

CONSIDERACIONES EN TORNO AL ANTEPROYECTO DE LEY DEL PATRIMONIO HISTORICO ANDALUZ

Faustino Rebollo Viejo.

Jefe de la Sección de Bienes Culturales de la
Delegación Provincial de Cultura de Huelva

A) INTRODUCCION

En el transcurso del tiempo y tomando como punto de partida el R.D. de 28 de Marzo de 1866 por el que se organiza el Archivo Histórico Nacional, la materia de Patrimonio Histórico se ha tratado de forma amplia, en detalle y por especialidades hasta llegar a la Ley de 13 de Mayo de 1933, que se mantuvo en vigor hasta el 25 de Junio de 1985, fecha en que se promulga la Ley 16 del Patrimonio Histórico Español, en vigor en ámbito nacional.

La Ley de 13 de Mayo de 1933, siguió perfecta y globalmente la materia de Patrimonio Histórico durante 52 años, con las modificaciones y detalles de los Decretos de 12 de Junio de 1953 (Formalización del Inventario del Tesoro Artístico Nacional y Transmisión de Antigüedades); la modificación en este último aspecto del Decreto de 27 de Enero de 1956 y otra serie de disposiciones que intentaron adecuar la normativa de Protección a cada momento histórico, quedando desfasada al no seguir su paralelismo con los avances técnicos y las necesidades socio-culturales que exigían una actualización en profundidad.

Tras la vigencia de esta Ley, surge la de 25 de Junio de 1985, en cuyo preámbulo se razona y justifica su necesidad, definiendo al Patrimonio "como contribución histórica de los españoles a la civilización universal", reconociendo el positivo legado de la Ley de 13 de Mayo, pero a su vez, en un esfuerzo de actualización, amplía notablemente su extensión, eliminando barreras de antigüedad, propiedad, uso, valor económico e incorporando conceptos como el valor e interés artístico, científico y técnico.

B) DESARROLLO

El Anteproyecto, perfectamente estructurado en disposiciones generales, sistemas de declaración, determinaciones sobre bienes inmuebles, protección de los mismos, patrimonio arqueológico, etnográfico, documental y bibliográ-

fico, Archivos, Bibliotecas y Museos, medidas de fomento y calificación de infracciones y sanciones desarrolladas parcialmente por el R.D. 111/86, adolece, a nuestro juicio, de un tratamiento específico y en detalle de la casuística de cada una de las materias que trata.

Así, por ejemplo, no se potencia la acción sancionadora que recoge el art. 76 ya que debería incluirse en el Código Civil la tipificación de delitos contra el patrimonio, en especial en materia arqueológica, documental y bibliográfica; no se cita a las Corporaciones Provinciales que como ente supramunicipal se subroga en acciones municipalizadas que inciden en la materia específica del Patrimonio (caso de obras en Conjuntos, remociones de tierras, carreteras, ordenación de archivos, etc.) y no concreta de forma clara las delimitaciones de monumentos y conjuntos.

Por otra parte, la creación de Organismos, Juntas e Instituciones consultivas, demoran administrativamente las declaraciones de Bienes Culturales estableciendo unos requisitos que la carencia económica de Instituciones y personas, hace prácticamente insalvables al ser necesaria una documentación técnica insoslayable para realizar las determinaciones precisas. Toda legislación que implique inversión ha de venir inexorablemente apoyada en paralelo con la dotación económica precisa, y las declaraciones de bienes, con la previsión de su conservación y mantenimiento. No se puede difundir y fomentar el patrimonio depauperado, si no existe la contrapartida de la restauración y determinación de unas medidas de fomento que hagan posible el goce y disfrute de un patrimonio real y no figurativo.

La Ley 16/85, a través de todo su articulado se refiere a las competencias de las Comunidades Autónomas. En este sentido se pronuncia el Anteproyecto de la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía a través de 12 Títulos, 12 Capítulos, 172 artículos, una Disposición Transitoria y una Derogatoria, habiendo hecho uso de sus competencias legislativas anteriormente, mediante la promulgación de una Ley de Museos y otra de Archivos.

Pretende ser la Ley, un marco general donde de forma homogénea e integrada se regule el patrimonio histórico en sus distintas vertientes evitando la dispersión administrativa; lograr una mejor coordinación con la normativa urbanística; evitar conflictos de competencias esclareciendo conceptos de la legislación estatal; establecer una normativa específica para las actuaciones de conservación y restauración; crear el Catálogo General del Patrimonio Andaluz determinando variedades de inscripción que comportan distintos grados de protección; fomentar el intercambio de información entre Consejerías; fomento de subvenciones y acuerdos con particulares mediante convenios; la tutela de bienes culturales mediante la fijación de un entramado básico de Organismos y entidades de gestión establecimiento de un régimen disciplinario y sancionador como instrumento eficaz coercitivo en ausencia de persuasión.

Del texto de la Ley, cabe destacar:

I.-Principios Generales.

- a) Las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma en los artículos 1, 2 y 3.1.
- b) La delegación de competencias a las Corporaciones Locales y para la adopción de medidas cautelares de salvaguarda, realzar y dar a conocer el valor cultural de los bienes radicados en su término (Art. 3.2, 4).
- c) La constitución del Catálogo General, inscripciones, efectos, procedimientos, modificación o canalización de inscripciones (Arts. 5, 6, 6, 7, 8, 9 y 10).
- d) La puesta en vigor de lo previsto en el Art. 67 del Reglamento de Planeamiento sobre inclusión de inmuebles en el Registro de los catalogados que deben llevar las Comisiones Provinciales de Urbanismo de Forma Obligatoria (Art. 11).

II.-Protección del Patrimonio

- a) Obligaciones de los titulares de conservación, mantenimiento, custodia, estudio y permisos de inspección; ejecución de obras por particulares y su liberación cuando exceda del 50% del valor del bien; ejecución subsidiaria, sanciones en caso de incumplimiento, derechos de tanteo y Retracto; subastas de los bienes patrimoniales; consideración de interés social (Arts. 14, 15, 16, 17, 18 y 19).

III.-Conservación y Restauración

- a) Se determinan los proyectos obligatorios para conservación o restauración de bienes inscritos (es interesante hacer constar que no se refiere únicamente a bienes muebles, sino a todo en general); contenido de los mismos; visados de la Consejería; titulaciones de técnicos y deber de inspección de la Consejería (Arts. 20, 21, 22, 23 y 24).
- b) Se exceptúan del requisito de proyecto las actuaciones de emergencia que resulten necesarias en caso de riesgo grave para las personas o los bienes (art. 25).

IV.-Patrimonio Inmueble

- a) En la calificación de bienes (Art. 26) se incluyen dos nueva figuras: Inmuebles protegidos y lugares de Interés Etnológico. Tienen la misma calificación, en primer lugar, los que por su interés cultural, histórico, técnico o social merecen ser incluidos en el Catálogo General y en segundo, los parajes naturales, construcciones o instalaciones vinculadas a formas de vida, cultura y actividades tradicionales (Art. 27).
- b) Aparecen más claramente definido que en anteriores ocasiones el entorno y las obligatoriedad de concretar su espacio al que le corresponderá el mismo régimen jurídico del inmueble catalogado y puede estar constitui-

- do por inmuebles colindantes, siempre que los mismo pudieren perjudicar los valores propios del Bien, su contemplación, aprobación o estudio.
- c) Se determina en el artículo 29 la necesidad de revisar, modificar o aprobar los instrumentos urbanísticos que resulten necesarios para la adecuación urbanística de protección, pudiéndose, incluso, instar la suspensión del Planeamiento vigente y aprobación de Normas Subsidiarias, adecuadas a tenor de la Legislación del Suelo.
 - d) Se legisla la audiencia de la Consejería en Planes y programas urbanísticos que afecten a bienes inmuebles una vez que los documentos hayan adoptado redacción final, con carácter vinculante.
 - e) Se consideran instrumentos de Protección para Conjuntos, Sitios Históricos o zonas arqueológicas:
 - 1.–Planes Especiales de Protección o PERI.
 - 2.–Planes Generales de Ordenación Urbana.
 - 3.–Normas subsidiarias o complementarias del Planeamiento Urbano.
 - 4.–Planes parciales.
 - f) Es precisa la previa autorización de Cultura, además de las licencias y autorizaciones pertinentes, para modificaciones en bienes inscritos o su entorno ya se trate de iniciativa particular o de la Administración. Cuando se trate de inmuebles de inscripción genérica, podrá la Consejería instar la suspensión hasta decidir su inclusión en tipología específica (Art. 32).
 - g) Las personas o entidades que se propongan realizar obras en bienes o entornos con inscripción específica, deberán presentar la documentación necesaria en la Consejería de Cultura, junto con la solicitud de licencia municipal que los Ayuntamientos remitirán a la Consejería con carácter previo a la concesión de la misma, incluyendo las consideraciones e informes que estimen pertinentes, siendo ilegales las obras realizadas sin este requisito (art. 33).
 - h) En las obras no sometidas a licencia municipal, las Administraciones encargadas remitirán a Cultura la documentación necesaria. La Consejería dispondrá de dos meses para pronunciarse (Art. 34).
 - i) Para expedientes de ruina y demolición deberá ser notificada la Consejería que extenderá la autorización o se pronunciará. Este requisito se aplicará a bienes declarados o incoados. Esta circunstancia también se observará en Conjuntos aunque no hayan sido los edificios catalogados o declarados (Art. 35-36).
 - j) La Consejería podrá delegar en los Ayuntamiento las autorizaciones de obras que estos soliciten, que el entorno se encuentre suficientemente

regulado por normas con especificación de la protección del entorno de que se trate. Si se modificara o derogara el planeamiento existente en el momento de la autorización, caducaría ésta.

Igualmente se concederá autorización para obras o modificaciones en Conjuntos, no incluyéndose Monumentos, Inmuebles Protegidos o Jardines insertos en el Catálogo, para lo que se concederá autorización individualizada (Art. 37-38).

- k) Las obras podrán finalizarlas los órganos de la Consejería de Cultura o Ayuntamientos en caso de necesidad (Art. 39-42).

En el Título V se trata de Bienes Muebles, indicando que tienen esta característica aquellos de especial relevancia cultural; haciendo la salvedad de que los incluidos en el Catálogo General, son inseparables del inmueble de los que forman parte.

Se determinan las obligaciones de notificación de cambios de titularidad, permisos de estudio y posibilidad de depósito en Instituciones, así como la apertura de libros registros de transacciones y penalización por incumplimiento (Arts. 43/46).

En el Título VI, Patrimonio arqueológico, aparece la figura de **zona de servidumbre arqueológica**, se diferencia de la zona arqueológica declarada en que ésta, deberá estar inscrita en el Catálogo, mientras que la primera son espacios en los que se presume la existencia de restos y se considera necesario adaptar medidas precautorias. Su declaración podrá instarse de oficio o por interés de parte, debiendo ser oídos los Ayuntamientos y la Comisión Provincial de Urbanismo.

El planeamiento urbanístico que se apruebe, revise o modifique posteriormente a la entrada en vigor de la Ley, deberá incluir medidas específicas de protección. Estos documentos precisarán de informe favorable de la Consejería de Cultura, cuando hayan adoptado su redacción final y antes de ser aprobados definitivamente. En el Anteproyecto se determina taxativamente la notificación con 15 días de antelación al comienzo de obras o remoción de terrenos, facultándose a la misma para inspeccionar obras y actuaciones en zonas de servidumbre arqueológica.

Los hallazgos casuales deberán ser notificados a la Consejería de Cultura o Ayuntamiento, quien dará traslado en el plazo de quince días. La Consejería o los Alcaldes, mediante notificación en el plazo de 48 horas, podrán ordenar la interrupción inmediata de los trabajos por dos meses y la excavación de urgencia, sin derecho a indemnización. Si se prolongaran, la Consejería procedería a la indemnización. La Ley 16/85 es en este caso más abstracta ya que remite a la expropiación forzosa.

En cuanto al **depósito de hallazgos** el Anteproyecto es más liberal, ya que no sólo indica como lugar un Museo, sino otra Institución que se determine.

En relación con las actuaciones cabe destacar **la consideración de utilidad pública**, en la ocupación de inmuebles necesarios para la realización de actuaciones arqueológicas, lo que presupone una opción decisiva a los efectos de expropiación.

En los referido a la capacidad para realizar actividades arqueológicas y su trámite administrativo en el Art. 53 se detalla, coincidiendo con la normativa se 28 de Enero de 1985 e incluyéndose la casuística de aval de persona o institución española en caso de solicitud de extranjeros.

Los daños que pudieran resultar de la ejecución de actividades arqueológicas recaerán en la persona o entidad autorizada.

Los Directores no podrán ausentarse de la excavación sin justificar su ausencia en el libro diario y sin delegar su responsabilidad en persona idónea. Persistirá la inspección y control de los Inspectores nombrados por Cultura.

Igualmente depositarán los materiales en el Museo que se señale, mediante inventario y acta de entrega. Realizarán una memoria de la actividad científica, sin embargo en la disposición no se hace referencia a la retirada de materiales para su estudio.

La Ley 16/85 consagra dos artículos (46 y 47) a la Etnología. En el Anteproyecto se cita el tema en cinco (del 61 al 65) si bien por su ambigüedad deberá dictarse una disposición que desarrolle no sólo su definición, sino formas de actuación.

En lo que respecta a Patrimonio Documental, se considera que tiene tal característica aquéllos que sean recibidos en el ejercicio de su función por Organos de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma; Organos Legislativos, Organos Periféricos de la Administración Autónoma Andaluza; Organos Provinciales y Municipios de la Administración Local, Academias, Colegios Profesionales, Cámaras, las entidades en las que participe mayoritariamente la Comunidad autónoma y las personas físicas al Servicio de la Comunidad Autónoma.

De igual forma, salvo especial legislación del Estado, los documentos producidos por Organos Ministeriales, Periféricos en Andalucía, Universidad, Centros Públicos de Enseñanza e Investigación, Notarías y Registros Públicos y cualquier Organismo de entidad estatal.

Se integran especialmente documentos con más de 40 años de antigüedad producidos por entidades eclesiásticas –salvo convenios con Santa Sede y Estado–, Asociaciones políticas y sindicales, fundaciones y Asociaciones Culturales y cualquier otro tipo de asociaciones y sociedades radicadas en Andalucía, así como cualquier otro tipo de documentos de más de cien años.

Este anteproyecto sigue la línea de la Ley 16/85 si bien, ésta es más general en el tratamiento.

De alcanzarse en el futuro un nivel óptimo de cumplimiento, estaría recogida en los archivos de la Autonomía toda la evolución histórica de la Sociedad Andaluza y de su desenvolvimiento administrativo, político, social, cultural, educativo, profesional, legal, de la propiedad, sindical, etc.

Sólo cabe prevenir la puesta a punto de un sistema informático ad hoc, ya que el volumen documental que se acopiaría sería tan ingente y localizado, que prácticamente no existirían contenedores en Provincias capaces de realizar esta recepción.

Otra circunstancia a estudiar habida cuenta de la ordenación llevada a cabo en los Archivos Municipales y Eclesiásticos, sería el establecimiento de terminales informativos con sede centralizada para coadyuvar a la acción investigadora, con depósito de originales en los lugares donde se produjo o se encuentren ordenados. De esta forma se evitaría la problemática que plantea actualmente el examen de los importantes fondos archivísticos de casas nobiliarias andaluzas, ya que se podría acceder a su documentación a través de ordenadores.

TITULO XI DE LA LEY DE PATRIMONIO HISTORICO ANDALUZ

A) Organos Ejecutivos

- A.1. La Consejería de Cultura. Su desarrollo orgánico y funcional en relación con la Ley se establecerá mediante Decreto.
- A.2. Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico. Prácticamente este Instituto, de nueva creación, recoge parte de las funciones que el Servicio de Conservación y Restauración de la Dirección General de Bienes Culturales venía realizando, de forma especial en el aspecto técnico: Investigación, diagnosis, informes, proyectos, sistematización de la documentación, registro de profesionales (Arquitectos, Aparejadores, Contratistas), formación de técnicos, etc.

B) Organos Periféricos Provinciales

- B.1. Delegaciones Provinciales. Se le atribuyen las funciones ejecutivas que se le asignen por ministerio de la Ley o decisión del Consejero, La organización y funcionamiento en la materia se regirán por las normas que se determinen.
- B.2. Organos Periféricos Locales. En poblaciones de importancia patrimonial pueden constituirse órganos de gestión mixtos (Consejería de Cultura-Corporaciones). Las funciones podrían ser las de las Corporaciones Locales en la materia o las que se les deleguen.

C) Organos Consultivos Centrales

- C.1. Consejo andaluz de Patrimonio. Compuesto por representantes de Cultura, Obras Públicas, Presidencia y Gobernación; Presidente de Comisiones Andaluzas, Corporaciones Locales e Instituciones y Entidades que guarden relación con la protección del Patrimonio.
- C.2. Periféricos
 - C.2.1. Comisiones Provinciales de Patrimonio.- Organos consultivo de apoyo a las Delegaciones Provinciales, presididas por el Delegado Provincial y compuesta por técnicos de la Consejería y

representantes de Obras Públicas, así como personas de reconocido prestigio y entidades que reglamentariamente se determinen (v.g.: Colegio de Arquitectos, Especialistas en Arte, Documentación, Museos, Asociaciones, etc.) Asistirán a las sesiones representantes de Corporaciones afectadas en el Orden del Día.

Las funciones serán la emisión de opiniones en:

- a) Autorización para actuación sobre bienes del Patrimonio Histórico.
- b) Propuesta de Catalogación o Declaración.
- c) Declaración de zonas arqueológicas.
- d) En los asuntos para los que sean requeridos.

La organización y funcionamiento se regirán por las Normas que se establezcan.

CONCLUSION

El Anteproyecto de Ley del Patrimonio Histórico Andaluz tiene las características de su intensidad. Prácticamente no necesitará Decretos de desarrollo, aunque sí otros instrumentos legales de menor rango para su aplicación.

Por su extensión es una disposición comprometida, porque los redactores han descendido a la casuística de detalles –en algunos casos– que obligará, de publicarse tal como está dispuesta, a la Administración Autónoma, ya que caso de no aplicarse en todos sus preceptos taxativamente, perderá –no sólo la Ley, sino también el Gobierno– la confianza y fiabilidad de los administrados.

En otros casos adolece de interrelación con el Código Civil para la tipificación de delitos; no se cita a las Diputaciones Provinciales, que realmente, por su actuación supramunicipal, se subroga en acciones culturales de toda índole.

Sólo me resta pedir disculpas por la aridez del tema presentado y la monotonía de la exposición. Pero sinceramente creo que había que abordarlo, ya que por primera vez en la reciente historia de Andalucía, nuestra Comunidad Autónoma contará con un instrumento legal que habrá de tenerse en cuenta en la conservación del Patrimonio Histórico. Nace alegre y faldicorta, pero estamos seguros que el tiempo le acomodará Decretos como adornos complementarios y los interesados en vestirla bien, la adornarán con galas juveniles para, por último, vestirla a la moda más reciente, para que no desentone de la sociedad en que le tocó vivir.