de bien, sin especificar si se trata de los entornos singularizados o de los subsidiarios, por lo que se entiende que se refiere a ambos. Esto plantea un dilema, sirvan de ejemplo los grabados rupestres declarados en 1975 en la provincia de Pontevedra, que en su momento fueron declarados sin entorno, pero asumen mayoritaria y subsidiariamente lo establecido en las NCSPP de 1991, sin entrar

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

a valorar si las áreas de protección son otro tipo de figura ajena al entorno, y que, tras la aprobación del Plan básico autonómico en 2018¹⁰ (en adelante PBA), una parte de estos grabados pasan a tener un nuevo entorno de BIC, saltándose lo establecido en el artículo 24.3 de la LPCG.

El artículo 30, relativo a los catálogos urbanísticos de protección de bienes integrantes del patrimonio cultural, fija que los bienes inmuebles que se recojan singularizados en los instrumentos de planeamiento urbanístico y ordenación del territorio se integran en el Catálogo del Patrimonio Cultural de Galicia, incluido su entorno de protección, salvo que tengan la consideración de bienes de interés cultural. Este precepto arroja dudas sobre el destino de los entornos singularizados de los bienes de interés cultural que aparezcan detallados en los catálogos de los instrumentos urbanísticos y de ordenación del territorio, dado que nada se dice de ellos en la LPCG, y tampoco es de aplicación el artículo 38 de entornos de protección subsidiarios.

Otra originalidad de la norma LPCG son los entornos subsidiarios recogidos en el artículo 38, no exentos de problemas en la práctica por acarrear cierta indefinición en algunas cuestiones derivadas de las mediciones de distancias o identificar el vestigio más exterior del bien.

Los artículos 39 y 65 establecen que las intervenciones que se pretendan realizar en los entornos o zonas de amortiguamiento están sujetas a autorización, con las excepciones previstas en la ley. Es decir, hay una serie de intervenciones que no necesitan de autorización expresa, en particular las actuaciones forestales sujetas a autorización única, que solo requieren de un informe preceptivo de la *consellería* competente en materia de patrimonio cultural, que establecerá, en su caso, las condiciones a que habrá de sujetarse la intervención y sustituirá las autorizaciones previstas por la presente ley. Se trata de un tema espinoso si tenemos en cuenta que se saltan las ordenanzas reguladoras de los instrumentos urbanísticos de multitud de ayuntamientos que regulan los suelos rústicos de protección patrimonial y en los que suele recogerse como preceptiva la autorización de la *consellería* competente en materia de patrimonio cultural.

Por otro lado, la disposición adicional undécima fija la suspensión de obras o de cualquier actuación que suponga la demolición o destrucción parcial de bienes integrantes del patrimonio cultural no catalogados o declarados de interés cultural. Esta disposición podría ser de aplicación a los entornos y zonas de amortiguamiento por no tratarse de “bienes catalogados o declarados” pero sí considerados como elementos del patrimonio cultural, siendo esta una de las características definitorias de estos bienes híbridos, como son el entorno y las zonas de amortiguamiento.

Aparentemente, y según el artículo 40, en el entorno de protección y zona de amortiguamiento son posibles actuaciones de investigación, valorización, mantenimiento, conservación, consolidación, restauración, rehabilitación, reestructuración, ampliación y reconstrucción, pero en ningún caso la construcción de nuevos inmuebles,

10 Decreto 83/2018, de 26 de julio, por el que se aprueba el Plan básico autonómico de Galicia (DOG n. 162, de 27 de agosto de 2018).

salvo alguna excepcionalidad¹¹; esto resulta estridente en relación con el régimen de intervenciones en el entorno (artículo 45) donde se permiten nuevas construcciones e instalaciones o la implantación o los cambios de uso que pudieran tener incidencia sobre la apreciación de los bienes en el territorio, incluidas las repoblaciones forestales.

Resulta sorprendente cómo una actuación en un entorno que pueda perturbar la apreciación del bien cultural sea susceptible de autorización teniendo en cuenta las características asociadas a los entornos de protección que venimos definiendo. A pesar de ello, son alentadoras las sugerencias que se introducen en el artículo 46, relativo a los criterios específicos de intervención en el entorno de protección; y se vuelve un galimatías al recoger la ley que podrán expropiarse por causa de interés social los inmuebles situados en el entorno de protección de los bienes de interés cultural que atenten contra su armonía ambiental, perturben su contemplación o impliquen un riesgo para su conservación (artículo 51.2); es decir, podría darse el caso de autorizar una intervención que pueda afectar a la apreciación del bien, mientras se acude al precepto constitucional de la función social de la propiedad para ejercer la potestad expropiatoria sobre un inmueble por perturbar la contemplación de un bien cultural.

Continuando con la tradición normativa, se establece que los bienes inmuebles de interés cultural son inseparables de su entorno, salvo que resulte imprescindible por causa de caso fortuito, fuerza mayor, utilidad pública o interés social, después del informe favorable de la *consellería* competente en materia de patrimonio cultural. Y se establece la posibilidad de definir cautelas en lo que respecta al subsuelo del bien desplazado, en consonancia con la posibilidad de estudio que define el artículo 12, ya que la integridad y observación, los otros dos criterios, son indisolubles del propio bien, por eso deja abierta la posibilidad de que el bien desplazado pueda contar con un nuevo entorno de protección (artículo 52.3). Existe una excepción relacionada con los bienes etnológicos, en los cuales el desplazamiento dentro del entorno de protección del bien no se considerará traslado ni implicará una modificación de su delimitación.

Los planes especiales de protección¹² son instrumentos que tienen por objeto preservar el medio ambiente, las aguas continentales, el litoral costero, los espacios naturales, las vías de comunicación, los paisajes de interés, el patrimonio cultural y otros valores análogos. La declaración como BIC de un conjunto histórico, zona arqueológica, lugar de valor etnológico o sitio histórico determinará la obligación para el ayuntamiento donde radique el bien de redactar un plan especial de protección del bien, y que se podrá extender a su entorno de protección y zona de amortiguamiento (art. 55 LPCG). Como podemos observar, el entorno es susceptible de figurar bajo el paraguas protector de un plan especial para conservar sus valores determinados por ser el “escenario” del bien cultural.

11 Concretamente el artículo 44.2 establece que, en caso de que los bienes protegidos sean bienes integrantes del patrimonio arquitectónico o industrial, entonces podrá ser autorizado excepcionalmente por la *consellería* competente en materia de patrimonio cultural otro tipo de intervenciones distinto al establecido de forma general, en los casos en que se analicen de forma pormenorizada las características y condiciones de conservación del bien y su entorno de protección, los valores culturales protegidos y las mejoras funcionales, siempre que el proyecto de intervención justifique su conveniencia en aras de un mayor beneficio para el conjunto del patrimonio cultural de Galicia.

12 Artículo 71.1 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia.

De la literalidad de la disposición adicional segunda de la LPCG se extrae otra consecuencia vinculada a los entornos: en el momento de la entrada en vigor de la LPCG desaparece el Inventario y los bienes que no tengan la consideración de bienes de interés cultural pasan al Catálogo del Patrimonio Cultural de Galicia, pero nada se dice de los entornos; y es dudoso que sea de aplicación el artículo 30.1, dado el principio de irretroactividad, por lo que sus efectos solo operarían después de su entrada en vigor y no para aquellos que formaran parte de catálogos urbanísticos previos.

La Ley de patrimonio cultural de Galicia también establece como medida de fomento que las inversiones destinadas a mejorar las condiciones de apreciación del BIC, tanto en actuaciones sobre él como sobre su entorno de protección, tendrán la consideración de inversiones sobre el BIC y gozarán de beneficios fiscales.

Para terminar, la LPCG tipifica como infracciones la realización de cualquier intervención en el entorno de protección sin contar con autorización previa o contraviniendo los términos de esta, o el otorgamiento por parte de las administraciones locales de títulos habilitantes cuando sean contrarios al ordenamiento jurídico. También está prevista, como medida de resarcimiento de daños, la reparación de la alteración producida en los entornos de protección.

5 El Plan básico autonómico

El PBA es un instrumento de planeamiento urbanístico recogido en la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, y que tiene por objeto delimitar las afecciones derivadas de la legislación sectorial. Será aplicable en los ayuntamientos que carezcan de Plan general de ordenación municipal, y tiene carácter complementario para aquellos otros que dispongan de él, supliendo posibles indeterminaciones y lagunas del planeamiento vigente.

Según el artículo 92.2 del Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la ley del suelo gallega, el PBA identificará todos los bienes inmuebles del patrimonio cultural, tanto los inscritos en el Registro de Bienes de Interés Cultural de Galicia como en el Catálogo del Patrimonio Cultural de Galicia, y sus entornos de protección y zonas de amortiguamiento, en su caso. Y el artículo 95 establece que el PBA incluirá entre sus documentos un catálogo que aparece detallado en el artículo 101. Dicho catálogo recogerá todos los bienes inmuebles del patrimonio cultural: bienes de interés cultural, catalogados, así como aquellos otros que indique motivadamente la *consellería* competente en materia de patrimonio cultural, incluidos entornos y zonas de amortiguamiento, en su caso. Una consecuencia directa de esto es que el Catálogo del PBA contiene la relación más actualizada y totalizadora de los bienes del patrimonio cultural.

Con la entrada en vigor del PBA, un número no desdeñable de yacimientos arqueológicos que carecían de un reconocimiento jurídico previo pasan a formar parte del ámbito de patrimonio cultural, quedando sujetos a una tutela jurídica de la que carecían. Dicho de otro modo, existían varios miles de yacimientos conocidos gracias a trabajos arqueológicos previos o hallazgos que forman parte de inventarios o catálogos

administrativos pero que carecían de reconocimiento jurídico y, en consecuencia, disponían de un grado de protección de carácter residual. En esta situación se encontraba un número cuantitativamente importante de petroglifos que, tras la aprobación del PBA, deberían quedar calificados como BIC¹³, tal como fijan las normativas estatal y autonómica, pero sorprendentemente ni la representación gráfica ni la información recogida en su catálogo clasifican estos bienes como tales¹⁴.

Pudiera interpretarse que, una vez producido el acto administrativo constitutivo, pasasen directamente a tener la consideración de BIC por aplicación del artículo 94.2 LPCG, aunque también podría considerarse que estos bienes no alcancen los valores y las características que les son propias a las manifestaciones de arte rupestre y, consecuentemente, su calificación jurídica se reduciría a bienes integrantes del Catálogo del Patrimonio Cultural de Galicia por aplicación directa del artículo 30.1 LPCG.

El reconocimiento formal se produce a partir del mecanismo jurídico fijado en el artículo 30.1 de la LPCG, al establecer que los bienes inmuebles que se recojan individualmente singularizados en los instrumentos de planeamiento urbanístico y ordenación del territorio se integran en el Catálogo del Patrimonio Cultural de Galicia, incluido, en su caso, su entorno de protección, salvo que tengan la consideración de bienes de interés cultural. Este precepto es interesante al plantear que los elementos recogidos en los catálogos y sus entornos pasan a formar parte del Catálogo del Patrimonio Cultural de Galicia, es decir, el entorno pasa a formar parte del catálogo, pero sin que ello suponga su calificación como bien catalogado (art. 12.2 LPCG). Podríamos entonces entender que formando parte del catálogo existen elementos, véase los entornos o zonas de amortiguamiento, que forman parte de él, pero no tienen la consideración de catalogados. Esta división interna del catálogo parece ser el resultado de una mala configuración jurídica del mismo.

Como consecuencia de la aprobación del PBA y de su catálogo, se producen una serie de efectos jurídicos, algunos de ellos ya comentados (actualización de bienes o actos de reconocimiento formal de nuevos bienes), y de otros relacionados con los entornos de protección. Concretamente, la inmensa mayoría de los bienes cuentan ahora con un entorno geométrico de protección dependiendo de la naturaleza de los bienes, para el caso arqueológico de 200 metros, con excepción de unos pocos BIC con

13 Los bienes de interés cultural pueden ser declarados directamente por la ley (*ex lege*), por anotación mediante resolución administrativa o a través de un expediente administrativo individualizado. En el caso de los primeros, no nacen de la decisión administrativa, sino de un atributo del bien que es requerido por ley, pero para ello necesita de su inclusión formal en alguno de los instrumentos oficiales que dé constancia del hecho; es decir, necesita de un acto administrativo constitutivo que confirme que el bien en cuestión presenta las características requeridas por ley, momento a partir del cual se proyectará la tutela jurídica sobre él.

14 Salvo que consideremos que el Catálogo del PBA sea *sensu stricto* un instrumento y que tampoco conforme una categoría de protección, sino que el régimen jurídico de protección deriva única y exclusivamente del mecanismo establecido en la LPCG, de la misma forma que el Registro de BIC "está configurado legalmente como un registro público de carácter jurídico y no meramente administrativo, que tiene por objeto la anotación e inscripción de los actos que afecten a la identificación y localización de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español declarados expresa y formalmente de interés cultural, y que da fe de los datos consignados en el mismo a los efectos previstos en la Ley 16/1985. No es un instrumento que encierre actividad de catalogación en sentido estricto. Tampoco conforma una categoría de protección. El régimen jurídico de protección de los Bienes de Interés Cultural deriva única y exclusivamente de la declaración formal, por ministerio de la ley o por resolución administrativa. La inscripción en el Registro no tiene, a tales efectos, eficacia constitutiva". (ALONSO IBÁÑEZ, M.R. (coord.), *Los Catálogos Urbanísticos. Aspectos jurídicos, metodológicos y de gestión*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 2004, p. 27).

entornos singularizados, y, a tenor de lo dispuesto en artículo 30.1 de la LPCG, pasan a incorporarse al catálogo, dándose varias curiosidades:

1) Los bienes que formaban parte del Inventario del Patrimonio Cultural de Galicia previamente por figurar en catálogos de planeamiento suelen contar con un entorno singularizado y ordenanza reguladora.

Tras la aprobación del PBA, se le suma un nuevo entorno geométrico (y no coincidente) y, salvo que sea de aplicación el punto 2 de la disposición derogatoria de la LPCG y deje sin efectos las disposiciones urbanísticas (clasificación, ordenanzas y entorno), se superponen dos entornos formalmente distintos, pero tuitivamente amparados en la misma justificación, la protección del bien cultural.

2) Los bienes que previamente formaban parte del Inventario del Patrimonio Cultural de Galicia por figurar en las NCSPP contaban con inventario y ordenanza reguladora que fijaba un área de protección formada por una franja de 200 metros de diámetro medida desde el elemento o vestigio más exterior del bien.

En cambio, con la aprobación del PBA disponen de un nuevo entorno de 200 metros de diámetro, pero medidos desde el punto central del bien, y como consecuencia deja yacimientos de grandes dimensiones (castros o explotaciones mineras) prácticamente sin entorno efectivo de protección, a la vez que proyecta el régimen de protección del entorno sobre el propio bien al no existir una clara diferencia formal y jurídica entre entorno y bien. Obviamente, esta situación devalúa la protección previa sobre los bienes culturales¹⁵, y especialmente sobre los arqueológicos, en los que en ocasiones el entorno acaba transmutándose para convertirse en yacimiento.-

3) Podríamos pensar que los entornos del PBA son los señalados en el artículo 38 LPCG, pero tampoco parece ser el caso, ya que el PBA no distingue entre suelos urbanos o rústicos, ni tampoco se realizan las franjas desde el elemento más exterior del bien, sino que se trata de un círculo trazado desde un par de coordenadas centrales con un diámetro predeterminado según la naturaleza del bien.

Con la aprobación del PBA, aquellos bienes que forman parte del Catálogo del Patrimonio Cultural de Galicia por la desaparición del inventario quedan sometidos a una enorme incertidumbre.

Otra cuestión sin resolver y que genera inseguridad jurídica son los BIC con entornos delimitados en instrumentos urbanísticos, ya que no en todos los casos se respetaron en el PBA, sino que pasan a tener un entorno geométrico sin tener en consideración lo estipulado en el artículo 24.3 LPCG, que establece que la delimitación o modificación del entorno de protección seguirá el mismo procedimiento previo para la declaración de bien.

Otro hándicap es que el PBA no clasifica suelo ni altera las determinaciones del planeamiento que complementa, y en relación con los bienes arqueológicos puede tener implicaciones en su conservación; piénsese en un nuevo yacimiento que aparece sobre un espacio clasificado como rústico de especial protección forestal y, una vez solicitada la autorización autonómica para un aprovechamiento forestal, venga condicionada

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.

a la prohibición de determinadas actividades, como la plantación de nuevas especies o que el aprovechamiento no sea pleno; o la presencia en suelos urbanos de bienes arqueológicos cuando tiene garantizado un aprovechamiento urbanístico de la parcela abriendo la puerta a posibles supuestos indemnizatorios.

6 Conclusiones

Las características que definen al entorno son la relevancia ambiental y el carácter indisociable o inseparable con el bien, así como la tutela y el intervencionismo que ejerce la Administración sobre él. Podríamos considerar que se trata de un bien jurídico híbrido, dada la situación extravagante de este; no es un BIC ni un bien catalogado, pero puede formar parte del Catálogo del Patrimonio Cultural y está sujeto a un mayor intervencionismo que los bienes censados cuya actuación sobre ellos no está sujeta a autorización.

Existe una evidente conexión entre las normas del patrimonio cultural con otros ámbitos normativos, como el urbanístico, pero se detectan ciertas incoherencias, como sucede con el entorno de protección. En nuestra opinión, el tratamiento de los entornos es un proceso descuidado y sobre el que se ha reflexionado poco.

Los entornos de protección representados en el PBA no tienen encaje en la excepcionalidad regulada en el artículo 38 de entornos subsidiarios de la LPCG, por lo que podríamos estar ante un ámbito tutelar pero no un entorno de protección, y, dada la prevalencia de normativa sectorial sobre el PBA, los entornos del PBA serían una ficción. De forma similar, los entornos de los BIC recogidos en el PBA estarían representando otra ficción al incumplir los procedimientos fijados en la propia norma del patrimonio cultural.

Concluyendo, deberían haberse respetado las delimitaciones específicas de los bienes y de los entornos recogidos en los catálogos de los instrumentos urbanísticos o de ordenación territorial que además contaron para su aprobación definitiva con el informe favorable de la *consellería* competente en materia de patrimonio cultural y, para el resto de los bienes arqueológicos, deberían fijarse criterios de ponderación en relación con su 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*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 2004.

REGAP



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

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*, Universidad de Alicante, Departamento de Estudios Jurídicos del Estado, Alicante, 2012.

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