

EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y LOS CONJUNTOS HISTÓRICOS

Esther Cumbreiras Leandro
Letrada Contratada
Delegación de Cultura. Junta de Andalucía

Proteger nuestro pasado encuentra su consagración constitucional en el artículo 46 de nuestra Carta Magna, premisa fundamental de la que hay de partir en la exposición sobre el Planeamiento Urbanístico y los Conjuntos Históricos.

Artículo 46 de la Constitución Española.-

Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio.

En desarrollo del texto constitucional, La Ley del Patrimonio Histórico Español de 25 de junio de 1985 lo consagra y regula en la misma línea de lo dispuesto posteriormente por la práctica totalidad de las Leyes de las Comunidades autónomas dictadas hasta la fecha, entre ellas, la Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía de 3 de julio de 1991. Ya la Ley del Suelo desde su primera redacción contenía un conjunto de previsiones para la protección de los conjuntos históricos.



Conjunto Histórico de Valdelarco, Huelva.

Esta tutela dispensada a los conjuntos históricos se prevee, legislativamente, si bien desde una perspectiva proteccionista circunscrita únicamente a la conservación y protección, de ahí la sucesión normativa en este ámbito. Sin embargo, desde el momento en el que la protección, originariamente centrada en el bien asilado, se extiende a los conjuntos históricos, las clásicas técnicas de protección administrativa se mostrarán insuficientes ante la realidad de unos espacios cuya propias características demandan una intervención en defensa de aquello que se trata de preservar, máxime cuando el disfrute y consumo de los bienes históricos por los ciudadanos se ha generalizado. Es entonces cuando entra en juego la figura del *Urbanismo* como medio de protección cuyo máximo exponente y primordial instrumento, a tales efectos, lo constituye el *Planeamiento*, de tal manera que la suerte de la *Protección* empezará a correr paralela a la del propio éxito o fracaso cosechado por este instrumento en cuestión.

Por cuanto antecede, y partiendo de la premisa de la dispensación de protección y de la habilitación de instrumentos para ello, resulta cuanto menos necesario entrar en el ámbito conceptualista para delimitar los conceptos jurídicos en los que se asientan las definiciones normativas en este ámbito, máxime cuando legislativamente (Ley de Patrimonio Histórico Español) se aprecia una extrema generalización al establecer que integran el Patrimonio Histórico Español lo que posea interés histórico, entre otros.



Conjunto Histórico de los Lugares Colombinos, Moguer, Huelva.

En atención a lo expuesto hemos de circunscribir y acotar toda vez que el Planeamiento no protege todo lo que presenta un interés de esta naturaleza, sino el que presentándolo ha sido expresamente declarado como tal en aplicación de la normativa en cada momento vigente.

A este respecto hay que tener presente que la declaración de interés cultural es el procedimiento que en el ámbito de la Ley estatal determina la integración de un bien en el Patrimonio Histórico, en la Ley de Protección del Patrimonio Histórico Andaluz el procedimiento utilizado es

la catalogación. Ésta última, dota de una mayor flexibilidad al sistema de protección establecido al determinar dos modalidades distintas de inscripción en el catálogo: la genérica y la específica, ambas reguladas en los artículos 8.1 y 11.1 del citado cuerpo legal, que concretan para cada bien y su entorno, la forma en que deben materializarse las obligaciones generales previstas en esta Ley para los propietarios o poseedores de bienes catalogados.

El concepto formal de Conjunto Histórico se encuentra regulado, entre las múltiples categorías que integran hoy el Patrimonio Histórico, en el artículo 15.3 de la Ley de Patrimonio Histórico Español que lo define como:

Artículo 15.3 de la Ley de Patrimonio Histórico Español.-

Conjunto Histórico es la agrupación de bienes inmuebles que forman una unidad de asentamiento, continua o dispersa, condicionada por una estructura física representativa de la evolución de una comunidad humana por ser testimonio de su cultura o constituir un valor de uso y disfrute para la colectividad». Asimismo es Conjunto Histórico «cualquier núcleo individualizado de inmuebles comprendidos en una unidad superior de población que reúna esas mismas características y pueda ser claramente delimitado.

Alude pues la definición a una pluralidad de inmuebles constitutiva de una unidad en sí misma. No solo es un conjunto de edificios o fachadas independientes, sino un *conjunto* de ellos, no olvidando que conforman espacio. Por lo tanto, también se incluyen los *espacios públicos* (viales de todo tipo, calles, plazas, etc), así como la *trama urbana*, pues es definitoria de la historia y evolución del conjunto a través de la comunidad humana que se ha asentado y vivido en el lugar (por ej. Tramas medievales (en forma de cebolla o concéntricas), musulmanas (con recovecos, muy compactas, etc ...).



Conjunto Histórico de Galaroza, Huelva

En atención a lo expuesto, resulta incuestionable entender el conjunto histórico como un fenómeno urbano completo, o en su caso la parte correspondiente a éste (centros históricos de algunas ciudades), de ahí la necesidad del *Planeamiento Urbanístico* como figura de protección, máxime cuando han de regularse las relaciones del conjunto histórico con el área territorial al que pertenece y con su entorno pertinente y, a mayor abundamiento cuando se contempla legalmente (Ley de Patrimonio Histórico Español) el carácter obligatorio del mismo toda vez que la declaración de un Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica, como Bien de Interés Cultural, determinará la obligación para el Municipio o Municipios en que se encontraren de redactar un Plan Especial de protección u otro instrumento de planeamiento.

Sin embargo, resulta contradictorio y a la vez significativo que tal obligatoriedad contraste con su escaso nivel de implantación, cuestión que pudiera quedar resuelta si tenemos en cuenta la ausencia de medidas frente a los posibles incumplimientos municipales.

Asimismo se ha de tener presente que la Administración Municipal cuenta con amplia libertad en la elección de la figura de planeamiento que

haya de ordenar sus espacios de interés cultural. Lo único que la Ley exige es que se salvaguarden aquellos valores dignos de preservación. La Ley de Protección Histórico Andaluz especifica cuales son los instrumentos urbanísticos a través de los que puede darse cumplimiento a la ley estatal:

- * Planes Especiales de Protección
- * Planes de Reforma Interior
- * Planes Generales de Ordenación Urbana
- * Normas Complementarias de Planeamiento de ámbito municipal
- * Planes Parciales

Incluso, cualquier otro plan siempre que todos se ajusten a las exigencias establecidas por las normas de protección. Del mismo modo, la Ley de Patrimonio Histórico Español no vincula su exigencia de planeamiento de protección a una figura o instrumento urbanístico concreto; confiere libertad en tal sentido a la Administración competente en la materia que, en última instancia, optará por uno u otro plan en función de los objetivos que pretenda conseguir y de la ordenación ya preexistente en la zona, si bien es cierto que son los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU) y los Planes Especiales (PE) los que muestran una mayor idoneidad al fin propuesto.



Conjunto Histórico de Rociana del Condado, Huelva

El territorio que comprenden los distintos planes debe resultar coincidente, como mínimo, con la configuración que del mismo establece la Ley de Patrimonio Histórico Español cuando establece el espacio afectado por una declaración de interés cultural. Sin embargo este territorio es el mínimo en su afectación, es decir, la Ley establece la superficie con la que ese plan debe necesariamente contar, dejando en manos de los Municipios la posibilidad de ampliarla en aplicación del régimen urbanístico general; un régimen que puede igualmente servir de cobertura a planes de protección de áreas que, aún no declaradas de interés cultural, cuenten, a juicio de la Administración municipal, con valores dignos de preservación.

En la actualidad, legislativamente se trata de hacer primar la instauración del Planeamiento como medida de protección estableciendo su obtención por silencio positivo, (Art. 20.1 Ley Patrimonio Histórico Español, in fine,) "...transcurridos tres meses desde la presentación del plan...», es decir, la inactividad de la Administración no ha de impedir el desarrollo normal del procedimiento permitiendo, por tanto, que la aprobación definitiva del plan siga su curso pese a la no emisión del preceptivo informe. Si bien ello pudiera erigirse en una gran ventaja, también es cierto que por esta vía pudieran terminar por aprobarse planes contrarios a la protección de aquellos valores que, precisamente, tratan de salvaguardarse, máxime cuando determinar la adecuación o no a Derecho de las actuaciones producidas es labor que precisa de una valoración técnica cuya confrontación última con el orden jurídico se hace extremadamente difícil.



Conjunto Histórico de Linares de la Sierra, Huelva

Siguiendo la pauta marcada por la legislación sobre el suelo, la Ley de Patrimonio Histórico Español incorpora la catalogación como instrumento complementario al plan.

Artículo 9 de la Ley de Patrimonio Histórico Español.-

En los instrumentos de planeamiento relativos a Conjuntos Históricos se realizará la catalogación, según lo dispuesto en la legislación urbanística, de los elementos unitarios que conforman el Conjunto, tanto inmuebles edificados, como espacios libres exteriores o interiores, u otras estructuras significativas, así como de los competentes naturales que lo acompañen, definiendo los tipos de intervención posible. A los elementos singulares se les dispensará una protección integral. Para el resto de los elementos se fijará, en cada caso, un nivel adecuado de protección.

Bien es cierto que a este respecto, la Ley de Patrimonio Histórico Español no establece reglas al respecto por lo que será aplicable, con carácter supletorio la legislación urbanística.

La obligación y efectos de la aprobación del planeamiento de protección encuentran su plasmación práctica en lo regulado en el artículo 20 de la Ley de Patrimonio Histórico Español que literalmente establece:

Artículo 20 de la Ley de Patrimonio Histórico Español.-

1.-La declaración de un Conjunto Histórico (...), como Bien de Interés Cultural, determinará la obligación para el Municipio o Municipios en que se encontraren de redactar un Plan Especial de Protección del área afectada por la declaración u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística que cumpla en todo caso las exigencias en esta Ley establecidas. La aprobación de dicho Plan requerirá el informe favorable de la Administración competente para la protección de los bienes culturales afectados. Se entenderá emitido informe favorable transcurridos tres meses desde la presentación del Plan. La obligatoriedad de dicho Plan no podrá excusarse en la preexistencia de otro planeamiento contradictorio con la protección, ni en la inexistencia previa de planeamiento general.

2.-El Plan a que se refiere el apartado anterior establecerá para todos los usos públicos el orden prioritario de su instalación en los edificios y espacios que

sean aptos para ello. Igualmente contemplará las posibles áreas de rehabilitación integrada que permitan la recuperación del área residencial y de las actividades económicas adecuadas. También deberá contener los criterios relativos a la conservación de fachadas y cubiertas e instalaciones sobre las mismas.

3.-Hasta la aprobación definitiva de dicho Plan el otorgamiento de licencias o la ejecución de las otorgadas, antes de incoarse el expediente declarativo del Conjunto Histórico (...), precisará resolución favorable de la Administración competente para la protección de los bienes afectados y, en todo caso, no se permitirán alineaciones nuevas, alteraciones de la edificabilidad, parcelaciones ni agregaciones.

4.-Desde la aprobación definitiva del Plan a que se refiere este artículo, los Ayuntamientos interesados serán competentes para autorizar directamente las obras que desarrollen el planeamiento aprobado y que afecten únicamente a inmuebles que no sean Monumentos ni Jardines Históricos ni estén comprendidos en su entorno, debiendo dar cuenta a la Administración competente para la ejecución de esta Ley de las autorizaciones o licencias concedidas en el plazo máximo de diez días desde su otorgamiento. Las obras que se realicen al amparo de licencias contrarias al Plan aprobado será ilegales y la Administración competente podrá ordenar su reconstrucción o demolición con cargo al Organismo que hubiera otorgado la licencia en cuestión, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación urbanística sobre responsabilidad por infracciones.

La Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía contempla la posible delegación en los Ayuntamientos por parte de la Consejería de Cultura de la competencia para autorizar determinadas obras y actuaciones sobre bienes históricos. Son los supuestos comprendidos en sus artículos 38 y 39, es decir, se puede delegar la autorización de dichas operaciones «en los inmuebles incluidos en la delimitación de entorno de bienes inmuebles objeto de inscripción específica o sometidos al régimen de los Bienes de Interés Cultural con arreglo a la Ley de Patrimonio Histórico Español, e igualmente, podrá delegarse «la facultad de autorización en los entornos de bienes inmuebles comprendidos dentro del Conjunto Histórico en los términos previstos en el artículo 38».



Conjunto Histórico de Cortelazor, Huelva

Para que proceda la delegación en los supuestos del artículo 38 es necesario «que el entorno al que haya de afectar se encuentre suficientemente regulado por el planeamiento urbanístico, conteniéndose en este último normas específicas de protección para el entorno del bien de que se trate»; en los casos definidos en el 39 dicha alteración competencial queda igualmente supeditada a que el planeamiento urbanístico «garantice suficientemente la pervivencia de los valores propios del conjunto».

Por último y reflexionando sobre la cuestión terminamos resumiendo que podríamos llegar a afirmar que si bien la Ley de Patrimonio Histórico Español integra el Planeamiento como técnica de protección, también es cierto que en la actualidad, la obligación legal de elaborar y aprobar los planes de protección, genera grandes índices de incumplimientos quizás debido a la complejidad en la elaboración de los planes y su adecuación a la normativa vigente, así como en la conflictividad a veces existente en las relaciones interadministrativas.



Conjunto Histórico de Galaroza, Huelva

Se adjunta relación de los Conjuntos Históricos Declarados Bien de Interés Cultural en la Provincia de Huelva en la actualidad:

**CONJUNTOS HISTÓRICOS
DECLARADOS BIEN DE INTERÉS CULTURAL**

MUNICIPIO	DENOMINACIÓN	RESOLUCIÓN	PUBLICACIÓN
Alájar	Conjunto Histórico Peña de Arias Montano	30-07-82	21-09-82 (BOE)
Almonaster la Real	Conjunto Histórico	24-09-82	15-11-82 (BOE)
Aracena	Conjunto Histórico	30-07-91	10-08-91 (BOJA)
Aroche	Conjunto Histórico	04-11-80	29-12-80 (BOE)
Castaño del Robledo	Conjunto Histórico	22-12-82	04-02-83 (BOE)
Corteconcepción	Conjunto Histórico	02-03-04	26-03-04 (BOJA)
Fuenteheridos	Conjunto Histórico	24-09-82	15-11-82 (BOE)

Higuera de la Sierra	Conjunto Histórico	04-11-03	04-12-03 (BOJA)
Huelva	Barrio Obrero Reina Victoria	25-06-02	30-07-02 (BOJA)
Huelva	Conjunto Lugares/ Colombinos-Isla Saltés	02-03-67	22-03-67 (BOE)
Los Marines	Conjunto Histórico	19-02-02	21-03-02 (BOJA)
Moguer y Palos Fra.	Conjunto Histórico/ Lugares Colombinos	02-03-67	22-03-67 (BOE)
Niebla	Conjunto Histórico/ Interior Recinto Amurallado	01-02-82	18-03-82 (BOE)
Palos Fra.y Moguer	Conjunto Histórico/ Lugares Colombinos	02-03-67	22-03-67 (BOE)
La Palma del Condado	Conjunto Histórico	08-10-02	05-11-02 (BOJA)
Rociana del Condado	Conjunto Histórico	29-10-02	21-11-02 (BOJA)
Valdelarco	Conjunto Histórico	15-06-04	14-07-04(BOJA)
Zufre	Conjunto Histórico	22-01-02	26-02-02 (BOJA)

