



Información Jurídica

Coordinador: Luis Enriquez de Salamanca

La defensa del patrimonio histórico-artístico y cultural en la legislación Local y de Urbanismo. Función de los entes Locales

Por José M. Corella Monedero

SUMARIO

- I. DELIMITACION DEL TEMA.
- II. EL MEDIO AMBIENTE CULTURAL.
 - a) Defensa del suelo. El paisaje.
 - b) Defensa de las construcciones.
- III. COMPETENCIAS MUNICIPALES Y PROVINCIALES.
 - 1. *La Ley de Régimen Local.*
 - a) Competencia municipal.
 - b) Competencia provincial.
 - c) Análisis general.
 - 2. *La Ley del Suelo.*
 - A) Los planes de ordenación territorial.
- a) Planes de ordenación integral.
- b) Planes de ordenación especial.
- B) Normas Complementarias y Subsidiarias de planeamiento.
- IV. ALGUNOS ASPECTOS DE LA ACTIVIDAD DE LOS ENTES LOCALES PARA EL CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DE LAS PREVISIONES DEL PLAN.
 - A) El control previo. Licencias.
 - B) La fiscalización posterior.
 - a) Las órdenes de hacer y no hacer (prohibiciones).
 - b) La potestad sancionadora.
- V. CONCLUSIONES.

1. Delimitación del tema

Conviene aclarar, inicialmente, en qué entorno legislativo y competencial vamos a movernos a lo largo de este trabajo. Porque, en definitiva —y va de suyo en el título—, se va a contemplar un as-

pecto muy limitado en las acciones de defensa del Patrimonio histórico-artístico y cultural, aunque, quizás, desde un enfoque de planificación, sea el que condicione de alguna forma cualquier actividad en este orden.

Desde el punto de vista de los

sujetos, la limitación es patente. Unicamente vamos a analizar la actividad de los entes locales provinciales y municipales; los llamados por García Trevijano entes de cobertura secundaria, es decir, entes territoriales de fines generales, subordinados al Estado que actúan

en defensa de los intereses peculiares de su población, intereses que pueden coincidir, concurriendo con los del Estado o que pueden no coincidir con ellos, complementándolos en este caso.

La actividad, se manifiesta de una gran amplitud. La defensa del patrimonio histórico-artístico y cultural podría referirse a todas las acciones de defensa del medio ambiente, porque cualquier medida que se adopte en defensa de ese medio repercute, en definitiva, en acción protectora de un patrimonio arquitectónico heredado. Piénsese en la protección, o en las acciones de protección del medio frente a la emanación de humos y gases que, cuando menos deterioran en sucedad las construcciones y entre ellas los monumentos artísticos. Una acción concreta de limpieza viaria o de recogida de basura beneficia, sin duda, ese patrimonio artístico e histórico. Un servicio contra incendios correctamente montado y de funcionamiento adecuado, es garantía de protección. Y, finalmente, una actividad cultural, una mentalización tendente a que se establezca una jerarquía de valores en la que tenga lugar adecuado el valor histórico-artístico y cultural como concepto abstracto comparable valorativamente con otros, entre los que cabría incluir los económicos, también puede caracterizarse como de defensa del patrimonio cultural en amplios términos.

Pero todo esto está en función de lo que entendamos por Patrimonio histórico-artístico y cultural. Patrimonio del país son determinados paisajes rurales que deben conservarse —y al hablar de paisajes rurales nos referimos no sólo a paisajes agrarios o forestales sino también a aquéllos de los que forma parte un núcleo de población de características determinadas reflejo de una época o de una instancia cultural concretas—, como lo son los conjuntos urbanos representativos de tendencias urbanísticas y estéticas tanto antiguas

como modernas. Y pensamos que lo cultural no puede separarse de lo histórico ni de lo artístico. *Es más, lo histórico, lo artístico y lo histórico-artístico, forman parte de lo cultural pero no son sus únicas partes.* Desde otra perspectiva cabría preguntarse dónde acaba la historia a efectos de calificación de un Monumento o de un conjunto monumental o funcional. Las realizaciones del Plan Cerdá de Barcelona —en tanto se conserven sin “contaminación” ¿no son tan representativas de un momento histórico como pueda serlo el casco antiguo de Córdoba? Y la pequeña aldea pirenaica, consustancial con el paisaje ¿no es significativa como manifestación de una forma de vida, pasada o presente, aunque no forme parte de esa magnificación al uso de lo histórico o de lo artístico?

Establecidos los sujetos, la actividad y el objeto, la tarea a desarrollar, desde una perspectiva jurídica, es la de analizar el marco legal en que esos sujetos pueden desenvolverse para realizar acciones genéricas o concretas de defensa del Patrimonio cultural e histórico-artístico. Y no cabe duda que del planteamiento anterior, se deduce un complejo abanico de interdependencias limitativas entre sujeto, objeto y actividad. Si a ello añadimos la posibilidad de acciones concurrentes sobre los mismos objetos —acciones muchas veces descoordinadas— y de competencias compartidas entre entes públicos de diferente orden, la dificultad de aclarar el tema es manifiesta.

2. El medio ambiente cultural

Pero antes de abordar en concreto el estudio de las competencias de los entes locales en el Derecho positivo español, se hace preciso, partiendo de lo indicado en el apartado anterior, concretar algo más el concepto de medio ambiente cultural, y, especialmente,

determinar los objetivos a los que pueden dirigirse las acciones de defensa que hayan de realizar Ayuntamientos y Diputaciones provinciales.

Así, podríamos hablar, inicialmente de defensa del suelo y de defensa de las construcciones, o, en definitiva, *de defensa de un patrimonio natural y defensa de un patrimonio artificial.*

a) Defensa del suelo. El paisaje.

Es muy difícil que el hombre se desenvuelva en un medio ambiente natural. La simple presencia del hombre con su capacidad de adaptar el medio a sus apetencias y necesidades, hace que el medio natural quede transformado rápidamente con la adición de elementos o la modificación de los propios elementos naturales. Cualquier adición o alteración en el medio natural va a suponer, de suyo, una alteración cuando menos del paisaje, con la transformación de éste y la ruptura de un equilibrio ecológico y natural que ha de reestructurarse hasta conseguir un nuevo punto de equilibrio. La acción depredadora del hombre, la caza y la pesca como actividades primarias para satisfacer necesidades humanas que, en un principio, pudieran formar parte de ese equilibrio natural, pronto incide en una degradación cuando el ritmo depredador se acelera por acelerarse el aumento de la especie humana. El sedentarismo, con sus secuelas, pastoreo y agricultura, con la creación de viviendas permanentes, suponen un estudio cultural que obviamente conlleva una modificación del entorno natural. Los diferentes estadios de la civilización van a suponer, entonces, una modificación de las circunstancias de vida de estadios anteriores, con rechace instintivo de formas de vida y de formas de residencias no apetecibles, por superadas.

No cabe duda, pues, que la consecución de mejores condiciones



de vida en el hombre, destruye o, cuando menos, modifica, de forma muy sensible, las realizaciones de períodos anteriores y consiguientemente el entorno natural se ve afectado por transformaciones y conceptualizaciones de índole diversa. En cada época, el hombre ha destruido las realizaciones anteriores, como inadecuadas para sus nuevas necesidades, y ha acomodado el entorno natural para que fuera apto en la satisfacción de sus nuevas apetencias.

Pero la defensa de los elementos naturales y la defensa del paisaje como parte de ellos, no se siente como necesidad hasta que se consigue un nivel económico y cultural determinados. Sólo cuando la eclosión demográfica se produce, se piensa en el aprovechamiento de los recursos naturales con una programación desde la perspectiva de la rentabilidad compatible con la conservación. *Únicamente cuando el nivel cultural alcanza unos determinados grados, se piensa en la protección del paisaje que, desde entonces, empieza a considerarse como patrimonio común.*

Quiere decirse, en definitiva, que la defensa de un patrimonio económico general y de un patrimonio natural común a todas las gentes sólo tiene sentido a partir de una toma de conciencia de sus respectivos valores económico y cultural. Y es en la época moderna cuando tal toma de conciencia se ha producido.

b) Defensa de las construcciones.

Algo parecido puede decirse respecto a los suelos urbanos, al paisaje urbano, a las construcciones representativas de movimientos culturales diversos, de formas de vida anteriores que, a pesar de los avatares del tiempo y de la humanidad, han llegado hasta nuestros días. Y piénsese que muchos de ellos no se conservan por su valor en uso actual, sino porque, como resultado de la consecución del nivel cultural a que an-

tes aludíamos, el hombre se ha preocupado de conocer y de descubrir estas muestras de formas de vida ya pasadas. Si a los movimientos románticos corresponde el redescubrimiento de la Naturaleza, al Renacimiento corresponde el redescubrimiento de las culturas clásicas, y desde ahí, la necesidad de conocer y conservar todo lo que represente una cultura antigua o perdida que pueda parecer. Se habla, entonces, de un patrimonio cultural histórico o artístico cuya conservación se hace necesaria con una necesidad que excede de criterios o evaluaciones puramente utilitarias o económicas, respondiendo a motivaciones de carácter estético y cultural en el más amplio sentido del término.

El problema en este ámbito va a plantearse en la necesidad de fijar un concepto o una serie de conceptos previos: ¿Qué construcciones o restos de construcciones deben protegerse y por qué?

La última parte de la pregunta parece que tiene una contestación incuestionable. Hay que defender, proteger y conservar en tanto en cuanto esas construcciones o esos restos suponen la manifestación de una forma de vida o de una técnica constructiva o de un valor estético que, por su propia especialidad, se integran en un patrimonio colectivo difícilmente evaluable en términos utilitarios, pero de importancia cultural, histórica o artística.

Por el contrario, la pregunta inicial ha de contestarse previa una crítica valorativa. En ella han de ponderarse no sólo los conceptos abstractos de cultura, arte e historia, sino, quizás también, los económicos de utilidad y valor en uso. En otras épocas no cabe duda que ese valor en uso era el que se imponía. Hoy, se piensa en otros valores y su colisión con el valor en uso plantea una serie de conflictos que hacen necesaria una regulación imperativa —a nivel nacional e incluso supranacional— que compatibilice valores económicos

y valores culturales. Sin embargo, siempre quedará un margen de apreciación personal, margen subjetivo creador de un amplio entorno en el que se mueven criterios económicos frente a criterios culturales.

Precisamente para aminorar ese margen de discrecionalidad en la apreciación de los valores culturales, pero sin suprimirlo totalmente, las legislaciones positivas han entrado en la regulación de la defensa del medio cultural declarando su necesidad genéricamente y adoptando criterios para hacerla efectiva.

3. Competencias municipales y provinciales

En el marco subjetivo que habíamos acotado al principio y para conocer precisamente cómo el legislador español atribuye competencias a Municipios y Provincias en la defensa de ese patrimonio cultural e histórico-artístico, y en qué medida se las atribuye con carácter genérico, hay que entrar forzosamente en el análisis de la normatividad vigente.

1. La Ley de Régimen Local

El texto refundido de la Ley de Régimen Local, publicado el 24 de junio de 1955, es el punto de partida en el estudio de las competencias locales que tienden de alguna forma a la protección del patrimonio histórico-artístico y cultural. *No quiere decirse que sea esa Ley la primera en el tiempo que atribuye competencias de este orden a los Entes locales, pero sí que es la que hoy recoge en un cuerpo normativo uniforme todas esas competencias expresándolas genéricamente.*

Si repasamos los artículos 101 y 243 de la Ley de Régimen Local nos vamos a encontrar con unas atribuciones competenciales de carácter general que afectarán a la función municipal y provincial de defensa del patrimonio histórico-

artístico y cultural, aunque, a veces, para provocar esa defensa se monetarice de alguna forma tal patrimonio desde la perspectiva turística.

a) Competencia municipal.

Entrando en la enumeración de las competencias municipales, en cuanto afectan a la conservación y defensa del patrimonio arquitectónico (histórico o artístico) y del medio ambiente en que está encuadrado se destacan en el art. 101 las siguientes:

a') En lo referente a la defensa y acondicionamiento de construcciones y de su entorno.

1. Gestión urbanística en general y competencias en orden a la reforma interior de las poblaciones (ap. a).
2. Protección de personas y bienes; policía de construcciones (ap. h).
3. Museos, monumentos artísticos e históricos (ap. j).

b') En el ámbito de defensa de la naturaleza.

1. Defensa del patrimonio forestal contra todos los ataques a su integridad en el suelo y en el vuelo (ap. b).
2. Protección y defensa del paisaje (ap. j).
3. Depuración y aprovechamiento de aguas residuales (ap. c).

c') En el aspecto de promoción cultural.

1. Instrucción y cultura (apartado f).
2. Mejora de las costumbres (ap. g).
3. Concursos y exposiciones (ap. i).
4. Fomento del turismo (ap. j).

d') En la prestación de servicios complementarios.

1. Limpieza de vías públicas; recogida y tratamiento de basuras (ap. c).

2. Policía urbana y rural; extinción de incendios (ap. h).

b) Competencia provincial.

Por su parte, el artículo 243, al enumerar las competencias genéricas de las Diputaciones provinciales, atribuye a las mismas, en el ámbito de nuestro estudio, las siguientes:

a') En lo referente a la defensa y acondicionamiento de construcciones y su entorno.

1. Conservación de Monumentos y lugares artísticos e históricos (ap. m).
2. Prestación a los Municipios de los medios técnicos necesarios para la formación de proyectos y ejecución de obras y servicios (ap. n).

b') En cuanto a defensa de la naturaleza.

1. Encauzamiento y rectificación de cursos de agua y desecación de terrenos pantanosos (ap. d).
2. Fomento de la riqueza forestal con la repoblación de montes (ap. g).

c') En el aspecto de promoción cultural.

1. Difusión de la cultura con la creación y sostenimiento de Escuelas Industriales de Artes y Oficios, de Bellas Artes y de profesiones especiales. Bibliotecas y Academias de enseñanza especializada (ap. k).
2. Concursos y exposiciones (ap. n).
3. Establecimiento de Granjas y Campos de experimentación agrícola (ap. e).
4. Desarrollo del turismo (ap. m).

d') En la prestación de servicios complementarios.

1. Subvenciones económicas para obras y servicios municipales (ap. n).

2. Construcción y conservación de caminos y vías locales y comarcales (ap. a).

3. Servicios comarcales contra incendios (Base 39, 6 en relación con la 17,2 del proyecto de Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local).

c) Análisis general.

La simple enumeración de las competencias de los entes locales municipales y provinciales, en la clasificación —tan convencional como cualquiera otra— que hemos realizado las generaliza excesivamente y hace que sea necesario encuadrarlas en forma debida y en especial desde la perspectiva de competencias concurrentes a los mismos fines.

Se plantea, entonces, una problemática competencial que va a referirse a las competencias de otros órganos de la Administración que las tienen sobre el mismo objeto o que las ejercen conjuntamente con los entes locales. Entraríamos así en la determinación de competencias concurrentes y competencias compartidas.

Cuando la Ley de Régimen Local habla de que la competencia municipal se dirige al gobierno y administración de los intereses peculiares de los pueblos (artículo 101, 1) y la provincial al fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia (art. 242) no puede pretender que la peculiaridad de estos intereses se manifieste como exclusiva, de tal forma que ese interés no coincida con otros de superior jerarquía cuyo gobierno, defensa y administración, deba estar a cargo de órganos de la Administración del Estado.

Desde la perspectiva que analizamos, de defensa del patrimonio arquitectónico y cultural, la protección de monumentos artísticos e históricos es interés que, junto al peculiar de cada pueblo, afecta a la provincia y afecta tam-



bien al Estado. Concurren aquí intereses de tres órdenes que tienen por objeto una misma actividad —la de defensa y protección— con diferentes formas de manifestarse en cuanto a su ejercicio. Puede darse, en estos supuestos, una concurrencia de competencias sobre el mismo objeto que conviene armonizar, a fin de evitar cualquier dispersión de esfuerzos, y que obliga a la formulación de una competencia operativa o funcional que ha de compartirse entre todos los órganos que pueden ejercerla.

Pero el problema puede llegar a complicarse —o a simplificarse— si a la concurrencia o compartición de competencias añadimos el factor de posibilidad, personal y económica, de su ejercicio. Porque una atribución legal de competencias, declarada, genérica o específicamente, en una norma jurídica es inejercitable cuando el órgano administrativo al que se atribuye carece de medios para su ejercicio. Habrá, sin duda, capacidad jurídica para desarrollar una finalidad que legalmente se le atribuye, pero la carencia de medios —insistimos, personales o económicos— condiciona la capacidad de obrar, pudiendo llegar a convertir en pura letra muerta aquella atribución competencial.

Por esta vía, no cabe duda, pueden resolverse multitud de cuestiones de competencia surgidas de una atribución genérica contenida en la norma.

En consecuencia, cuando se habla de competencias de los Entes locales para la defensa del patrimonio histórico artístico y cultural de los Entes locales, ha de pensarse siempre que la simple atribución de ellas no supone un ejercicio efectivo, para el que es necesaria la concurrencia de otros factores, los relativos a la posibilidad real de ejercitárlas.

Está fuera de toda discusión, entonces, que los Municipios y las Provincias poseen capacidad y competencia para el ejercicio de

acciones concretas en la defensa del patrimonio histórico - artístico y cultural, pero el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas, incluso genéricamente, estará subordinado a dos condicionantes:

1.º *La efectiva dotación de medios económico-financieros y personales, que hagan real el ejercicio de esas competencias; y*

2.º *La existencia de una coincidencia en los sectores de la vida municipal o provincial, en orden a una valoración adecuada de ese patrimonio, valoración que les haga sentir la necesidad de su defensa.*

Si importante es el primer punto —sin medios no hay acción posible—, no menos lo es el segundo. Cuando los sectores de la vida municipal se enfrentan con la disyuntiva conservación del patrimonio artístico o histórico *versus* desarrollo económico, solamente si poseen una adecuada jerarquía de valores se podrá preservar ese patrimonio.

Se entra así en el ámbito de la decisión política, decisión que depende de una confrontación de valores y utilidades, encontrándose entre los primeros los inmateriales de la cultura.

En la perspectiva local, quizás, la decisión política, dada la situación de tutela que ejerce la Administración del Estado sobre los Entes locales, pueda condicionarse desde el nivel central, en el sentido de que se formulen unas directrices en orden a la acción concreta de defensa del patrimonio arquitectónico histórico y artístico, pero esas directrices podrán cumplirse —y aquí entra en juego, nuevamente, esa decisión política— en términos estrictos o con una mayor amplitud de gestión.

Por eso puede llegar a ser fundamental la competencia en materia, no de protección directa, sino de "concienciación". Se trata, pues, de crear un ambiente general que eleve la valoración de ese patrimonio

en la conciencia de las gentes. Es una labor cultural para la que Ayuntamientos y Diputaciones provinciales tienen competencia y puede dar, como resultados positivos, la creación de unos criterios más amplios, en los que no se vea siempre en primer término el aspecto económico-utilitario a corto plazo de las acciones públicas.

Pero con independencia del aspecto que atañe a la cultura de los administrados y de los administradores, quedaría en pie, siempre, el aspecto económico-financiero, necesario para que una acción efectiva de defensa fuera realmente relevante. No me resisto a transcribir la observación de Javier de Burgos en sus lecciones en el Liceo de Granada, que, después de más de un siglo, conserva todo su valor: “Ayuntamientos sin recursos son un monstruoso contrasentido que, en definitiva, se resuelve en una censura viva al Gobierno que a tal los condena, en un motivo permanente de remordimiento para los individuos que los componen. en una befa sacrilega del sagrado derecho que tienen los pueblos para nombrarlos. ¿Qué significan Cuerpos ocupados sólo en discusiones impertinentes por lo estériles y ridículas por lo impertinentes?”.

Se traduce así una problemática de defensa patrimonial cultural, en una problemática de dotación económica que, como para todas las obligaciones municipales, va a tener que resolverse prioritariamente. Y deberá tenerse en cuenta que desde un punto de vista estrictamente legal, Ayuntamientos y Diputaciones, según los preceptos contenidos en los artículos 102, 103, 245 y 246, no cuentan entre sus obligaciones mínimas las relativas a defensa del patrimonio histórico artístico. Por ello su acción, muchas veces, tendrá que ser puramente limitativa —acción de protección o de policía de construcciones— y no se manifestará en una actividad directa de conservación, reparación o acondicionamiento.

2. La Ley del Suelo

Parece que está fuera de toda discusión que cuando se trata de satisfacer necesidades ilimitadas con medios escasos, se hace precisa una programación de la actividad, individual o colectiva, en la que se establezca un adecuado orden de prioridades.

Los programas de acción municipal y provincial tienen este sentido, sentido de eficacia, intentando conseguir una mayor y mejor prestación de servicios con un uso racionalizado de los medios materiales y personales de que pueda disponerse.

Esta programación de la acción municipal o provincial, cuando afecta a materias de ordenación del medio ambiente urbano y rural —y la defensa del patrimonio cultural lo es— puede y debe plasmarse en un planeamiento territorial que recoja coordinadamente esas posibles actividades y las contemple y regule desde una perspectiva integral.

Nuestra legislación positiva y nuestra organización administrativa parece que han "caído en la trampa" de sectorializar la ordenación del territorio. Se plantean, como consecuencia de esa sectorialización, una serie de cuestiones en orden a la coordinación de acciones legitimadas por una legislación especializada, distinta de la general ordenadora. Y, desde luego, esa legislación especializada, en muchos casos responde a concusiones de protección ya superadas por el propio desarrollo de la acción administrativa y por las nuevas concepciones —distinto nivel cultural— de lo que deba ser la protección del patrimonio arquitectónico.

La Ley de reforma de la del Suelo, de 2 de mayo de 1975 ("Boletín Oficial del Estado" del 5) parece que quiere destacar el aspecto de ordenación territorial, con un sentido más amplio que el contenido en la del 56. Sin embargo, también contiene preceptos, respetados en cuanto se encontraban en la Ley anterior, que afectan espe-

cíficamente a la defensa y protección del Medio histórico y artístico, como acciones concretas en ese medio, incidentes en la planificación o de obligado cumplimiento aun cuando los planes de ordenación no aluden a esa actividad concreta. Desde ambas perspectivas habrá, pues, que analizar la posible actividad de Ayuntamientos y Diputaciones provinciales.

A) LOS PLANES DE ORDENACION TERRITORIAL

Una primera aproximación a los planes de ordenación del territorio nos plantea la división de los planes en integrales y sectoriales. Los primeros afectarían a todo el territorio del planeamiento, contemplándolo desde una perspectiva total y analizando todos los aspectos de infraestructura, uso de suelo, reservas y protección, etc. Son, como dice el artículo 13 de la Ley de 2 de mayo de 1975, "instrumentos de ordenación integral del territorio".

Los planes sectoriales desarrollan los anteriores, como señala el propio artículo, cuando sea necesario, con la finalidad de ordenar recintos y conjuntos artísticos, protección del paisaje y de las vías de comunicación, conservación del medio rural, en determinados lugares, reforma interior, saneamiento de poblaciones y cualesquiera otras finalidades análogas.

Limitándonos al ámbito de nuestro estudio, conviene conocer qué acciones se prevén para la ordenación, protección y defensa del patrimonio histórico-artístico de carácter arquitectónico en cada una de las categorías de planes y de quién sea la competencia, tanto para planificar como para ejecutar los planes aprobados.

a) Planes de ordenación integral

a') Los Planes Directores Territoriales de Coordinación deberán —a tenor de lo preceptuado en el artículo 8.º, 1 de la Ley de 2 de mayo de 1975— contener entre sus determinaciones, las medidas de

protección a adoptar en orden a la... defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural y del patrimonio histórico-artístico.

La función de los Entes locales en el trámite de decisión respecto a la redacción de estos Planes aparece en cuatro momentos:

1. Promoción.— Las Entidades locales pueden instar al Ministro de la Vivienda para que éste, a su vez, proponga al Consejo de Ministros que acuerde la formación de un Plan Director Territorial de Coordinación (8.º bis, 1, párrafo 2.º de la Ley 19/75 de 2 de mayo). Cuando se habla aquí de Entidades locales habrá que remitir el concepto a lo que establezca la Ley de Régimen Local y, en consecuencia, no sólo las Diputaciones y los Ayuntamientos podrán instar al Ministro la propuesta, sino también podrá hacerlo cualquier entidad asociativa que esté calificada como Entidad local (Mancomunidades, Agrupaciones, etc.).

Los Ayuntamientos, por su parte (párrafo 3.º del núm. 1 del artículo 8.º bis, citado), podrán solicitar de las Diputaciones provinciales que redacten los Planes Directores Territoriales de Coordinación, dentro de los ámbitos que se señalan.

Esta facultad de promoción sitúa a las Entidades locales en una posición de tercer grado respecto a la integración de las acciones en defensa del Patrimonio arquitectónico a través de los Planes Directores Territoriales de Coordinación y quizás (depende de cómo se redacten esos Planes) someta sus decisiones en este ámbito a un mínimo de actividad que —puede pensarse— no limitará facultades posteriores en orden a la ampliación de las mismas, cuando menos en determinados aspectos protectores o para determinados edificios en concreto.

2. Elaboración.— La redacción de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, con la determinación de esas medidas pro-



tectoras que deben contener, corresponderá, en términos generales, al Organismo o Entidad (entre ellas las Entidades locales) que establezca el Consejo de Ministros (artículo 8.^o bis, núm. 1, párrafo 1.^o).

Pero aun en el supuesto que el Organismo o Entidad no sea local, en esa redacción deberá intervenir —los Reglamentos de la Ley dirán cómo— las Entidades locales sin necesidad de que esa intervención sea solicitada por ellas, aunque la redacción del párrafo 4.^o del número 1 del artículo 8 bis de la Ley de 1975, pueda provocar alguna confusión en tal sentido.

Pero, además, cuando el ámbito territorial del Plan Director sea de una sola provincia o de varios municipios de una misma provincia, las Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares podrán redactar por propia iniciativa un Plan Director Territorial de Coordinación.

El problema podría plantearse, en general, con relación a si tal redacción, a iniciativa propia, tiene el mismo efecto que cuando es acordada y encargada por el Consejo de Ministros o, por el contrario, en el supuesto de las Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares, si podría, discrecionalmente, decidir la Administración del Estado no continuar el trámite en cuanto que falta el acuerdo del Consejo. Y, por otra parte, se plantearía el problema de la compatibilidad o incompatibilidad de acuerdos distintos y el subsiguiente encargo a técnicos distintos, en el supuesto de doble iniciativa (Consejo de Ministros y Diputación o Cabildo), simultánea o sucesiva en el tiempo.

3. Información.— Cuando no son las Entidades provinciales quienes redactan el Plan, éste habrá de someterse a su informe en un período especial de un mes, informe que deberá producir cada una de las Corporaciones locales a cuyo territorio afecte el Plan.

El artículo 8.^o bis número 2 de la Ley de 2 de mayo de 1975, al hablar del informe de los Departamen-

tos ministeriales, formula una presunción positiva si transcurren dos meses sin emitirse el informe. Sin embargo, tal presunción no aparece expresada con relación a las alegaciones que pudieran formular las Corporaciones Locales que, o bien deberán formularlas en plazo de un mes o bien se tendrán por no formuladas pero sin presumir tal falta de informe como favorable o desfavorable.

4. Ejecución.— En el ámbito de la ejecución, las Corporaciones locales quedarán vinculadas por las determinaciones de los Planes Directores Territoriales de Coordinación. Tal vinculación se manifestará:

- En la inmediata entrada en vigor del Plan Territorial cuyas determinaciones tendrán prioridad frente a cualesquier otras, salvo las establecidas en normas legales.
- En la acomodación de los Planes generales a las determinaciones de los Planes Directores, cuando aquéllos sean anteriores a éstos.
- En la obligación de acomodar toda la planificación de inferior rango (Planes Generales. Parciales, Proyectos de Urbanización, Estudios de Detalle y Planes especiales) a las determinaciones y directrices de los Planes Directores, si esa planificación es posterior a ésta.

En consecuencia, las líneas informadoras de los Planes Directores se reflejarán en las acciones de ejecución, a través del resto de las figuras de planeamiento y de la ejecución de los Planes o Normas directamente o por particulares. Así, las medidas de protección para "defensa, mejora, desarrollo o protección... del patrimonio histórico-artístico" podrán venir determinadas desde el escalón de los Planes Directores Territoriales de Coordinación.

b') Los Planes Generales, por su parte, deberán establecer, con

carácter más concreto, las "medidas para la protección... y defensa... de conjuntos urbanos e histórico-artísticos, de conformidad, en su caso, con la legislación específica que sea de aplicación en cada supuesto".

Aparece aquí una diferencia con las determinaciones de los Planes Directores Territoriales de Coordinación y es la que hace referencia a la defensa de conjuntos urbanos, expresión que incide muy de cerca en el concepto de patrimonio arquitectónico que no es únicamente la defensa y protección de uno o varios edificios aislados. No se trata, pues, de defender sólo lo que, convencionalmente, pueda ser calificado de monumento, sino de defender también el entorno, el conjunto sin el que, muchas veces, el propio monumento carecería de sentido. Y para eso el artículo 9 ter, 2.1 de la Ley de 1975, obliga a que en el Plan General, se establezca la "reglamentación detallada... de las características estéticas de la ordenación, de la edificación y de su entorno" (ap. e) y la "delimitación del ámbito de las operaciones de reforma interior que se estimen necesarias" (ap. a).

Pero también, en el suelo que no es urbano, el Plan General deberá establecer las medidas para la conservación y protección de las edificaciones y parajes que por sus características especiales lo aconsejen (art. 9 ter, 2, 4).

La acción de los Entes locales, en este ámbito funcional y territorial de los Planes Generales, es ya más concreta que en los Planes Directores Territoriales de Coordinación:

La iniciativa o promoción en cuanto a su formación corresponde a los Entes locales sin perjuicio de que la puedan acordar también otros órganos urbanísticos, incluso del Estado, o los particulares.

Del trámite de elaboración se responsabilizará la Entidad o particular que haya adoptado la iniciativa, pero el trámite de aprobación inicial y provisional es de

competencia del Ayuntamiento cuando se refiera a un solo Municipio y de la Diputación provincial cuando el ámbito territorial se extienda a más de uno (art. 9 bis, 4).

Finalmente, la ejecución de los Planes corresponderá a las Entidades locales en su esfera de actuación, sin perjuicio de la participación de los particulares a que alude el artículo 102 de la Ley de 2 de mayo de 1975. Cuál sea esa esfera de actuación, es el problema que se plantea y que hace referencia o, al menos, parece hacerla, a toda la problemática de competencias compartidas o concurrentes en el ámbito urbanístico. Y, desde la perspectiva de los Planes Generales de ámbito supramunicipal, que forman y aprueban las Diputaciones, dado que la esfera territorial de competencia coincide con la de los Municipios planificados, la actuación de Ayuntamientos y Diputación podrá conducir a conflictos de difícil solución. La única posible sería separar los campos de formación y ejecución entregando ésta a los Ayuntamientos y reservándose la Diputación el control y la facultad de subrogación por incumplimiento o cumplimiento inadecuado. En todo caso, cuando sea la Diputación quien forme el Plan General y lo tramite tendrá que respetar lo preceptuado en el artículo 32, abriendo un período especial de información pública para alegaciones de los Ayuntamientos afectados.

b) *Planes de ordenación especial*

Como se decía más arriba, estos Planes no son instrumentos de ordenación integral del territorio, sino que vienen a desarrollar las previsiones de los Planes Generales, Directores Territoriales de Coordinación y Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento, que afectan (en lo que concierne a nuestro estudio) a la ordenación de recintos y conjuntos artísticos, protección del paisaje y reforma interior de las poblaciones (art. 13.1 Ley 19/75 de 2 de mayo).

Se planteaba la cuestión en la Ley de 12 de mayo de 1956, de la independencia de estos Planes especiales, que comportaba el riesgo de desvincularlos del resto del planeamiento, desvinculación que podía suponer la ejecución de una serie de acciones aisladas con poco o ningún enlace con el entorno en que los objetos de planeamiento estaban situados. Este problema parece solucionarlo el artículo 13 de la Ley nueva, cuando exige que los Planes Especiales sean desarrollo de una ordenación de rango superior y de carácter territorial e integral de tal forma que ya las especialidades de la defensa del Patrimonio cultural estén contempladas en el conjunto de una ordenación general, si bien, queden pendientes de las concreciones del Plan especial que se ha de aprobar para concretar las previsiones generales tenidas en cuenta.

El artículo 14 de la Ley del Suelo de 1956, no modificado por la de 1975, establece que "la conservación y valoración del Patrimonio histórico y artístico de la Nación y bellezas naturales, en cuanto objeto de planeamiento especial, abarcará, entre otros, estos aspectos:

"a) Elementos naturales y urbanos cuyo conjunto contribuya a caracterizar el panorama.

"b) Plazas, calles y edificios de interés.

"c) Jardines de carácter histórico, artístico o botánico.

"d) Realce de construcciones significativas.

"e) Composición y detalle de los edificios situados en emplazamientos que deban ser objeto de medidas especiales de protección.

"f) Uso y destino de edificaciones antiguas y modernas."

Por su parte, el artículo 18 de la Ley de 1956, que tampoco ha sido modificado, al hablar de la mejora del medio urbano y rural como objeto de Planes especiales, señala como finalidades las siguientes:

"a) Modificar el aspecto exterior de las edificaciones, su carácter arquitectónico y su estado de conservación.

"b) Alterar determinados elementos vegetales, jardines o arbolado.

"c) Prohibir construcciones y usos perjudiciales.

"d) Someter a normas urbanísticas el acoplamiento de las edificaciones."

De los dos artículos transcritos parece deducirse una conclusión: se entiende la defensa del Patrimonio histórico y artístico como acciones de conservación o reparación puntualmente ejercitadas en los edificios o construcciones que merezcan el calificativo pero se olvida el entorno próximo, las perspectivas urbanas y rurales, y, en fin, cualquier medida que tienda a proteger no sólo el edificio, sino el ambiente creado en torno a él o creado por él en su ámbito de proyección.

Ciertamente que el artículo 60 dictaba normas generales que debían tenerse en cuenta, pero la distinta posición de unas normas y otras haría que, con frecuencia, se olvidara la existencia de este precepto. Quizá todo el problema venga a resolverse al hacer depender los Planes especiales de un planeamiento de mayor jerarquía e integral en el que se contemple todo un conjunto territorial en sus más amplios aspectos.

Lo que queda fuera de toda duda es que las Entidades locales pueden, tanto a través de los planeamientos integrales de su territorio como mediante los Planes especiales, adoptar previsiones en orden a la defensa del Patrimonio histórico y artístico. Cómo vayan a desarrollarse después esas previsiones contenidas en el planeamiento es problema que afecta a la eficacia operativa de esos Entes locales, eficacia que está en relación directa con su organización funcional y económica.



B) NORMAS COMPLEMENTARIAS Y SUBSIDIARIAS DE PLANEAMIENTO.

Las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento adquieren en la Ley de 1975 un carácter de ordenación territorial del que prácticamente carecían en la Ley de 1956. Hasta tal punto es así que afirmándose la jerarquización de planes, los Planes parciales podrán desarrollar directamente las determinaciones de dichas Normas, que deberán redactarse con el grado de precisión adecuado a la clase de Plan al que suplan o cumplimenten (art. 58 de la Ley 19/75).

La ejecución de estas normas va a corresponder al órgano que tenga la competencia respecto a los Planes parciales, es decir, normalmente los órganos de la Administración local o a los particulares que participen en ella en los términos que de la Ley se deducen.

En tanto en cuanto estas Normas Complementarias y Subsidiarias afecten a entornos en los que se encuentre un elemento arquitectónico digno de protección, la acción "planificadora" y la de ejecución van a representar una incidencia en el patrimonio histórico y artístico e incluso en el cultural —en el amplio sentido a que a él nos venimos refiriendo— que conviene tener muy en cuenta a fin de evitar, en lo posible, los perjuicios que de ella puedan derivarse, o para adoptar las medidas de protección necesarias a fin de incorporarlas, precisamente a esas Normas.

Pero junto a estas Normas específicas de carácter particular, dictadas para suplir o complementar el planeamiento, la Ley del Suelo contiene otras generales que han de cumplirse incluso aun cuando el planeamiento las desconozca e incluso aun cuando las contradiga. Son las contenidas en los artículos 60, 60 bis y 60 ter de la Ley 19/1975.

La primera de ellas, de carácter amplio, indica (art. 60) que "las construcciones habrán de adaptarse en lo básico al ambiente en que

estuviesen situadas". Esta norma o este precepto parece suficientemente claro para evitar cualquier desafuero en el ambiente arquitectónico de una zona determinada. Sin embargo, el legislador aclara o desarrolla el precepto general, añadiendo:

"a) Las construcciones en lugares inmediatos o que formen parte de un grupo de edificios de carácter artístico, histórico, arqueológico, típico o tradicional, habrán de armonizar con el mismo, o cuando, sin existir conjunto de edificios, hubiera alguno de gran importancia o calidad de los caracteres indicados."

"b) 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, típicas o tradicionales y en las intermedias de las carreteras y caminos de trazado 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, romper la armonía del paisaje o desfigurar la perspectiva propia del mismo."

No obstante estas previsiones legales que ya venían existiendo con alguna menor precisión en la Ley de 1956, la verdad es que los atentados al patrimonio cultural, a través de construcciones permitidas en su entorno o dentro de su perspectiva natural, han sido considerables.

Quiere decir esto que falta en los administradores, en quienes tienen a su cargo la facultad de conceder o denegar las autorizaciones para construir, una sensibilidad, fruto, en definitiva, de una falta de cultura, que conduce a que, no obstante las previsiones legales, las desfavorables incidencias en esos conjuntos, parajes, sitios o paisajes se produzcan.

Retornamos así a la base de todos los problemas que nacen del

enfrentamiento de criterios económicos y criterios artísticos y culturales en general. *Hay una hipervaloración de criterios económicos conscientemente, o inconscientemente como consecuencia de un nivel cultural bajo.*

4. Algunos aspectos de la actividad de los entes locales para el control del cumplimiento de las previsiones del Plan

El artículo 102 de la Ley del Suelo, en la redacción dada por la reforma de 1975, establece que "la ejecución de los Planes de Ordenación corresponde al Estado, a las Entidades Locales y a las Entidades Urbanísticas Especiales, en sus respectivas esferas de actuación, sin perjuicio de la participación de los particulares en dicha ejecución, en los términos establecidos en el presente título".

Cabría hacer una primera distinción en el concepto de ejecución de los Planes de Ordenación, distinción que afecta a la actividad de los Entes locales o de la Administración en general y la actividad de los particulares.

Conviene separar, desde la perspectiva en que queremos movernos, entre ejecución del Plan como actividad que tiende al cumplimiento de todas las previsiones del planeamiento, comprendiendo la acomodación física y jurídica del territorio a esas previsiones, la ejecución de las obras de urbanización y la edificación, y la actividad que tiende exclusivamente a la edificación, cuando el resto de las previsiones se han cumplido o son circunstancias de hecho que el Plan ha contemplado y consolidado. Esta última circunstancia puede darse con frecuencia en suelo urbano y es precisamente donde va a producirse la actividad de defensa del Patrimonio histórico y artístico con mayor intensidad.

La defensa del Patrimonio histórico y artístico no supone —lo hemos dejado indicado a lo largo de

este estudio— solamente una determinadas acciones en relación con las construcciones calificadas. Porque, por ejemplo, la ejecución de un Plan parcial en terreno urbanizable programado, con unos volúmenes o masas de edificación, en zonas de ensanche, puede incidir muy desfavorablemente en perspectivas urbanas que afecten a monumentos o construcciones cuya protección es necesaria en función de la calificación de históricos o artísticos. Conviene, entonces, tener en cuenta que cualquier actividad de ejecución del planeamiento puede afectar a elementos que sea necesario proteger, aunque no se realicen estrictamente en su entorno inmediato.

Con ser importante este aspecto, en cuanto se refiere a la ordenación integral de un territorio más o menos amplio, parece que las dificultades que plantea son salvables a partir de una correcta planificación y de una actividad de ejecución cuya competencia se ejerce por el órgano que formó el Plan.

Por eso nos vamos a referir a partir de ahora, a la actividad administrativa que tiene por objeto fiscalizar la de los particulares cuando pretenden la ejecución de obras singularizadas en terrenos aptos para la edificación o en edificaciones ya existentes para su reparación, reforma o consolidación. Entramos en el campo de las autorizaciones administrativas para construcciones y uso de suelo que quieran efectuar los particulares.

Contemplando la actividad administrativa desde este punto de vista, podemos señalar dos tipos de acciones: la previa fiscalización de las acciones privadas y la fiscalización posterior que, a su vez, abarca otros dos aspectos: las sanciones y las órdenes de reconstrucción o de demolición (órdenes de hacer).

A) EL CONTROL PREVIO. LICENCIAS

Si consideramos que los particulares tienen un derecho natural para edificar o para demoler las

edificaciones, consustancial con el derecho de propiedad, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes, como dice el artículo 348 del Código civil, se hace necesario establecer cómo ha de llevarse a efecto la comprobación del cumplimiento de las limitaciones.

El sometimiento a previa licencia es la fórmula que utiliza la Administración para la constatación del ejercicio de esa facultad particular derivada del derecho de propiedad. Tal sometimiento a previa licencia no supone el otorgamiento de nuevas facultades al titular del derecho de propiedad, sino la mera comprobación de que el ejercicio de su derecho se va a adecuar a las limitaciones establecidas legalmente. Aparece así una formulación prohibitiva del ejercicio de un derecho, sin el previo análisis administrativo de la actividad pretendida.

La Sentencia del Tribunal Supremo, de 30 de diciembre de 1967, formula una exposición completa de lo que la licencia supone. Dice: "...la propia naturaleza de estas autorizaciones administrativas, al permitir el ejercicio de un derecho del que ya era titular el autorizado, previa valoración de la legalidad de tal ejercicio, con relación a la zona del orden público que el sujeto autorizante debe tutelar, muestra cómo mediante la licencia no se amplía el patrimonio del autorizado, con la adición de un bien o un derecho que antes no tuviera, si bien es cierto que con ello se dilata su esfera jurídica, mediante la eliminación de las cortapisas establecidas previamente por el ordenamiento, al objeto de que el ejercicio de ciertos derechos por el particular no pueda hacerse, sin previo control administrativo, sin que aquella remoción implique transferencia de derecho alguno del ente autorizante al sujeto autorizado..."

Así, la actividad de los sujetos privados se ve condicionada a la obtención de la autorización de la Administración para el ejercicio de

determinados derechos que, en el ámbito urbanístico, son los que enumera el artículo 165 de la Ley del Suelo, según el texto de 1975 que, además, tiene carácter ejemplificativo, de donde se deduce que la propia Administración actuante, a través de las normas contenidas en los Planes o en sus Ordenanzas podrá acordar el sometimiento a licencia de otras actividades relacionadas con las enumeradas o complementarias de ellas.

La redacción de este artículo 165 establece que estarán sujetos a previa licencia, a los efectos de esta Ley (es decir, a efectos urbanísticos), los actos de edificación y uso del suelo. Cuáles sean los actos de edificación y uso del suelo, los enumera a continuación el propio artículo. Son, a modo de ejemplo ("tales como" —dice la letra del artículo 165—): las obras de nueva planta, modificación de estructura y aspecto exterior de las edificaciones existentes, la primera utilización de los edificios y la modificación del uso de los mismos, la demolición de construcciones, la colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública y los demás actos que señalen los planes.

Esta intervención previa de la Administración, conferida por la Ley a los Ayuntamientos (art. 166 L. S.) supone, en cuanto a la defensa y protección del Patrimonio histórico y artístico de carácter inmobiliario, dos formas o dos aspectos de la constatación de la legalidad. El primero, en cuanto se hace necesario analizar si la actividad privada se conforma con el Plan y con todas sus determinaciones; el segundo, para tener en cuenta, cuando el Plan no las contiene, el resto de las normas que sobre protección de este Patrimonio están vigentes en el total ordenamiento jurídico y, en especial, las derivadas de una adecuada aplicación del artículo 60 de la Ley del Suelo. Todo ello sin perjuicio de las competencias concurrentes de otros organismos como pudieran ser



los dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia, cuyas autorizaciones serían concurrentes con la licencia municipal.

Se produce así, y a través de una actividad reglada de la Administración, una constatación previa al ejercicio de la *facultas aedificandi* que comporta un control en la ejecución de ciertas determinaciones del Plan.

Respecto a acciones puntuales en terrenos edificables y en edificios ya existentes, puede afirmarse que la actividad de licencia debe ser efectiva evitando esas incidencias perjudiciales en el patrimonio inmobiliario de carácter histórico y artístico. No obstante, la Ley prevé (en sus artículos 171, 171 bis, 172 y 172 bis) las contingencias resultantes de una indebida actividad privada (ejecución de obras sin licencia o sin ajustarse a las condiciones de la misma) o pública (concesión de licencia que constituya una manifiesta infracción urbanística). En ambos casos, sin perjuicio de las sanciones, y cumpliendo determinados requisitos, la demolición de lo indebidamente construido y —creemos— la recomposición de lo afectado por las obras ilegales se impone con carácter obligatorio.

B) LA FISCALIZACIÓN POSTERIOR

Sin perjuicio de ese control, previo a cualquier actividad de los particulares, la Ley prevé la posibilidad —y aquí el realismo del legislador es evidente— de ejercicio ilegal o no legitimado de las facultades privadas en relación con las construcciones, bien sea edificando de nueva planta, reconstruyendo, reparando o demoliendo lo ya construido. Al mismo tiempo prevé la posibilidad de una obra legitimada administrativamente pero en cuya legitimación (licencia) se ha incurrido en una manifiesta infracción urbanística.

Es necesario, pues, que para comprobar si la actividad de los particulares se encuentra legitimada, tenga que establecerse un con-

trol posterior y permanente, referido tanto a las construcciones ya realizadas (para evitar alteraciones) como para las que están en curso de ejecución. Incluso el hacer administrativo podrá dirigirse a la revisión de los propios actos y acuerdos para comprobar, en su caso, directamente o por denuncia, la legalidad de los mismos.

Cuando, como consecuencia de esos necesarios servicios de comprobación, se llega a conocer la existencia de una infracción urbanística, procederá, en términos generales, a la imposición de la correspondiente sanción y a adoptar las medidas necesarias para recomponer la situación de hecho o de derecho vulnerable.

Las consecuencias de esta actividad administrativa son dos, como hemos dejado apuntado: sanciones económicas y órdenes de hacer. Tales consecuencias pueden ser perfectamente compatibles y así cabe sancionar la infracción, sin perjuicio de ordenar la recomposición de las cosas en el estado que tenían antes de cometerse la infracción.

a) Las órdenes de hacer o no hacer (prohibiciones)

Cuando se comprueba la ejecución de una obra sin licencia o sin ajustarse a las condiciones legales establecidas en esa licencia, procede, como primera medida, la paralización de las obras, si están en curso de ejecución. Esta medida tiene como finalidad —claramente expresada en su propia formulación— evitar que llegue a consolidarse una situación incompatible con el planeamiento o con las normas legales.

El responsable de lo ejecutado sin licencia podrá, durante el período de suspensión, intentar la legitimación, obteniendo tal licencia si con arreglo a las normas legales es susceptible de otorgarse. En otro caso, procederá la demolición de lo construido sin licencia o sin ajustarse a sus condiciones. Tal demolición correrá a cargo del infractor

tanto en el aspecto material como en el económico, si bien en el primero su inactividad podrá suplirla la Administración.

Si la obra está terminada se procederá de la misma forma en cuanto a las que no puedan legitimarse, por el otorgamiento de la licencia *a posteriori*.

En todo caso, la sanción por infracción será compatible tanto con la orden de demolición como con el otorgamiento de la licencia legitimadora.

Sin embargo, la Ley no contempla los supuestos que más directamente van a afectar a la conservación del Patrimonio histórico y artístico. Ciento que las edificaciones inadecuadas en el entorno de edificios calificados seguirán el régimen anterior, pero las demoliciones que se inicien o que se realicen totalmente, antes de que la Administración se aperciba de ello, en edificios o monumentos de carácter histórico o artístico, provocarán la sanción, pero en la Ley no se prevé la orden de reconstrucción, en concreto.

Y es así porque estimamos insuficiente el precepto contenido en el número 2 del artículo 168 de la Ley del Suelo que establece que “los Ayuntamientos y, en su caso, los demás Organismos competentes ordenarán, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellas condiciones” (las de seguridad, salubridad y ornato público de las edificaciones). Por otro lado, tampoco el artículo 169 que amplía las órdenes de hacer a obras de reforma, en determinadas circunstancias, es aplicable al supuesto planteado.

La facultad de la Administración local en cuanto a prohibiciones, aparece con carácter general en el artículo 5º apartado c) del Reglamento de Servicios de 17 de junio de 1955 y se concreta en el ámbito urbanístico en las prescripciones del planeamiento y en la posibilidad de prohibir la continuación de obras que no sean legitimables en



los términos ya señalados. En este sentido el artículo 171 de la Ley reformada faculta a la Administración para "impedir definitivamente los usos a que diera lugar" la construcción ilegal no susceptible de legitimación.

Analógicamente, podría hablarse —y quizás los reglamentos de la Ley del Suelo lo recojan— de una prohibición de demolición cuando afecte a edificios artísticos o históricos y, ampliando el concepto, a conjuntos representativos de formas de vida anteriores a la actual que merezcan protección.

b) La potestad sancionadora

Con independencia de las acciones concretas que la Administración pueda adoptar para la conservación, prohibiendo incluso demoliciones inadecuadas, y para la destrucción de lo indebidamente construido, las normas urbanísticas contienen una serie de sanciones por infracción de sus preceptos que, como decíamos anteriormente, son compatibles con aquéllas y con las responsabilidades patrimoniales por daños reclamables a quienes actúan desconociendo esa legalidad urbanística.

Lo que sí conviene dejar claro es que las sanciones económicas no pueden ni deben considerarse como legitimadoras de actos contra Plan. Esta proposición que pue-

de parecer obvia, sin embargo, se basa en hechos que se han venido produciendo con harta frecuencia. Y respecto a las acciones que atentan contra el Patrimonio histórico y artístico, cuando la demolición se ha consumado en todo o en parte, parece ser la única solución posible. La sanción compensa lo irrecuperable.

Sin embargo, sería de desear el establecimiento de una responsabilidad económica por los perjuicios ocasionados a la generalidad de los ciudadanos (perjuicios morales, pero de alguna forma dignos de evaluarse) y de la obligación de restaurar el edificio cuando fuera posible, bien directamente por el infractor, bien por la Administración a cargo de él. De no ser así, resultaría que la sanción se convertiría en trámite de legitimación de acciones ilegales.

5. Conclusiones

De lo analizado, aunque en algunos aspectos se haya efectuado muy someramente, podrían deducirse dos conclusiones fundamentales:

1.ª La legislación local y la urbanística están preparadas, en términos generales, para que Ayunta-

mientos y Diputaciones puedan realizar una efectiva función en la defensa del Patrimonio cultural de los pueblos y de las provincias y, en especial, del Patrimonio arquitectónico de carácter histórico y artístico, no sólo en acciones puntuales respecto a edificios calificados, sino también en acciones de conjunto de protección del entorno y de defensa de las perspectivas monumentales y artísticas, tanto en el orden urbano como rural.

2.ª Para una mayor efectividad en el ejercicio de estas facultades, se hace precisa una toma de conciencia por parte de las autoridades y por parte de la población de lo que sea ese Patrimonio y de la existencia de motivos de orden cultural que fuerzan a respetarlo y conservarlo. Las posibilidades legales para el desarrollo de actividades de promoción cultural y de divulgación son amplias. La decisión de llevarlas a cabo es, en cierto modo, una decisión política y en la toma de conciencia de estos problemas por el político (en este caso a nivel local) puede que éste, en una gran parte, el comienzo de resolución de toda una problemática que excede con mucho del ámbito territorial en que las decisiones deben adoptarse y que favorece a una generalidad de personas titulares de un Patrimonio ampliamente común.