



EL DERECHO URBANÍSTICO DEL SIGLO XXI

Libro homenaje al Profesor MARTÍN BASSOLS COMA

URBANISMO Y ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

Diego Córdoba Castroverde	Lorenzo Mellado Ruiz
Pedro Escribano Collado	Juan Francisco Mestre Delgado
Almudena Fernández Carballal	Carlos Fco. Molina del Pozo
Claro J. Fernández-Carnicero	Alfonso Pérez Moreno
Dionisio Fernández de Gatta Sánchez	Teresa María Navarro Caballero
Fernando García Rubio	Enrique Porto Rey
Andrés González Sanfiel	Ángel Sánchez Blanco
Íñigo Guayo Castiella	Joan M. Trayter Jiménez
Francisco L. Hernández González	Juan Luis de la Vallina Velarde
José Antonio López Pellicer	Marcos Vaquer Caballería
Luis Martín Rebollo	

Presentación de
Rafael Entrena Cuesta
Catedrático de Derecho Administrativo



Registradores de España

PROBLEMAS EN LA PLANIFICACIÓN DE LOS CONJUNTOS HISTÓRICOS (A propósito de su regulación en Canarias)

ANDRÉS GONZÁLEZ SANFIEL

Profesor Titular de Derecho Administrativo ULL

Sumario: I. Las declaraciones de conjuntos históricos en Canarias: 1. Las declaraciones estatales de conjuntos históricos: características. 2. Las declaraciones realizadas por la Comunidad Autónoma Canaria: A) *Aclaración previa sobre el criterio de clasificación según el Derecho aplicable.* B) *Las diferentes declaraciones según su grupo normativo «de tramitación» y sus características.*— II. Consecuencias sobre el régimen jurídico sustantivo: sucesión normativa.— III. el planeamiento en el contexto de la «protección integral».— IV. El ámbito espacial a proteger.— V. La variable ambiental en la planificación: 1. El proceso de evaluación ambiental. 2. Las determinaciones ambientales del Decreto 35/1995.— VI. El denominado contenido básico del plan: 1. Normas sobre edificación, obras y usos. 2. Intensidad de las intervenciones a realizar. 3. Criterios sobre ornamentación. 4. Definición del sistema viario. 5. Medidas de fomento y modelos de gestión integrada.— VII. El catálogo como parte del plan: su dimensión protectora.— VIII. Otros aspectos para la protección de la imagen del conjunto histórico: 1. El régimen de las alineaciones. 2. Las prohibiciones a la publicidad comercial. 3. Cableado de servicios y antenas de telefonía móvil.— IX. Relación con otros instrumentos de ordenación territorial y urbanística: 1. Directrices de Ordenación del Patrimonio Cultural. 2. Planes Insulares de Ordenación Territorial. 3. Planes Generales de Ordenación Urbana.— X. Competencia y procedimiento: 1. Formulación y aprobación inicial. 2. Información pública. 3. Informes externos, aprobación definitiva, publicación y entrada en vigor. 4. Subrogación en la tramitación y aprobación del plan.— XI. EPÍLOGO.

I. LAS DECLARACIONES DE CONJUNTOS HISTÓRICOS EN CANARIAS

1. Las declaraciones estatales de conjuntos históricos: características

Cualquiera de nosotros habrá experimentado una sensación especial al pasear por las calles de ciudades como Salamanca, Toledo o Santiago de Compostela o, en Canarias, por Vegueta, Betancuria, La Orotava o La Laguna, entre otras muchas. Los cascos antiguos de este tipo de ciudades, configurados a través de los siglos, son portadores de unos especiales valores histórico-artísticos merecedores de protección, salvaguarda y tutela, tanto para disfrute actual como para transmitirlos a las generaciones futuras. No sólo se protege el monumento aislado representativo de un claro valor histórico, como puedan serlo una catedral, un edificio señorial o una fortaleza, sino también edificaciones más humildes, con sus diferentes alturas y tipologías edificatorias, así como el trazado de sus calles empedradas que se esconde y vuelve a aparecer; sus plazas, sus jardines exteriores e interiores, sus patios, todo, en definitiva, lo que va conformando ese ambiente urbano singular e irreplicable. Para preservar esos valores, esos conjuntos históricos, con los distintos elementos que la forman, son declarados bienes de interés cultural o bienes culturales, máximo nivel legal de protección de la diversidad de bienes que conforman nuestro rico patrimonio histórico español, como expresión de civilización¹. O como

¹ El patrimonio cultural y, en particular, los conjuntos históricos, ha sido uno de los objetos de atención, entre tantos, del Profesor Martín BASSOLS COMA, a quien va dedicado este trabajo. Como muestra del interés de este ilustre Profesor por la materia puede consultarse, «*El patrimonio histórico español: aspectos de su régimen jurídico*», RAP n° 114, 1987, pp. 93 y ss.; *idem*: «*Instrumentos legales de intervención urbanística en los centros y conjuntos históricos*», RDU n° 118, 1990, pp. 13 y ss.; *idem*: «*Los conjuntos históricos: su concepto en el ordenamiento jurídico español e internacional*», Patrimonio Cultural y Derecho n° 4, 2000, 91 y ss. Una visión general de los conjuntos históricos puede obtenerse en la excelente monografía de C. BARRETO RODRÍGUEZ, «*La ordenación jurídica de los conjuntos históricos*», Iustel, Madrid, 2006. También un estudio amplio de la materia se obtiene en SÁNCHEZ RUIZ DE VALDIVIA, I.: «*La protección jurídica de los conjuntos históricos: ¿realidad o ficción?*», en *La protección jurídica del patrimonio inmobiliario histórico*, Madrid, 2005, pp.57 y ss. Para una ubicación del tema dentro de los bienes culturales, las conocidas obras generales de J.L. ÁLVAREZ ÁLVAREZ (1989), C. BARRERO RODRÍGUEZ (1990), M.R. ALONSO IBÁÑEZ (1991) y J.M. ALEGRE ÁVILA (1994).

señaló el propio Tribunal Constitucional, son «unos determinados bienes que, por estar dotados de singulares características, resultan portadores de unos valores que les hacen acreedores a especial consideración y protección en cuanto a dichos valores (y hasta los mismos bienes) son patrimonio cultural de todos los españoles e incluso de la Comunidad internacional por constituir una aportación histórica a la cultura universal» (STC 17/1991, FJ 2°).

Al igual que en el territorio peninsular, el Estado llevó a cabo la declaración de varios conjuntos históricos en Canarias. En términos generales, esas declaraciones se refieren a ciudades en donde los conquistadores se instalaron y desarrollaron los primeros asentamientos en el archipiélago. Aunque entre esas declaraciones existieron algunas notables ausencias, subsanadas con posterioridad, y algunas paradojas. Entre estas últimas cabe citar que el régimen jurídico aplicable a todas esas declaraciones estatales fuera el Derecho de la II República en materia cultural; también, que el primer conjunto declarado en Canarias fuera un paraje en donde tuvo lugar una reunión tendente a acabar con aquélla que, por otra parte, tampoco respondía a la noción jurídica de conjunto histórico.

El primer conjunto histórico que se reconoció en Canarias fue «*Las Raíces*» en el año 1964, antes incluso que todas las ciudades fundadas en esta tierra en los siglos precedentes (Decreto 4395/1964). Situado en el monte de la Esperanza, en el término municipal de El Rosario (Tenerife), esa declaración, en el lenguaje propio de la época, conmemora la reunión previa que Franco mantuvo con la guarnición de Tenerife un mes antes del golpe de Estado que llevaría a España a la guerra civil. Evidentemente, tal declaración no se adapta a la noción o imagen que se tiene de un conjunto histórico, pero lo cierto es que así fue. En cualquier caso, después de dicha curiosidad, corresponde al «*Barrio de Vegueta*» en Las Palmas de Gran Canaria (Decreto 881/1973), el galardón de haber sido el primer conjunto histórico en sentido estricto que fue declarado en Canarias.

A partir de ahí la lista se irá incrementado: el casco antiguo de la ciudad de Santa Cruz de La Palma (1975); la Villa de La Orotava en Tenerife (1976); el casco antiguo de la ciudad de Arucas en Gran Canaria (1976); la villa de Betancuria en Fuerteventura (1978); el casco antiguo de la villa de Teror en Gran Canaria (1979); el castillo de San Gabriel, su camino de acceso y puente levadizo en Lanzarote (1979);

la villa de Teguiise en Lanzarote (1980); Tacoronte en Tenerife (1980); los Barrios de San Juan y San Francisco en Telde en Gran Canaria (1981); la plaza de Santiago de Gáldar en Gran Canaria (1981) y el casco antiguo de la ciudad de Santa María de Guía en Gran Canaria (1982)². Del contenido de las declaraciones citadas pueden extraerse algunas de sus notas más características.

En primer lugar, tal y como se adelantó, el régimen jurídico de tales declaraciones era el Derecho de la II República en materia cultural, sin perjuicio de la aplicación de otras normas posteriores que completaron el grupo normativo³.

² Decreto 942/1975 de 10 de abril por el que se declara conjunto histórico-artístico el casco antiguo de la ciudad de Santa Cruz de La Palma (Canarias), BOE nº 108 de 6 de mayo de 1975; Decreto 3302/1976 de 10 de diciembre que declara conjunto histórico-artístico la villa de La Orotava, BOE nº 72 y 73 de 25 y 26 de marzo de 1977; Real Decreto 3303/1976 de 10 de diciembre, por el que se declara conjunto histórico-artístico el casco antiguo de la ciudad de Arucas (Las Palmas de Gran Canaria), BOE nº 76 de 30 de marzo de 1977; Real Decreto 3086/1978 de 10 de noviembre que declara conjunto histórico-artístico la villa de Betancuria, BOE nº 2 de 2 de enero de 1979; Real Decreto 690/1979 de 13 de febrero, que declara conjunto histórico-artístico el casco antiguo de la villa de Teror, BOE nº 79 de 2 de abril de 1979; Real Decreto 1781/1979 de 16 de junio que declara conjunto histórico-artístico el castillo de San Gabriel, su camino de acceso y puente levadizo, BOE nº 175 de 23 de julio de 1979; Real Decreto 3035/1880 de 21 noviembre que declara conjunto histórico-artístico la villa de Teguiise, BOE nº 24 de 28 de enero de 1981; Real Decreto 3047/1980 de 12 de diciembre que declara conjunto histórico-artístico la ciudad de Tacoronte, BOE nº 28 de 2 de febrero de 1981; Real Decreto 1121/1981 de 6 de marzo que declara conjunto histórico-artístico los barrios de San Juan y San Francisco, de la ciudad de Telde, BOE nº 142 de 15 de junio de 1981; Real Decreto 1048/1981 de 13 de marzo, que declara conjunto histórico-artístico la plaza de Santiago de la ciudad de Gáldar, BOE nº 135 de 6 de junio de 1981; Real Decreto 2720/1982 de 27 de agosto, que declara conjunto histórico-artístico el casco antiguo de la ciudad de Santa María de Guía, BOE nº 263 de 2 de noviembre de 1982.

³ Las normas más importantes eran la Ley de 13 de mayo de 1933 sobre defensa, conservación y acrecentamiento del patrimonio histórico-artístico (modificada por la Ley de 22 de diciembre de 1955). El Reglamento para la aplicación de la Ley del Tesoro Artístico Nacional aprobado por Decreto de 16 de abril de 1936. En época posterior, cabe destacar La Orden de 20 de noviembre de 1964 que aprobó las instrucciones para la defensa de los conjuntos históricos-artísticos y la Orden de 17 de noviembre de 1969 sobre el informe de la Dirección General de Bellas Artes en todos los proyectos de obras tanto que afecten a monumentos como a conjuntos histórico-artísticos. Hay que tener en cuenta que la Disposición Adicional tercera de la Ley de 13 de mayo de 1933 citada dejó en vigor las disposiciones sobre protección y conservación del patrimonio histórico-artístico que no se opusieran a la citada Ley. En tal sentido, cabe entender compatible con dicha normativa el artículo 20 del Real Decreto Ley de 9 de agosto de 1926 que establecía la competencia del Gobierno para «acordar la declaración de ciudades y pueblos artísticos que entrarán a formar parte del Tesoro Nacional».

En segundo lugar, formalmente las declaraciones constan de dos o tres artículos. En el artículo primero de todas ellas se procede a efectuar la declaración haciendo constar la denominación correspondiente. A continuación somete dichos conjuntos a la «*tutela y protección del Estado*», recordando con ello el contenido del artículo 18 del Decreto de 16 de abril de 1936 que aprobó el Reglamento del Tesoro Artístico Nacional. En otro artículo, recuerda a los propietarios y administraciones el deber de respetar la normativa sobre patrimonio artístico «*referente a la defensa y conservación del entorno y ambiente propio de este conjunto*».

En tercer lugar, en cuanto a la delimitación del conjunto, en algunos casos se remite a la «*que figura en el plano unido al expediente*», en otros esa delimitación forma parte del anexo de la declaración y en otros no se dice nada. En este último supuesto puede que dicha delimitación conste o no en el expediente⁴.

En cuarto lugar, algunas de esas declaraciones vienen precedidas de un preámbulo a modo de justificación, mientras que en el resto éste no aparece.

Aunque el Estado inició la declaración otros conjuntos históricos en Canarias, la creación de la Comunidad Autónoma Canaria y la correspondiente asunción de competencias en esta materia, atrajo a la órbita autonómica la competencia para regularlos. Con ello comienza un nuevo periodo en la que pueden diferenciarse varias etapas.

2. Las declaraciones realizadas por la Comunidad Autónoma Canaria

A) Aclaración previa sobre el criterio de clasificación según el Derecho aplicable

A diferencia de lo que sucedió en las declaraciones estatales (tramitadas según la normativa de la II República), en las realizadas por la Comunidad Autónoma de Canarias se van a producir una diversidad de regímenes jurídicos distintos en cuanto a su tramitación. La razón se

⁴ Un ejemplo de este último caso, declaración sin que se procediera a la delimitación ni siquiera en el expediente, lo constituye el conjunto de La Orotava, cuya delimitación se realizó por la Comunidad Autónoma mediante Decreto 22/2005 de 22 de febrero (BOC nº 45 de 4 de marzo de 2005).

encuentra en la distinta fecha de incoación de los procedimientos y, en consecuencia, la norma de Derecho Transitorio aplicable.

A ello debe sumarse el dato de que las declaraciones realizadas conforme a la normativa que se deroga mantienen su validez y eficacia. Así lo expresan tanto la LPHE como la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias, esta última de manera indirecta a través de las diferentes referencias que contiene a los conjuntos ya declarados.

Para completar este cuadro debe tenerse en cuenta, que varios procedimientos fueron incoados por el Estado pero resueltos por la Comunidad Autónoma una vez que asumió la competencia sobre la materia. Por otro lado, el distinto tiempo en que se tramitan los procedimientos, permite encontrar declaraciones publicadas un mismo año que se han tramitado conforme a normas diferentes. Habrá que determinar qué efectos tienen todas estas situaciones sobre el régimen sustantivo de los conjuntos históricos, cuestión que se abordará más adelante. Antes se expondrá una clasificación de los conjuntos históricos dependiendo de cual es la norma o debería haber sido la norma de tramitación derivada de la fecha de la incoación del procedimiento.

B) Las diferentes declaraciones según su grupo normativo «de tramitación» y sus características

Las consideraciones previas permiten diferenciar tres grupos de conjuntos históricos dependiendo de cuál haya sido la normativa aplicable a su tramitación, a saber: a) los tramitados conforme a la normativa en materia cultural de la II República; b) los tramitados según la LPHE; y, c) los tramitados ya aplicando la Ley autonómica de Patrimonio Histórico.

En el primer grupo, es decir, tramitados conforme a la normativa cultural de la II República, se encuentra la Ciudad de San Cristóbal de La Laguna, que es el primer conjunto histórico declarado por la Comunidad Autónoma de Canarias (1985)⁵. Le sigue Tegueste (1986).

⁵ Decreto 602/1985 de 20 de noviembre (BOC nº 13 de 31 de enero de 1986). El expediente lo había iniciado el Estado a través de la Dirección General de Bellas Artes y Archivos del Ministerio de Cultura. En este Decreto se declaran indistintamente «conjuntos y monumentos» relacionando hasta un total de 21 bienes culturales. Salvo el casco antiguo de La Laguna, la mayoría de ellos son claramente monumentos, aunque podría existir en algún caso

La lentitud y complejidad en la tramitación de los expedientes, explica que muchos años más tarde aparecieran un grupo de declaraciones que se comenzaron a tramitar en la década de los años ochenta. Todos ellos se sitúan en la isla de Tenerife y son: el Caserío de Masca (2004), Los Silos (2004), Icod de los Vinos (2004), la Villa de Arico (2005), El Caserío de Icor (2005), el Caserío de Taucho (2005) y, hasta el momento, el Puerto de la Cruz (2006)⁶.

El segundo grupo de declaraciones lo constituyen aquellos que han sido tramitados conforme a la LPHE de 1985. En Gran Canaria son declarados como conjuntos históricos el barrio de Triana (1990), Barranco Hondo de Abajo (1993), las Casas de la Mayordomía y Ermita de San Antonio Abad (1995)⁷. Por su parte, en Tenerife se

la duda de si estamos ante un conjunto histórico. La distinción no es menor ya que las consecuencias jurídicas son diferentes. Otro tanto sucede con el Decreto 30/1986 de 7 de febrero (BOC nº 28 de 7 de marzo de 1986) que utiliza la misma fórmula, es decir, declarar indistintamente «*conjuntos y monumentos*», aunque en ningún caso a favor de cascos antiguos. En este último la lista de bienes culturales llega a 14.

⁶ Decreto 158/1986 de 24 de octubre, por el que se declara bien de interés cultural para la Comunidad Autónoma de Canarias el conjunto histórico de Tegueste (Tenerife); Decreto 126/2004 de 7 de septiembre, por el que se declara bien de interés cultural con categoría de conjunto histórico, El Caserío de Masca, en el término municipal de Buenavista del Norte, isla de Tenerife (BOC nº 185 de 23 de septiembre de 2004); Decreto 137/2004 de 29 de noviembre, por el que se declara bien de interés cultural con categoría de conjunto histórico Los Silos en Tenerife (BOC nº 196 de 8 de octubre de 2004); Decreto 142/2004 de 5 de octubre por el que se declara bien de interés cultural con categoría de conjunto histórico Icod de los Vinos en Tenerife (BOC nº 205 de 22 de octubre de 2004); Decreto 71/2005 de 4 de mayo por el que se declara bien de interés cultural con categoría de conjunto histórico, la Villa de Arico, en el término municipal de Arico, isla de Tenerife (BOC nº 93 de 13 de mayo de 2005); Decreto 76/2005 de 17 de mayo por el que se declara bien de interés cultural con categoría de conjunto histórico el Caserío de Icor en el término municipal de Arico, isla de Tenerife (BOC nº 103 de 26 de mayo de 2005); Decreto 94/2005 de 24 de mayo por el que se declara bien de interés cultural con categoría de conjunto histórico el Caserío de Taucho, en el término municipal de Adeje, en Tenerife (BOC nº 108 de 3 de junio de 2005); Decreto 65/2006 de 23 de mayo por el que se declara bien de interés cultural con categoría de conjunto histórico el Puerto de la Cruz, situado en el término municipal del mismo nombre, isla de Tenerife (BOC nº 111 de 9 de julio de 2006). La incoación de los procedimientos se realizó por órganos de diferentes Administraciones públicas y en fechas bastantes distantes respecto a la de declaración.

⁷ Orden de 2 de julio de 1993, por la que se da publicidad al acuerdo del Gobierno de Canarias de 9 de noviembre de 1990, de declaración de bien de interés cultural, con categoría de conjunto histórico a favor del Barrio de Triana, en Las Palmas de Gran Canaria (BOC nº 90 de 14 de julio de 1993). Como curiosidad puede reseñarse la diferencia de

declaran como tales la villa de San Juan de La Rambla (1990)⁸, la Villa y Puerto de Garachico (1994)⁹, la Villa de Candelaria (2000)¹⁰

tiempo entre la declaración (1990) y la publicación de la misma (1993); Decreto 258/1993 de 24 de diciembre por el que se declara bien de interés cultural con categoría de conjunto histórico el Barranco Hondo de Abajo, sito en el municipio de Gáldar, isla de Gran Canaria (BOC nº 137 de 27 de octubre de 1993); Decreto 152/1995 de 9 de junio por el que se declara bien de interés cultural con categoría de conjunto histórico, «Las Casas de la Mayor-domía y la Ermita de San Antonio Abad», sito en Tamaraceite, término municipal de Las Palmas de Gran Canaria, isla de Gran Canaria, provincia de Las Palmas (BOC nº 90 de 17 de julio de 1995).

⁸ Orden de 2 de julio de 1993 por la que se da publicidad al acuerdo del Gobierno de Canarias de 28 de noviembre de 1990, de declaración de bien de interés cultural, con categoría de conjunto histórico a favor de San Juan de La Rambla (Tenerife) —BOC nº 92 de 16 de julio de 1993—. Se da la misma circunstancia que en el caso anterior, la diferencia entre la fecha de declaración (1990) y la fecha de publicación del acuerdo (1993). En este caso se da otra curiosidad y es que aunque el acuerdo de incoación está fechado el 2 de mayo de 1980 la resolución se acoge al Real Decreto 111/1986 de desarrollo de la LPHE que en aquella fecha no estaba en vigor. Aunque la norma de tramitación era la correspondiente a la II República se ha respetado en la clasificación el régimen expreso al que se somete la resolución.

⁹ Decreto 10/1994, de 11 de febrero, por el que se declara bien de interés cultural, con categoría de conjunto histórico a favor de la Villa y Puerto de Garachico, sito en el municipio de Garachico, isla de Tenerife, provincia de Santa Cruz de Tenerife (BOC nº 28 de 7 de marzo de 1994). El acuerdo de incoación lo dictó la Dirección General de Patrimonio Artístico, Archivos y Museos con fecha 19 de junio de 1980 (BOE nº 199 de 19 de agosto). Se da la circunstancia de que aunque se inició en dicha fecha aplica la LPHE de 1985 que no se encontraba en vigor. No obstante, a efectos de clasificación se respeta el régimen expreso al que se somete dicho acto.

¹⁰ Decreto 96/2000 de 31 de mayo, por el que se declara el casco histórico de Candelaria, isla de Tenerife, bien de interés cultural con categoría de conjunto histórico (BOC nº 69 de 5 de junio de 2000). La incoación se llevó a cabo por la Dirección General de Cultura el 16 de noviembre de 1984, pese a lo cual se somete la tramitación a la LPHE. Este Decreto fue anulado por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Santa Cruz de Tenerife, en su Sentencia nº 532/2003 de 12 de junio (JUR 2004\14454). El Tribunal entiende que no se ha probado la concurrencia de valores históricos que justifiquen la declaración como bien cultural en la categoría de conjunto histórico. Un supuesto similar se produjo cuando el Cabildo insular de La Palma quiso promover un conjunto histórico en el municipio de Los Llanos de Aridane a formar por la Plaza de España, el templo de Nuestra Señora de Los Remedios, la Plaza Elías Santos Abreu y la sede del Ayuntamiento. En este supuesto el Decreto 20/1998 del Gobierno de Canarias denegó aquella declaración, denegación que fue confirmada judicialmente en la STSJ de Canarias de 9 de marzo de 2001 (JUR 2001/243007). El motivo de dicha denegación fue estimar que dicho conjunto estaba formado por una mera agregación o suma de inmuebles aislados que, aunque próximos en su localización física, no tenían una conexión cultural entre sí que la hiciera merecedora de aquella declaración.

— anulada judicialmente —, el casco histórico de Güímar (2001)¹¹, el Toscal (2007) y el Barrio de los Hoteles-Pino de Oro (2007)¹², por el momento.

Por último, dentro del tercer grupo son aquellos que se tramitan aplicando la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias de 1999. Hasta la fecha todas las declaraciones aplicando dicha Ley afectan a municipios de Tenerife. En concreto y, hasta ahora, lo integran el Caserío de Casas Altas (2004)¹³, el Realejo Bajo (2005)¹⁴, Arico el Nuevo (2007)¹⁵, Arona (2007)¹⁶, y el Antiguo Santa Cruz (2007)¹⁷. Varias son las características que pueden destacarse del contenido de tales declaraciones:

Tal y como se ha indicado, el diferente régimen jurídico existente en la tramitación de los procedimientos de declaración, siendo hasta la fecha menos numerosos los declarados conforme a la normativa cultural de la Comunidad Autónoma de Canarias. En el apartado

¹¹ Decreto 180/2001 de 17 de septiembre, por el que se declara el casco histórico de Güímar, término municipal de Güímar, isla de Tenerife, bien de interés cultural con categoría de conjunto histórico (BOC nº 132 de 10 de octubre de 2001).

¹² Decreto 2/2007 de 16 de enero por el que se declara bien de interés cultural con categoría de conjunto histórico El Toscal, situado en el término municipal de Santa Cruz de Tenerife, isla de Tenerife (BOC nº 20 de 26 de enero de 2007); Decreto 67/2007, de 2 de abril, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con categoría de conjunto histórico, El Barrio de Los Hoteles-Pino de Oro, situado en el término municipal de Santa Cruz de Tenerife, isla de Tenerife (BOC nº 74 de 13 de abril de 2007).

¹³ Decreto 125/2004 de 7 de septiembre, por el que se declara bien de interés cultural con categoría de conjunto histórico, El Caserío de Casas Altas, situado en Jama, en los términos municipales de Arona y Vilaflor, en la isla de Tenerife (BOC nº 185 de 23 de septiembre de 2004).

¹⁴ Decreto 220/2005 de 1 de diciembre por el que se declara bien de interés cultural con categoría de conjunto histórico el Realejo Bajo en el término municipal de Los Realejos, isla de Tenerife (BOC nº 243 de 14 de diciembre de 2005). Se incoa por el Cabildo insular de Tenerife el 1 de marzo de 2004.

¹⁵ Decreto 14/2007 de 5 de febrero por el que se declara bien de interés cultural con categoría de conjunto histórico Arico el Nuevo, situado en el término municipal de Arico, isla de Tenerife (BOC nº 32 de 13 de febrero de 2007).

¹⁶ Decreto 70/2007, de 2 de abril, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con categoría de Conjunto Histórico, a favor de Arona, situado en el término municipal del mismo nombre, isla de Tenerife.

¹⁷ Decreto 299/2007, de 31 de julio, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con categoría de Conjunto Histórico, a favor del Antiguo Santa Cruz, situado en el término municipal de Santa Cruz de Tenerife (BOC nº 161 de 10 de agosto de 2007).

siguiente se comentará las consecuencias de tal circunstancia sobre el régimen sustantivo de los diferentes conjuntos históricos.

Otro aspecto que debe ser destacado es el excesivo tiempo que se ha tardado en tramitar y resolver algunos expedientes. Los casos de Icod de Los Vinos o el Puerto de la Cruz, engrosan este triste récord de casi veintidós años de tramitación o los casi veintiuno de Arico, el Caserío de Icor o el Toscal. Se trata de procedimientos que fueron incoados por el Estado y resueltos por la Comunidad Autónoma. También se puede constatar una reducción en el plazo de tramitación de los incoados más recientemente.

Por último, desde un punto de vista formal, se trata de declaraciones más elaboradas que incluyen una amplia justificación histórica de las mismas, así como una delimitación del propio conjunto, incluyendo una descripción y planos del mismo.

II. CONSECUENCIAS SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO SUSTANTIVO: SUCESIÓN NORMATIVA

La LPHE, al mismo tiempo que respeta las declaraciones previas de todos los bienes histórico-artísticos, dispone que todos esos bienes pasen a tener la consideración y a denominarse bienes de interés cultural. Esa conversión no impide que se puedan declarar expresamente como tales. Lo importante, en relación con esa conversión, es que *«todos ellos quedan sometidos al régimen jurídico que para esos bienes la presente ley establece»* (DA primera). En otras palabras, independientemente del Derecho vigente en el momento en que se tramitaron esas declaraciones, a partir de ese momento se les aplica las disposiciones de la LPHE.

Sobre los conjuntos históricos la citada Ley prevé una medida transitoria en relación con aquellos declarados con anterioridad a la misma, que cuenten con un plan especial o instrumento de protección equivalente (DT Sexta, apartado segundo), aunque su redacción plantea alguna duda interpretativa.

Por su parte, la Ley de Patrimonio Histórico canario de 1999 también establece un Derecho transitorio que se proyecta sobre los conjuntos históricos ya declarados. Ello se manifiesta en varios aspectos: la planificación, la retirada de publicidad comercial, cables y con-

ducciones aparentes, y la delimitación de inmuebles y su entorno de protección. En relación con el primer aspecto, la citada ley obliga a los municipios que no cuenten con plan de protección a que lo hagan conforme a las disposiciones de esa ley fijando un plazo para ello. Por lo que respecta a la retirada publicidad y cables establece un plazo para hacer efectiva esa obligación, configurando una infracción si ésta no se cumple. Finalmente, si en el momento de la declaración no se llevó a cabo la delimitación de inmuebles y su entorno, tales extremos se someten a las disposiciones de esa Ley.

El resultado que derivan de tales disposiciones es diferente a lo que sucedería si estuviéramos ante un contrato administrativo, en el que dicha relación jurídica se regiría por las normas vigentes en la tramitación del contrato, que no sólo afectan al procedimiento sino también a la relación jurídica misma. En el caso estudiado es diferente, en el sentido que la normativa ha respetado la normativa anterior tanto de las normas procedimentales a los procedimientos ya iniciados como a las declaraciones realizadas con anterioridad, pero por efecto de la conversión a las nuevas categorías, la situación jurídica de esos bienes es como si hubieran sido declarados conforme al régimen en vigor. Ello puede observarse en una de las principales consecuencias de la declaración como conjunto histórico: la elaboración de un plan especial de protección. Ni la LPHE ni la Ley de Patrimonio histórico de Canarias de 1999, imponen la obligación de adaptar el planeamiento anterior a las determinaciones de las citadas normas. Por tanto, si esos planes fueron ya aprobados seguirán desplegando sus efectos. Será en la revisión o modificación de los planes cuando las nuevas disposiciones normativas les sean de aplicación.

Por otro lado, si la declaración fue previa pero el municipio no cuenta con plan especial, aunque éste se encuentre en tramitación, deberán adaptarse a las disposiciones de la nueva normativa en materia cultural.

III. EL PLANEAMIENTO EN EL CONTEXTO DE LA «PROTECCIÓN INTEGRAL»

Los conjuntos históricos «*deberán protegerse integralmente*»¹⁸. Ello supondrá que la conservación se extienda al «*mantenimiento de la estructura urbana y arquitectónica, así como de las características generales de su ambiente*», tal y como claramente lo expresa la LPHE (art. 21.3). Aquella protección, por supuesto, también afectará a la de todos sus elementos unitarios, tales como inmuebles edificados, espacios interiores y exteriores, estructuras significativas y elementos naturales que lo acompañan. Esto último se garantiza, en parte, con la obligación de catalogar todos esos elementos conformadores del conjunto histórico¹⁹. La finalidad de dicha declaración «*es el de mantenerlos en su estado actual, de tal modo que se conserve así con al mayor fidelidad posible la estructura urbana y arquitectónica existente en el conjunto, manteniéndose las características de su entorno ambiental...conservando así el sabor urbanístico tradicional*» (Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2002, RJ 2002/921).

Siendo ello cierto, el principio de protección integral va más allá de la mera protección arquitectónica y ambiental del conjunto histórico. Ello es así porque tal expresión se utiliza en varios instrumentos internacionales sobre protección arquitectónica para hacer referencia a una diversidad de aspectos, entre los que se encuentran los señalados, pero también otros²⁰. La extracción de algunos de esos principios, aunque no sea de modo detallado, permitirá obtener una idea más amplia de los mismos a la hora de valorar la intervención que sobre los conjuntos históricos se vaya a realizar. Esos principios son, a saber:

¹⁸ Artículo 29 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias de 1999.

¹⁹ Así se expresa el artículo 21.1 de la LPHE y el artículo 31.2 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias.

²⁰ En relación con lo expuesto, una vez que la Carta de Venecia de 1964 compendió las reglas generales sobre intervención en monumentos y conjuntos históricos, es de destacar la Carta Europea del patrimonio Arquitectónico del Consejo de Europa (Ámsterdam, 1975), así como la Declaración de Ámsterdam de 1975, ambos con motivo de la celebración del año europeo de patrimonio arquitectónico. Las Conclusiones del Coloquio de Quito de 1977 bajo los auspicios de la UNESCO. Algunas de esas manifestaciones, aunque sin calificarlos de protección integral, también aparecen en la Carta internacional para la conservación de las ciudades históricas, celebrado en Toledo en 1986, entre otros.

a) Adecuación y variedad de medios (jurídicos, administrativos, financieros y técnicos): La protección integral exige un adecuado marco normativo que establezca las disposiciones protectoras del patrimonio artístico objeto de tutela. También una adecuada organización administrativa a la que se encomiende la preservación de los bienes culturales. Igualmente una política de ventajas e incentivos fiscales que hagan menos gravosa la intervención sobre los bienes de valor histórico-artístico. Y por último, la existencia de unos profesionales y empresarios que se dediquen con criterios técnicos y empleando medios adecuados en las tareas de protección. En relación con los tres primeros aspectos, podemos señalar que la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias de 1999 (y antes de ella la LPHE) constituye la norma de cabecera del grupo normativo en esta materia, diseñando los aspectos esenciales en cuanto a criterios de protección, organización administrativa en materia cultural, asignando responsabilidades a las diferentes administraciones canarias, así como las medidas de fomento y fiscales que pueden establecerse. Desde esta perspectiva puede señalarse que se cumplen los requerimientos mínimos para obtener esa tutela integral.

b) Funcionalidad: La ciudad histórica debe ser habitada y habitable, para lo cual es de esencial importancia el diseño de los usos que son posibles en ellos, combinando el uso residencial con otros diferentes sin llegar a una «terciarización» de las zonas. Es frecuente que muchos de los edificios emblemáticos sean ocupados por bancos, oficinas administrativas y otras actividades similares, de modo que al finalizar la jornada la zona queda prácticamente sin vida. El equilibrio entre las distintas actividades, incluyendo la restauración y ocio, se convierte en una medida extraordinariamente importante. Además, los distintos edificios deben adaptarse a las necesidades presentes, precisamente para que sean habitables, permitiéndose que se acometan las obras de adaptación necesarias para que se doten de los servicios adecuados²¹. La Ley 19/2003 se hace eco de este planteamiento cuando dispone que las Directrices de Ordenación Cultural establezcan, entre los criterios generales destinados a los conjuntos históricos, aquéllos

²¹ P.ej. la eliminación de barreras arquitectónicas, instalación de ascensores, adecuación de la instalación de suministros en viviendas.

que permitan «*la recuperación de la actividad residencial y productiva de los cascos, y su complejidad funcional y social, desde el respeto a los valores históricos que contienen*»²². En definitiva, tales medidas pretenden evitar que la zona sea sólo en un museo al aire libre o de fachadas adecentadas, para que se convierta en una ciudad con vida en un entorno cultural.

c) Elusión de la «*elitización*»: Las medidas de restauración y recuperación de la ciudad histórica deben estar imbuidas, en un «*espíritu de justicia social*», de modo que no implique un éxodo de los habitantes de condiciones modestas²³. Esta práctica, desgraciadamente tan frecuente, no es exclusiva de los centros históricos sino que se están produciendo en la mayoría de las reestructuraciones urbanas acometidas en las ciudades, desplazando a las clases más humildes hacia otras zonas específicamente creadas para ellas a través de una política de vivienda social o de protección. La protección integral del conjunto mira hacia el ciudadano para evitar esa deslocalización territorial y social²⁴. Tal y como ha sido expresado, «*con la rehabilitación se trata de adecuar la envolvente física espacial del hombre y de sus actividades al ser social que la vive y no a la inversa*»²⁵.

d) Participación ciudadana: Todas las actuaciones de recuperación de la ciudad histórica debe hacerse con la participación de todos los sectores afectados. Así se pone de relieve en todas las recomendaciones internacionales sobre la protección arquitectónica. Sirva como

²² Directriz 109.2.a de la Ley 19/2003.

²³ Así se recoge expresamente en el apartado séptimo de la Carta Europea de Ámsterdam de 1975 citada.

²⁴ Sobre el particular, entre otros estudios de la misma autora sobre el particular, GARCIA HERRERA, L.M: «*Elitización: propuesta en español para el termino gentrification*», en Biblio 3W, *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 2001, núm. 332, www.ub.es/geocrit/bw1g.htm.

²⁵ PORTO REY, E.: «*De la conservación individualizada del patrimonio inmobiliario a su rehabilitación integrada en el planeamiento urbano*», RDU nº 109, 1988, pág. 32. En el mismo sentido, T.R. FERNANDEZ afirma que aquella acción, «*además, debe tener inexcusablemente una dimensión dinámica capaz de garantizar la propia pervivencia de la colectividad humana que da sentido al conjunto y constituye su razón de ser*» («*La ciudad patrimonio: aspectos jurídicos*», en *Estudios de Derecho Ambiental*, monografía asociada al nº 2 de la RUE, Aranzadi, 2001, pág. 104. Para una visión del derecho de realojo y retorno, MARTÍNEZ BOROPIO, D.: *Derechos de realojo y retorno en la gestión urbanística*, Montecorvo, Madrid, 2006.

ejemplo las determinaciones contenidas en la Carta de Toledo de 1986 al señalar que el plan de conservación «*debe contar con la adhesión de los habitantes*», participación que debe inculcarse como valor de ciudadanía desde la escuela para que sea algo absolutamente natural. Con ello se está destacando que las medidas a adoptar en la ciudad histórica, como parte de esa protección integral, no pueden adoptarse de espaldas a los ciudadanos afectados por la misma sino con su compromiso activo.

e) Coordinación normativa entre urbanismo y patrimonio cultural: La normativa de protección cultural debe tener su engarce en la normativa urbanística para que la tutela sea eficaz. Esa ha sido una de las virtudes de la LPHE, seguida por el resto de las leyes autonómicas sobre patrimonio cultural.

Como manifestación de ese engarce, una de las consecuencias asociadas a la declaración de un conjunto histórico como bien de interés cultural, es la obligación para el Ayuntamiento de redactar un plan de protección²⁶. La legislación canaria ha optado por la figura del plan especial para llevar a cabo la planificación de los conjuntos históricos, siguiendo tanto a la LPHE como a la legislación urbanística tradicional²⁷. De este modo, tal y como hiciera la legislación estatal, se persigue integrar la protección cultural en el ámbito urbanístico, que queda al servicio de aquella protección arquitectónica. Eso explica la preferencia de aquella normativa sobre la urbanística (art. 37.3 del Decreto legislativo 1/00), que modula los esquemas generales urbanísticos. Así, la elaboración de los mismos, en principio según el procedimiento previsto para los planes parciales, sufre diversos cambios. Uno de los más importantes es la participación de la administración cultural con carácter previo a su aprobación definitiva, aunque no es el único²⁸.

²⁶ Artículo 20 de la LPHE y art. 30 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias de 1999.

²⁷ El artículo 20.1 de la LPHE prevé que los conjuntos históricos se regularán a través de un plan especial o instrumento de planeamiento equivalente, fórmula que respeta la competencia exclusiva en materia de urbanismo de las CCAA. Por su parte, el artículo 30 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias de 1999 acoge la figura del plan especial y lo mismo se dispone en el artículo 37.2 del Decreto legislativo 1/00.

²⁸ Artículo 30.2 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias de 1999 en relación con art. 37.4 del Decreto legislativo 1/00 en relación y con artículo 85 del Decreto 55/2006, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias.

Esa finalidad protectora también se pone de relieve cuando la LPHE dispone que la obligatoriedad del plan no puede excusarse en la preexistencia de otro planeamiento contradictorio con la protección, ni en la existencia previa de planeamiento general (art. 20.1 LPHE), previsiones que, sin embargo, no han tenido su reflejo en la normativa canaria. En cualquier caso, tal y como se verá, a la aprobación del plan se anudan una serie de efectos, tales como el régimen de autorización de las obras o la posibilidad de delimitar áreas de rehabilitación integral que está asociado a un régimen de ayudas para afrontar algunas de las intervenciones a realizar.

Como cualquier otro instrumento de ordenación, en él confluyen los diferentes intereses en presencia, contrapuestos en la mayoría de los casos. Dentro de ellos pueden citarse el interés de los vecinos sobre la situación en la que quedarán sus viviendas, el de aquellos propietarios que no residen en la zona y desean obtener el mayor rendimiento urbanístico a su propiedad, los que desean regresar, el de los promotores que ven una nueva fuente de negocio, el de los vecinos del municipio, el de las organizaciones ecologistas y protectoras del patrimonio, en fin, el de la Administración. A ello se suma la existencia de unos valores que son merecedores de especial protección. Esa pugna de intereses se puede observar en la lucha de pasquines a favor o en contra del plan especial pegados sobre las paredes en las zonas declaradas o en trámite de serlo como conjunto histórico.

Sin embargo, la clave no es si procede o no el plan especial, ya que su elaboración es un deber legal asociado a aquella declaración²⁹. En consecuencia, los esfuerzos deben centrarse en ese instrumento de ordenación. Éste debe aparecer ante la ciudadanía como una oportunidad que permite obtener las mayores ventajas para esa zona³⁰. La

²⁹ Cuestión diferente es que la declaración no sea procedente porque el bien no reúne los requisitos, situación sobre la que T.R. FERNANDEZ ha llamado la atención al poner de manifiesto la práctica abusiva en algunas de esas declaraciones, cuando afirma que «*nos hemos hecho adictos, en una palabra, a la droga fácil de las declaraciones de bienes de interés cultural y esto nos está haciendo olvidar que hay que proteger en general a los pueblos y ciudades y no sólo una parte concreta de éstos...*» (*La ordenación urbanística de los conjuntos históricos: breve denuncia de los excesos al uso*), en *Estudios de Derecho Ambiental y Urbanístico*, op. cit., pág. 252.

³⁰ Esta idea del plan como oportunidad se extrae de las conclusiones obtenidas por el *Foro Ciudadano para la participación en el plan especial de protección del caso de la Oro-*

elaboración del plan no aparece sólo como un asunto urbanístico, sino que su trascendencia es mayor. El diseño de los usos permitidos, la red viaria (incluyendo los aparcamientos) o las obras permitidas, por citar algunos aspectos, no sólo puede ser abordada desde la protección arquitectónica del conjunto, sino desde la revitalización económica y social del mismo. En otros términos, la planificación también está al servicio de la protección integral del conjunto.

A la vista de esos principios la protección integral a la que alude la Ley, debe concebirse como un proceso amplio que concilie la protección de aquellos valores con de recuperación de la habitabilidad de la ciudad: de su actividad residencial, adaptándola a los requerimientos actuales de habitabilidad, de la permisibilidad de la actividad económica que revitalice esa zona, manteniendo la población local, generando un proceso participativo generoso para diseñar entre todos los sectores afectados la ciudad histórica. En ello, el plan de conservación o protección jugará un papel decisivo.

IV. EL ÁMBITO ESPACIAL A PROTEGER

El plan especial que ordene el conjunto histórico debe contemplar el «*área afectada por la declaración*»³¹, aunque es prácticamente unánime la interpretación de que con ello se establece un mínimo que puede ser ampliado por el plan³². Esto tendrá especial importancia

tava (Experiencias, 2005/2006), que algunos de sus promotores, los profesores Elena Sánchez Jordán y Juan Sánchez García, tuvieron la amabilidad de proporcionarme. La experiencia consistió en promover un proceso participativo paralelo a la redacción del plan especial, con el fin de discutir y debatir sobre el futuro de la ciudad. Sus conclusiones se trasladaron a los redactores del plan con el fin de mejorar su contenido. Cito literalmente la conclusión relativa a este extremo: «*Hemos visto el Plan Especial como un conjunto de oportunidades que se abren a la ciudadanía capaz de generar recursos económicos, laborales, educativos, culturales y de todo tipo, que convertirán al núcleo de la villa en ese Centro vivo, dinámico y moderno que el municipio necesita y demanda*» (pág. 52).

³¹ Así se expresa el art. 20.1 de la LPHE y el art. 30.1 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias de 1999.

³² Por todos, BASSOLS COMA, M: «*Instrumentos legales de intervención urbanística en los centros y conjuntos históricos*», RDU nº 118, 1990, p. 36. C. BARRERO RODRÍGUEZ también comparte esta opinión y da cuenta de las previsiones normativas autonómicas en donde dicha posibilidad se encuentra recogida expresamente en *La Ordenación Urbanística de los conjuntos históricos*, op. cit, p. 205.

como medio que permite una transición y engarce de la ciudad monumental con el resto de la ciudad, consiguiendo con ello una ordenación más eficaz. De este modo, el plan puede abarcar una superficie superior al de la declaración pero no inferior a la misma. Así lo hace, por ejemplo, el plan especial de ordenación del conjunto histórico de La Laguna³³.

Por otra parte, puede darse el caso de que la zona declarada como conjunto histórico afecte a varios municipios, situación que no está prevista ni en la LPHE ni en la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias, aunque sí en otras normas. Es el caso, por ejemplo, del Caserío de las Casas Altas ubicado en los términos municipales de Arona y Vilaflor en Tenerife. Para estos supuestos la normativa canaria ha optado por la figura del Plan Territorial Especial de Ordenación³⁴.

Otra cuestión a considerar es si aparte del plan especial o del plan territorial especial de ordenación cuando este último sea procedente, existe la posibilidad de que otros planes puedan ordenar los conjuntos históricos. A tenor de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, el planeamiento queda dentro de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, competencia a la que debe sumarse la competencia también exclusiva en cuanto al patrimonio cultural de interés para las mismas. La referencia que realiza el artículo 20.1 de la LPHE respeta el marco constitucional de competencias, ya que utiliza con carácter puramente instrumental la expresión plan especial u

³³ Dentro de la memoria del plan puede encontrarse un apartado que se denomina «justificación de la ampliación del ámbito del PEP sobrepasando el ámbito del BIC» (pág. 4), en las que se explica por qué se extiende su ámbito a manzanas limítrofes con la declaración, bien por la composición general del conjunto relacionado con las fachadas, bien por la existencia de bienes catalogados (Plan especial de protección del casco histórico de La Laguna, aprobado definitivamente y de forma parcial el 21 de julio de 2005, anuncio en el BOC nº 8 de 12 de enero de 2006). Una explicación de dicho plan en CABRERA, A., NIEVES FEBLES, M.: «*El plan especial de casco histórico de La Laguna*», en *La recuperación de los centros históricos patrimonio de la humanidad*, Colegio Oficial de Arquitectos de Canarias, seminario del 26 al 27 de abril de 2001, pp. 187 y ss. En cuanto a la explicación de la declaración de patrimonio de la humanidad de esta ciudad, la novedosa visión de NAVARRO SEGURA, M.I.: «*La Laguna, patrimonio de la humanidad*», en la misma obra anterior, pp. 55 y ss.

³⁴ Así lo recoge el artículo 84.3 del Decreto 55/2006, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de Planeamiento de Canarias.

otro instrumento de planeamiento previsto en la legislación urbanística. Es por tanto, la legislación autonómica la que debe determinar el instrumento concreto de planificación de los conjuntos históricos. Nuestra legislación se decantó por la figura del plan especial con carácter general.

Ahora bien, a pesar de no preverse otro instrumento, salvo el caso del plan territorial especial cuando la declaración afecte a varios municipios, el planeamiento general también podría ser un instrumento apto para llevar a cabo dicha regulación. Esta potestad de planificación general tendría, no obstante, una serie de limitaciones:

a) Tendría que respetar la normativa sobre patrimonio cultural, que sería de preferente aplicación³⁵.

b) No podría establecer modificaciones en las rasantes y alineaciones tradicionales en los conjuntos históricos declarados (art. 34, d) del Decreto legislativo 1/2000 en relación con el art. 34.2 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias de 1999).

b) No puede dictar normas sobre obligatoriedad de garajes en edificios de nueva planta o rehabilitados, instalaciones de servicios en fachadas u otras que pudieran alterar la calidad histórica del conjunto, debiendo en todo caso atenerse a las previsiones del plan especial (art. 34, d) del Decreto legislativo 1/2000 en relación con art. 34.1 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias).

c) Por aplicación del principio de especialidad, un plan especial posterior podría modificar las determinaciones del plan general relativas a los conjuntos históricos (arts 37.3 y 37.4 del Decreto legislativo 1/2000 en relación con art. 30 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias de 1999).

V. LA VARIABLE AMBIENTAL EN LA PLANIFICACIÓN

1. El proceso de evaluación ambiental

La normativa sobre evaluación ambiental de los planes y proyectos permite introducir un factor novedoso a valorar en la planificación

³⁵ En este sentido se pronunció la STS de 5 de marzo de 1999, FJ 3º, RJ 1999\2165. Se había manifestado favorable a esta posibilidad T.R. FERNANDEZ: «*La ordenación urbanística de los conjuntos históricos*», *op. cit.*, pág. 246.

de los conjuntos históricos. La normativa canaria obliga a realizar ese proceso a todos los instrumentos de planeamiento³⁶, de modo que también se tendría que aplicar a los planes especiales que ordenan los conjuntos históricos. Sin embargo, con dicha generalización la normativa canaria prescinde de llevar a cabo una valoración sobre la concurrencia de los supuestos en que la normativa comunitaria y la estatal obligan a aplicar dicha metodología. En efecto, para estas últimas la citada evaluación no es exigible a todos los planes o programas sino sólo a los que se encuentren en una determinada situación³⁷: 1) deberán tener «*efectos significativos*» sobre el medio ambiente, entendiéndose por tales o bien aquellos planes que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental en una serie de materias; 2) o bien, requieran una evaluación conforme a la red ecológica europea Natura 2000; Siempre y cuando, 1) sean elaborados o aprobados por una administración pública; y, 2) su elaboración venga impuesta normativamente.

De esta forma, la normativa canaria viene a ser más exigente incluso que la comunitaria y estatal. Las referidas exigencias no son absolutamente novedosas para la planificación en Canarias, en la medida que la normativa autonómica exige desde hace tiempo que los planes contemplen un contenido ambiental (Decreto 35/1995), si bien es cierto que la evaluación no es exactamente igual ya que incorpora otras exigencias adicionales. A pesar del exceso en el que haya podido incurrir la normativa canaria, lo cierto es que a la vista del marco normativo autonómico los planes especiales de ordenación de los conjuntos históricos deberán cumplir con dicho trámite³⁸, aunque ello plantee algún que otro problema.

³⁶ Artículo 24.1 del Decreto 55/2006 de 9 de mayo, que aprobó el Reglamento de Procedimiento de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias.

³⁷ Artículo 3 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

³⁸ Su régimen jurídico se encuentra en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, ley que lleva a cabo la transposición de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. En el ámbito canario, debe tenerse en cuenta el Decreto 55/2006 que aprueba el Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias, según la redacción dada por el Decreto 30/2007, de 5 de febrero,

Por lo que al proceso de evaluación ambiental se refiere, a través del mismo se permite la integración de la variable ambiental dentro del mismo procedimiento de elaboración de los planes, incorporando una serie de actuaciones. Estas son la elaboración del informe de sostenibilidad ambiental, la realización de encuestas, la redacción de la memoria ambiental, la valoración del resultado de todos los documentos anteriores en la toma de decisiones y la propia publicidad relativa a dicho plan (artículo 7 de la Ley 9/2006).

En el «*informe de sostenibilidad*» el órgano promotor del plan, en este caso el Ayuntamiento, debe identificar, describir y evaluar los probables efectos significativos sobre el medio ambiente que pudieran derivarse de la aplicación del plan. Un aspecto a destacar es que debe contemplar unas alternativas razonables, técnicas y ambientalmente viables, incluida entre otras la denominada «*alternativa cero*», entendida ésta como la no realización de dicho plan (artículo 8.1 de la Ley 9/2006).

La valoración de dicho extremo casa mal con la configuración y papel que la normativa cultural otorga a dicho instrumento de planeamiento. La contradicción surge cuando, de una parte, la ley obliga al Ayuntamiento a que elabore el plan para ordenar el conjunto histórico, obligación que persigue conseguir una tutela y protección de los valores culturales. Por tal motivo, es prácticamente imposible que en ese proceso de valoración la solución resultante sea no hacer el plan, posibilidad al menos teórica que plantea aquella alternativa cero. Es más, de estimarse aquella alternativa no se podrían desplegar los efectos asociados a la planificación, tales como aquellas que afectan a las competencias o la delimitación de áreas de rehabilitación integral, ect.

En definitiva, la extensión de dicho requisito a todo tipo de planes sin distinción, genera problemas de engarce considerables, dado que aquel proceso está pensado para los casos de transformación del suelo y donde puedan llevarse obras sometidas a protección ambiental, finalidad muy diferente a la que persiguen los planes ordenadores de estos bienes culturales. No se trata por definición de planes

que afecta fundamentalmente a la evaluación ambiental. Sobre este aspecto, F. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ: «*La evaluación ambiental de los planes de ordenación territorial y de urbanismo*», en la obra colectiva *Veinte años de Derecho Urbanístico canario*, Montecorvo, Madrid, 2007, pp. 279 y ss.

desarrollistas (lo que justifica el informe de sostenibilidad), sino de planes conservacionistas o protectores, lo que viene a ser una manifestación de aquella sostenibilidad, al menos así lo son desde el plano teórico. Es evidente que la elaboración de un mal plan especial es un peligro para la protección del conjunto histórico, por tanto, desde esa perspectiva lo mejor sería no haberlo elaborado. Pero esto no deja de ser una perversión del sistema. Con lo dicho puede afirmarse que es inviable que una posible solución real y razonable sea no redactar el plan, ya que con ello se pone en peligro la «protección integral» del conjunto histórico en el que la planificación se inserta.

En cuanto a la amplitud, nivel de detalle y el grado de especialización que debe contener ese informe de sostenibilidad se determinará por la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio ambiente de Canarias (que actúa como órgano ambiental) en un documento de referencia. Éste se comunicará al Ayuntamiento como órgano promotor, tras consultar a las administraciones y público afectado siguiendo unas reglas previstas en la propia Ley 9/2006 y en el artículo 26 del Decreto 55/2006. Cabe destacar que entre las administraciones públicas afectadas se encuentran aquéllas con competencias en materia cultural (artículo 9 de la Ley 9/2006). Sin embargo, con el fin de estandarizar esos informes, la normativa permite la aprobación de un documento tipo de referencia para cada clase de instrumento de planeamiento, tal y como se ha hecho, entre otros, para los instrumentos de desarrollo en los que pueden englobarse los planes especiales que se vienen considerando³⁹. Esto permite al promotor del plan elaborar ese informe directamente prescindiendo de la fase previa regulada normativamente.

El momento en que dicho informe se debe incorporar al procedimiento, depende de si realiza o no la fase de avance. Como se sabe, en los planes especiales dicha fase no es preceptiva⁴⁰. Esto permitirá

³⁹ El artículo 26.6 del Decreto 55/2006 habilita a la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias a aprobar los documentos de referencia para cada tipo de planes.

⁴⁰ Así se recoge en el artículo 28.3 y 5 del Decreto 55/2006, aunque permite que se aplique preceptivamente cuando un plan jerárquicamente superior lo prevea. Ello puede generar algún problema interpretativo cuando la relación no sea estrictamente jerárquica sino de competencia, como sucede en la relación planeamiento general-planes especiales de ordenación de conjuntos históricos.

al órgano promotor que el informe de sostenibilidad lo realice como trámite previo a la aprobación inicial del plan o bien que lo aporte junto con ésta y su posterior información pública (artículo 27.1.b del Decreto 55/2006), aunque ello plantea algunas dudas interpretativas⁴¹.

Una vez que se agoten los trámites de información pública y consulta se elaborará por el órgano promotor la propuesta de «*memoria ambiental*» que someterá, junto al resto del documento, a la Comisión del Territorio y Medio Ambiente (artículo 27.1.c del Decreto 55/2007). Ésta tiene por objeto valorar la integración de los aspectos ambientales en la propuesta de plan, analizando el proceso de evaluación, el informe citado, las consultas y cómo se ha tomado en consideración y se analizará la previsión de los impactos significativos de la aplicación del plan que se somete a aprobación inicial. La memoria contendrá las determinaciones finales que deben incorporarse al plan (artículo 12 de la Ley 9/2006). Como la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias no sólo debe emitir informe sobre la memoria ambiental sino sobre la propia propuesta del plan, se emitirá un único acuerdo que abarque los dos aspectos. Como el informe abarca ambos aspectos y el plazo para emitirlo sobre el plan es de tres meses, éste será el plazo común para pronunciarse sobre la memoria ambiental y el propio plan⁴². El acuerdo aprobatorio de la memoria, configurado como acto de trámite, puede ser en los mismo términos en que fue propuesta, condicionada o suspender la aprobación para que se subsanen determinados extremos⁴³. La falta de emisión del acuerdo en dicho plazo de tres meses supondrá que el informe se entienda en sentido favorable, tanto sobre la memoria como sobre el contenido del propio plan (artículo 27.1.c para la memoria y artículo 85.c, ambos del Decreto 55/2006). A la vista de la pluralidad de documentos y actuaciones realizadas, el Ayuntamiento como

⁴¹ Cfr. HERNANDEZ GONZALEZ, F.: «*La evaluación ambiental...*», *op. cit.*, p. 302.

⁴² Así se desprende del artículo 27.1.c del Decreto 55/2006 según redacción dada por el Decreto 30/2007, en relación con el artículo 85.b del mismo texto legal que prevén ese informe sobre cuestiones urbanísticas. De tal modo que, «el transcurso del plazo de dos meses sin notificar el acuerdo, *salvo que el previsto para emitir informe sea mayor, en cuyo caso se estará a dicho plazo*, supondrá la aceptación de la modificación de la memoria ambiental en los términos que resultó de la propuesta» (artículo 27.1.c citado).

⁴³ El artículo 27.3 para su configuración como acto de trámite y el artículo 27.1.e para su posible contenido, ambos del Decreto 55/2006.

órgano promotor deberá valorar todos esos documentos en la aprobación definitiva del plan.

La introducción de estos procesos en este tipo de planes, desde el punto de vista práctico, lo único que supondrá es un retraso en la elaboración del plan, aportando toda una documentación para después concluir que debe hacer el plan, lo que considerando situación de la planificación existente, nada aporta a la protección de los valores culturales.

2. Las determinaciones ambientales del Decreto 35/1995

Entre las diversas determinaciones que debe recoger el plan especial objeto de estudio, se encuentran las previstas en el artículo 13 del Decreto 35/1995, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de contenido ambiental de los instrumentos de planeamiento que sigue vigente⁴⁴. Esas determinaciones conciben a los elementos patrimoniales como un elemento ambiental más que debe ser objeto de protección, preocupándose de buscar su integración en la ordenación establecida. Sin duda que esta mera referencia, importante en su contexto, ha quedado superada por la normativa cultural, en la medida de que ésta especifica y amplía las determinaciones protectoras que deben aplicarse a tales bienes, según tendremos ocasión de exponer más adelante. Por tanto, cuando el plan especial está ordenando un concreto conjunto histórico, está ampliamente cumpliendo con esa determinación. Por otra parte, otras determinaciones serán expuestas en relación con algunas de las previsiones del contenido básico del plan, con el fin de obtener un mejor entendimiento de las mismas, fundamentalmente relativa a usos, edificación y forma de ejecución de las obras. Una última consideración debe ser realizada con el fin de sacar el máximo provecho a las posibilidades que ofrece el citado Decreto huyendo de una interpretación excesivamente apegada a la literalidad de la norma. En tal sentido debe tenerse en cuenta que algunas de las determinaciones están pensadas para el suelo urbanizable,

⁴⁴ Así se destaca en el apartado C del Anexo de la Resolución que aprueba el Documento de Referencia para la elaboración de los informes de sostenibilidad de los planes de desarrollo (Resolución de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio ambiente de Canarias de 28 de diciembre de 2006, BOC nº 31 de 12 de febrero de 2007).

de ahí que las referencias al «sector» deban entenderse, en el contexto del plan especial considerado, al ámbito espacial de ordenación del conjunto histórico. Lo dicho permite centrar el análisis en dos grupos de determinaciones. El primero de ellos abarcaría aquéllas que permiten integrar la ordenación urbanística del conjunto histórico de la trama urbana municipal. El segundo grupo, afectaría a determinadas condiciones ambientales distintas del edilicio.

Dentro del primer grupo (enlace con la trama urbana) pueden destacarse (artículo 13.2.a del Decreto 35/1995): a) La adaptación de la red de comunicaciones del plan con el sistema general de comunicaciones; b) La ordenación de la red viaria y peatonal garantizando su enlace e integración con la estructura urbanística del plan, y c) la conexión de ámbito espacial del plan con la trama y el tejido urbanos del entorno inmediato, en su caso, y tratamiento de borde con el suelo rústico; d) las características básicas de las infraestructuras previstas por el plan, en particular las relativas a reutilización, depuración y en su caso vertido de aguas residuales, obras que por la entidad que tienen deben ser entendidas en el ámbito de un conjunto histórico con la conexión a la red general de abastecimiento y saneamiento del municipio.

Recapitulando el alcance de tales medidas, puede señalarse que aquéllas son expresión de la protección integral y persiguen obtener dos efectos. El primero, un mejor engarce del planeamiento especial con el planeamiento general, protegiendo el entorno como parte integrante del ámbito de protección. Y, en segundo lugar, una mejor transición de la ciudad con valores culturales en la trama municipal general evitando el apantallamiento del núcleo histórico de la ciudad.

Dentro del segundo grupo (determinaciones ambientales no edilicias) se encuentran aquellas que consiguen un nivel de habitabilidad urbana adecuado, lo que tal y como se señaló, es uno de los aspectos a considerar en la protección integral del conjunto histórico. Tales medidas deben establecer previsiones sobre los niveles de ruido y vibraciones, olores, emisiones luminosas y eliminación de residuos. Sobre las emisiones luminosas la normativa cultural se encarga de precisar que la iluminación de los monumentos y lugares de interés se debe realizar de modo que no se perciban los focos y luminarias desde el nivel de la calle. La Ley 19/2003 encomienda a las Directrices de

Ordenación del Patrimonio Cultural que establezca una regulación sobre los sistemas de recogida de basuras en los conjuntos históricos para que se integren armónicamente en el mismo (Directriz 109.2.b) de la Ley 19/2003).

Otras determinaciones dentro de este grupo son las relativas al establecimiento de medidas positivas de protección ambiental con su correspondiente valoración económica, forma de gestión y plan de seguimiento (artículo 13.2.f) del Decreto 35/1995). Asimismo, como todo plan urbanístico, también recoge medidas tales como los usos, la edificabilidad o la ejecución de las obras, cuestiones a las que nos referiremos seguidamente.

VI. EL DENOMINADO CONTENIDO BÁSICO DEL PLAN

1. Normas sobre edificación, obras y usos

La Ley de Patrimonio Histórico de Canarias se ha preocupado por establecer algunas de las determinaciones que deben incorporar los planes especiales de protección. Esto se hace al regular el contenido básico de dichos instrumentos urbanísticos (artículo 31), como al establecer otras medidas protectoras, especialmente urbanísticas, de los conjuntos históricos (artículo 34).

El plan debe contemplar las normas relativas a la edificación, obras y usos admitidos (artículo 31.1.a de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias). Es una redacción más amplia que la contenida en la LPHE, aunque compatible con ella, cuando señala que dichos planes establecerán para todos los usos públicos el orden prioritario de su instalación en los edificios y espacios que sean aptos para ello (artículo 20.2 LPHE).

Por lo que respecta a la edificación y usos admitidos, el plan goza de una amplia discrecionalidad para determinar su régimen, dentro del límite de su protección integral, es decir, *«prohibiéndose aquellas intervenciones que introduzcan elementos que devalúen su fisonomía histórica, tanto en lo que se refiere a sus edificaciones como a los espacios libres»* (artículo 29 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias de 1999). El diseño de los usos admitidos es clave, sobre todo, para conseguir la revitalización completa de dicha

zona. El cumplimiento de dicho objetivo debe ponerse en relación, a su vez, con las medidas de fomento necesarias al objeto de promover la revitalización del conjunto histórico (artículo 31.1.e de la citada ley).

El Decreto 35/1995 que regula el contenido ambiental de los planes exige que esa asignación de usos pormenorizados y sus intensidades, así como la ordenación de los volúmenes de las edificaciones, se realice en función de las características ambientales que concurren, en relación a espacios libres y equipamientos (Artículo 13.2.a) del Decreto 35/1995). Como concesión a la denominada «teoría del visualismo», el citado Decreto también exige que se establezcan criterios para la disposición y orientación en lo que respecta a la percepción visual desde las vías perimetrales, los accesos y los puntos de vista más frecuentes, así como la disposición de unos edificios sobre otros y del conjunto hacia los panoramas exteriores (artículo 13.2.a del Decreto 35/1995). Ello podría generar la justificación de demoliciones de edificaciones sin valor que dificulten o alteren la calidad de ese conjunto, en una operación no exenta de ciertos riesgos.

En cuanto a las obras, estas se someten a un régimen típico de doble autorización, el urbanístico-municipal y el cultural-insular. Independientemente de este aspecto y del resto de determinaciones que el plan especial establezca, la ley recoge determinadas previsiones sobre algunas de esas obras. Una de ellas se refiere a las obras a desarrollar en edificios vaciados que deban mantener sus fachadas. En este supuesto, dichas obras deberán respetar la edificabilidad, la altura de los forjados y la disposición de los huecos existentes (artículo 34.8 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias). Asimismo, debe recordarse que los cambios de uso también se someten a la correspondiente autorización del Cabildo insular correspondiente (artículo 54.1 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias).

Otra de tales disposiciones se refiere a las obras de demolición de los edificios catalogados. Este tipo de obras sólo será posible cuando la edificación se haya declarado legalmente en estado de ruina inminente u ordinaria, todo ello de acuerdo con las propias determinaciones de la ley sobre la declaración de ruina. En cualquier caso, se procurará el mantenimiento de las fachadas y de aquellos otros elementos arquitectónicos relevantes de contribuyan a la formación del ambiente

histórico característico de ese conjunto (artículo 34.7 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias).

Todas las obras que se lleven a cabo en el conjunto histórico deberán respetar unas normas sobre publicidad, exhibiendo un rótulo que debe contener una información mínima sobre esas obras. En tal sentido, ese rótulo debe consignar los datos del promotor, el constructor, el técnico proyectista y los técnicos directores, la fecha de otorgamiento y número de la licencia y, en caso de ser preceptiva, el número de la autorización del Cabildo insular (artículo 35 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias).

Una vez más el Decreto 35/1995 sobre contenido ambiental de los planes, incorpora una serie de previsiones que están relacionadas con la ejecución de las obras. En tal sentido, incorpora un apartado dirigido específicamente a indicar la necesidad de incorporar medidas minimizadoras de los efectos ambientales producidos durante la fase de ejecución de la urbanización y edificación. La urbanización en principio estará realizada, aunque no se descarta que puedan llevarse a cabo obras de reposición o adecuación que sean necesarias. Dentro de tales medidas el plan deberá hacer referencia a los siguientes aspectos (artículo 13.2.c del Decreto 35/1995): a) Movimientos de tierra y reutilización del suelo vegetal, su depósito temporal y los lugares de extracción y vertido de materiales aportados o excedentes; b) Fijación de procesos, ámbitos y etapas de urbanización y edificación buscando la minimización de las molestias a la población afectada; c) Condiciones ambientales que deben cumplir los proyectos de urbanización o cualquier instrumento urbanístico que fuera necesario para la ejecución de obras admitidas por el plan (artículo 13.2.e del Decreto 35/1995).

Es evidente que estas medidas están pensadas más para un suelo que se va a transformar que para el suelo consolidado de los conjuntos históricos. No obstante, algunas de esas determinaciones deben ser incorporadas al contenido ambiental del plan, en la medida que dentro de aquéllos vayan a desarrollarse una serie de obras.

2. Intensidad de las intervenciones a realizar

Otro aspecto que el plan debe contemplar es el relativo a los criterios de conservación, consolidación, restauración y, en su caso, reha-

bilitación y remodelación de los inmuebles⁴⁵. También deberá prever un programa específico de actuaciones para los inmuebles catalogados (artículo 31.1.b de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias).

En relación con todo este abanico de posibles intervenciones, una de las alabanzas técnicas que se han dedicado a la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias es el haberse preocupado por conceptualizar tales operaciones (artículo 46 de la Ley)⁴⁶. Siguiendo sus postulados, la conservación consiste en la realización de estrictas actuaciones de mantenimiento a fin de asegurar las condiciones de seguridad, salubridad y ornato en las edificaciones, así como las reparaciones y reposición de las instalaciones (artículo 46.a de la citada ley).

Por su parte, la consolidación tan sólo persigue el afianzamiento y refuerzo de los elementos estructurales e instalaciones. Ello se hace para asegurar la estabilidad y adecuado funcionamiento del edificio según el uso que tiene asignado (artículo 46.c).

Otra de las posibles intervenciones a realizar es la restauración. Con ella se pretende recuperar las condiciones originales de la edificación o espacio, a través de la reparación o reposición de elementos estructurales o accesorios del edificio, pero sin incluir aportaciones que deterioren los valores determinantes de su protección (art. 46.b). Siguiendo lo previsto en el artículo 39.3 de la LPHE, la Ley canaria se encarga de reiterar que tales operaciones respetarán las aportaciones de todas las épocas existentes. Se exceptúa de dicha regla la de aquellos elementos añadidos que supongan una clara degradación y su eliminación fuera necesaria para una mejor interpretación del bien.

⁴⁵ Sobre el régimen jurídico de la restauración, MARTÍN RETORTILLO, L.: *«Los conceptos de consolidación, rehabilitación y restauración en la Ley del patrimonio histórico español»*, *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, T. III, tirant lo blanch, Valencia, 2000, pp. 3177 a 3194; ABAD LICERAS, J.M^a: *«El problema de la conservación y restauración de los inmuebles culturales: los criterios de intervención previstos en la legislación española»*, *Revista Patrimonio Cultural y Derecho* n° 4, 2000, pp.111 a 136; MUÑOZ MACHADO, S.: *La resurrección de las ruinas*, Cuadernos Civitas, 2002; ampliamente SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L.: *La restauración inmobiliaria en la regulación de patrimonio histórico*, Thomson-Aranzadi, Monografía asociada a la RUE, Navarra, 2004.

⁴⁶ El hecho de que dichos conceptos se recojan al hilo de la regulación de los catálogos no impide su aplicación general. Será un defecto de sistemática, que no puede conducir a una interpretación estrecha que reduzca la definición de tales intervenciones sólo en el ámbito de los catálogos, sino que tienen una validez general.

Las partes suprimidas quedarán debidamente documentadas (artículo 57.2 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias).

Más excepcionales son las intervenciones consistentes en la rehabilitación y remodelación. La expresión «en su caso» utilizada por el artículo 31 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias en su relación con otros preceptos así lo indica. De una parte, la rehabilitación se concibe como aquellas obras consistentes en la adecuación, mejora de las condiciones de habitabilidad o redistribución del espacio interior, aunque manteniendo las características tipológicas del edificio (art. 46.d). Debe tenerse en cuenta que las actuaciones encaminadas a poner en uso los monumentos o a modernizar sus instalaciones deben respetar dos límites. De un lado, asegurar el respeto a aquellos valores que motivaron su declaración como bien de interés cultural. De otro lado, no alterar las características tipológicas de ordenación espacial, volumétricas y morfológicas de la edificación (artículo 57.3 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias de 1999).

En cuanto a las operaciones de remodelación en los edificios, la normativa es clara a la hora de destacar su carácter excepcional, evitándose siempre y cuando fueran posibles (art. 57.1 de la citada ley). Estas intervenciones consisten en la adecuación o transformación del edificio, incluyendo las obras de demolición total o sustitución parcial de los elementos estructurales y de modificación de los parámetros de altura, ocupación y volumen (artículo 46.e de la citada ley). Por su parte, los bienes catalogados cuentan con un programa específico de intervención precisado en el propio plan.

3. Criterios sobre ornamentación

El plan debe preocuparse igualmente por establecer unos criterios relativos a la ornamentación de todos sus elementos conformadores. Estas reglas no sólo se aplicarán a los edificios, sino también a los espacios libres, viales y pavimentos, mobiliario urbano, señalizaciones, cromatismos y, en general, los demás elementos que caracterizan el ambiente a proteger (artículo 31.1.c). En particular, las calles y callejones empedrados mantendrán su pavimento original, y si fuera necesaria su reposición se deberán utilizar materiales similares (artículo 34.6). El cuidado de la ornamentación afecta también al entorno, ele-

mento indisociable del bien cultural. Por tal motivo, el plan deberá prever el programa de inversiones a seguir para adecuar estos espacios a sus determinaciones (artículo 31.1.c *in fine*)⁴⁷.

Las Directrices de Ordenación cultural también afectan a este aspecto. Dentro de sus determinaciones deberán recogerse medidas sobre la morfología arquitectónica de sus inmuebles, las secuencias y características de su paisaje urbano y el diseño. También, aquéllas relativas a la disposición de los elementos de infraestructura, mobiliario y señalización urbana, evitando con especial énfasis la presencia de canalizaciones y tendidos vistos (Directriz 109.2.c de la Ley 19/2003).

La normativa sobre contenido ambiental de los planes, se preocupa igualmente en fijar criterios selectivos o alternativos para el empleo de materiales y elementos de urbanización, edificación, ajardinamiento y mobiliario urbano. También en cuanto a las coloraciones permitidas o recomendadas en ellos para preservar la imagen o ambiente del conjunto (Directriz 109.2.c de la Ley 19/2003).

4. Definición del sistema viario

Una de las funciones del plan especial que estamos analizando, es el diseño de lo que podría denominarse sistema viario del conjunto histórico. En él estaría comprendido las determinaciones sobre la circulación viaria, transportes, accesos, zonas peatonales y espacios destinados a aparcamientos (artículo 31.1.d). La preocupación por tener espacios accesibles y habitables en los cascos históricos, se pone de manifiesto también en el contenido de las Directrices de Ordenación Cultural, cuando exige que entre los criterios generales de ordenación de los conjuntos históricos se adopten medidas sobre la peatonalización, ubicando fuera de los mismos los aparcamientos para el transporte discrecional (Directriz 109.2.b de la Ley 19/2003). En la búsqueda por facilitar la accesibilidad de todos a estos espacios, el plan también es un instrumento idóneo para plantearse la eliminación de las barreras arquitectónicas⁴⁸.

⁴⁷ Sobre el entorno de los bienes culturales, CASTILLO RUIZ, j.: *El entorno de los inmuebles de interés general*, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico-Universidad de Granada, 1997.

⁴⁸ Ello se desprende igualmente de la directriz 109.2.d de la Ley 19/2003, que lo recoge como contenido de los criterios de intervención sobre los conjuntos históricos.

Otro de los elementos relacionados con el sistema viario son los garajes y plazas de aparcamiento disponibles. En tal sentido, cabe recordar la prohibición de los planes generales de establecer normas sobre obligatoriedad de garajes en edificios de nueva planta o rehabilitados dentro del conjunto histórico, es decir, el plan general es incompetente para la regulación de dicha materia, correspondiéndole a este plan especial⁴⁹. Evidentemente, dicho sistema viario deberá integrarse en la ordenación general de la trama urbana municipal.

5. Medidas de fomento y modelos de gestión integrada

La protección integral busca, entre otras manifestaciones, revitalizar el conjunto histórico en todos sus aspectos (económico, social, funcional). Para contribuir a ese fin el plan debe prever una variedad de estímulos que favorezca la realización de aquel objetivo (artículo 31.1.e). La previsión de tales estímulos, no obstante, es compatible con otras vías de financiación, tanto municipal como de otras Administraciones públicas⁵⁰. Estas ayudas no puede decirse que respondan a una política coordinada entre las diferentes administraciones públicas, careciendo de una cierta regularidad, lo que le resta eficacia a la acción protectora.

Sobre la necesidad de que dicho plan contemple la existencia de «modelos de gestión integrada», cabe decir que la expresión carece de una significación precisa y acaba. Sucede algo similar a la expresión sostenible, que se encuentra hoy generalizada en diferentes ámbitos,

⁴⁹ Esta prohibición se encuentra en los artículos 34.d del Decreto legislativo 1/2000 y 34.1 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias de 1999.

⁵⁰ El Título V de la Ley habilita a las distintas Administraciones para establecer diversas medidas de fomento. La Consejería de Educación, Cultura y Deportes ha convocado en sendas Órdenes ayudas para la rehabilitación, restauración y conservación de inmuebles incluidos dentro de un conjunto histórico, que hubieran sido declarados bienes de interés cultural o estuvieran catalogados con algún grado de protección. El plazo para solicitar las ayudas era de un mes en la primera y 30 días naturales en la segunda. Orden de 3 de junio de 1996 (BOC nº 75 de 21 de junio de 2006) y de 12 de junio de 2000 (BOC nº 78/2000 de 26 de junio de 2000), esta última «por la que se convocan subvenciones genéricas destinadas a la rehabilitación de inmuebles integrados en Conjuntos Históricos declarados bienes de interés cultural y se aprueban las bases para su concesión». Ciertamente, la distancia entre estas convocatorias y el plazo tan reducido para pedir las, son insuficientes para colaborar en la protección de tales bienes.

como el medio ambiente, los parques naturales, los residuos; asimismo, existen estudios de posgrado sobre la protección integral del patrimonio cultural, lo que incluye todas sus vertientes (jurídica y técnica). Aunque, también, esa falta de definición, deja un margen de actuación bastante amplio en manos de los planificadores, lo que permite afirmar que existirán tantos modelos como aquéllos alcancen a pergeñar.

Una manifestación de esa gestión, que no el único, puede ser la que ofrece la propia normativa canaria cuando prevé las denominadas áreas de gestión integrada⁵¹. El plan especial puede delimitar una o varias de estas áreas «*buscando el equilibrio entre su conservación y las diversas actividades que en ellas tengan lugar*». Dichas áreas se denominan «*áreas de rehabilitación integral*» cuando su objeto sea la rehabilitación física, social, económica o funcional de una zona urbana con destino turístico o residencial que esté integrada o no en un conjunto histórico⁵². Una de las consecuencias de la delimitación de dichas

⁵¹ Las áreas de gestión integrada se regulan en los artículos 140 a 144 del Decreto legislativo 1/2000, preceptos desarrollados por el Decreto 183/2004, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión y Ejecución del sistema de planeamiento de Canarias (artículos 152 a 186). Una exposición de dicho sistema en RISUEÑO DIAZ, E.: «*Las áreas de gestión integrada como instrumento de ejecución urbanística en Canarias*», en la obra colectiva, *Veinte años de Derecho Urbanístico en Canarias*, op.cit, pp. 637 y ss.

⁵² El artículo 183 del Decreto 83/2004 contempla la posibilidad de que sea el plan especial el que pueda delimitar un área de rehabilitación integral. El artículo 181 de la citada norma precisa que dichas áreas pueden adoptar dos niveles, las previstas en zonas urbanas que se regulan por la citada norma y las que afectan a los conjuntos históricos «*declarados de interés cultural de acuerdo a los establecido en la Ley 4/1999 de Patrimonio Histórico de Canarias*» que se regirán por dicha normativa y supletoriamente por la normativa urbanística. Esto exige realizar dos puntualizaciones: 1) No todos los conjuntos históricos declarados en Canarias se han realizado conforme a la Ley 4/1999. Una interpretación literal dejaría fuera de dicha posibilidad a un número elevado de ellos, lo que no parece que sea un efecto directamente perseguido. Por lo tanto, la remisión a la citada Ley debe ser entendida con un carácter puramente referencial a la norma vigente en materia cultural cuando se dictó el Reglamento, no a las normas que se aplicaron cuando se declararon los diferentes conjuntos históricos. 2) La segunda es que en la normativa de patrimonio cultural no regula las citadas áreas, motivo por el cual habrá que aplicar la regulación prevista en la normativa urbanística. En tal sentido, el artículo 181.3 del Decreto 183/2004 señala que cuando el área tenga valor cultural, como es el caso de los conjuntos históricos, el plan especial deberá contener las determinaciones precisas para regular y posibilitar los objetivos de rehabilitación física, social, económica o funcional propuestos, incluyendo, en su caso, las determinaciones específicas sobre morfología de la edificación que garantice la preservación, protección y recuperación de los elementos de patrimonio arquitectónico o etnográfico.

áreas es el deber de crear un consorcio. El plan deberá contener en estos casos las normas precisas para llevar a cabo la constitución de esta entidad, siendo el Ayuntamiento la administración que tomará la iniciativa para ello⁵³.

La figura estaba ya prevista en la legislación estatal, que habilitaba al planeamiento a delimitar «áreas de rehabilitación integrada» para permitir la recuperación del área residencial y de las actividades económicas adecuadas (artículo 20.2 LPHE), en la línea con la normativa en materia de vivienda⁵⁴. Así el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, que aprobó el plan estatal de viviendas 2005-2008 para favorecer el acceso a los ciudadanos a la vivienda, dispuso que las actuaciones protegidas en materia de rehabilitación deberán estar incluidas o bien en un área de rehabilitación integral o bien en áreas de rehabilitación de centros históricos (artículo 49.1). Las primeras las define como los tejidos urbanos o zonas de los mismos o barrios en proceso de degradación física, social o ambiental (artículo 50), mientras los segundos son los núcleos urbanos y ciudades históricas declaradas o no bienes de interés cultural o categorías similares (artículo 51). La finalidad de dichas delimitaciones es acogerse a las ayudas económicas previstas en dicha normativa, que en el caso de los conjuntos históricos queda condicionado a tener un plan especial aprobado o a tenerlo en los plazos que establezca la comisión bilateral de seguimiento que se cree. En los centros históricos se protegerán actuaciones de rehabilitación en viviendas, edificios, ejecución

⁵³ Artículo 184 del Decreto 183/2004 en relación con el artículo 142 y 144 del Decreto legislativo 1/2000. Una explicación general de esta fórmula organizativa en NIETO GARRIDO, E.: *El consorcio administrativo*, Cedecs, 1997.

⁵⁴ Especialmente a favor de que necesariamente los planes delimiten estas áreas GARCIA GARCIA, M.J.: *La conservación de los inmuebles históricos a través de técnicas urbanísticas y rehabilitadoras*, Aranzadi, Navarra, 2000, pp. 183 y ss. Una síntesis de esta materia en ALONSO IBÁÑEZ, M.R.: *Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, Marcial Pons, 1994, 130 a 133; BARRERO RODRÍGUEZ, C.: *La ordenación urbanística de los conjuntos históricos*, op.cit., pp. 211 a 219. En general sobre la rehabilitación, había apuntado unas acertadas reflexiones LOPEZ RAMON, F.: «*Perspectivas jurídicas de la rehabilitación urbana*», REDA nº 43, 1984, pp. 535 y ss.; también sobre la materia GARCIA GARCIA, M.J.: *El régimen jurídico de la rehabilitación urbana*, Institución Alfonso el Magnánimo, Valencia, 1999; GONZALEZ VARAS, S.: *La rehabilitación urbanística*, Aranzadi, Navarra, 1998; Idem (coordinador): *El agente rehabilitador. Notas sobre la gestión en suelo urbano consolidado*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2005.

de la urbanización o reurbanización. Con el fin de desarrollar tareas de información, diagnóstico, preparación de documentaciones técnicas de obra menor y seguimiento y supervisión de las obras a realizar por los particulares, se prevé la creación de ventanillas únicas de vivienda suficientemente dotadas para cumplir esa función. Esta misma solución se ha generalizado mediante la creación de oficinas de gestión de los planes especiales que centralizan toda la información y trámites a realizar.

En definitiva, la referencia a los modelos de gestión integrada permite un amplio margen de actuación. La filosofía es conciliar la protección de los valores culturales con el desarrollo de las actividades residenciales y económicas, para lo cual habrá que implicar a todas las partes interesadas. Las áreas de rehabilitación integrada, el consorcio, las oficinas del plan y cualquier otra fórmula que aparezca, son sólo instrumentos para facilitar la realización de aquellos objetivos.

VII. EL CATÁLOGO COMO PARTE DEL PLAN: SU DIMENSIÓN PROTECTORA

El plan especial debe contener un catálogo que recoja aquellos bienes que son merecedores de protección⁵⁵. Ahora bien, para comprender el alcance de este instrumento en la normativa canaria, es conveniente recordar su configuración tradicional y la evolución que ha tenido en la legislación autonómica, tal y como certeramente ha realizado ALONSO IBÁÑEZ⁵⁶. Para esta autora la legislación urbanística estatal consideró a estos instrumentos como elementos accesorios del plan sin carácter normativo propio; una mera relación de bienes

⁵⁵ Artículo 31.2 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias, en similares términos que el artículo 21.1 de la LPHE.

⁵⁶ ALONSO IBÁÑEZ, M^a.R.: *Los catálogos urbanísticos y otros catálogos protectores del patrimonio cultural inmueble*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2005. Uno de los problemas que se plantean es la necesidad o no de indemnización por la inclusión del bien en el catálogo, cuestión sobre la que se pronuncia GONZALEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: «*Catálogos urbanísticos de edificios singulares e indemnizaciones a favor de los particulares. Alerta de los riesgos para el patrimonio cultural cuando la Administración no cumple con su deber de indemnizar al afectado por una catalogación*», Patrimonio Cultural y Derecho n° 9, 2005, pp. 217 y ss.

que debían ser objeto de protección, sin que esa catalogación implicara un régimen protector específico para los mismos. Aquél derivaba o bien de la normativa sectorial, a través de su declaración como bien de interés cultural, o bien del planeamiento con el alcance que éste dispusiera⁵⁷.

La normativa autonómica da un vuelvo a esta situación, entre ellas la normativa canaria⁵⁸. Circunscribiéndonos específicamente a esta última, dos son los rasgos que pueden destacarse como diferenciadores de aquella conformación tradicional. La primera, es su consideración como instrumentos urbanísticos específicos, es decir, como auténticas normas reglamentarias. La segunda, es que se diseñan como instrumentos protectores autónomos de los bienes, en otras palabras, que pueden prever un régimen de protección específico, regulando niveles de protección, criterios de intervención o usos permitidos, entre otros aspectos. Ese cambio se proclama desde la exposición de motivos de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias al destacar que «*se ha optado por reforzar la figura de los catálogos arquitectónicos municipales, dando mayor protagonismo a los Ayuntamientos en la tutela de los bienes catalogados*». Ello no es obstáculo para que en este caso particular actúen como elemento complementario del plan especial.

La naturaleza reglamentaria de los catálogos en la normativa canaria no ofrece dudas, aunque pueden ser autónomos o complementarios de un plan⁵⁹. Por su parte, su carácter protector autónomo tampoco. Precisamente, la normativa cultural se preocupa en resaltar ese carácter al prever en la regulación de esos instrumentos, tanto el nivel de protección que debe otorgarse a esos bienes, como la naturaleza de las diferentes intervenciones que pueden realizarse sobre los mismos. En cuanto a los niveles de protección pueden ser el integral, el ambiental o el parcial (artículo 45 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias). El primero, protege la totalidad de de cada uno de los

⁵⁷ *Idem: ob. cit.*, pág. 69 entre otras.

⁵⁸ Los catálogos se regulan en los artículos 39 del Decreto legislativo 1/2000, 88 del Reglamento del Sistema de Planeamiento de Canarias y 43 a 47 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias.

⁵⁹ Los catálogos se insertan dentro de los instrumentos de ordenación urbanística en el Decreto legislativo 1/2000; su carácter autónomo o complementario del plan en el artículo 39.2 del Decreto legislativo 1/2000.

inmuebles en él incluidos; el segundo, protege el conjunto del ambiente urbano y la tipología de los inmuebles, mientras que el último sólo protege elementos específicos. En cuanto a las intervenciones que pueden realizarse sobre los mismos pueden ser de conservación, restauración, consolidación, rehabilitación y remodelación, con el alcance que ya ha sido expuesto⁶⁰.

Los bienes que pueden ser objeto de catalogación son aquellos que, no estando declarados bienes de interés cultural, merezcan tener un nivel de protección⁶¹. El artículo 17 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias diferencia entre el régimen de protección de los bienes declarados de interés cultural, que «conlleva el establecimiento de un régimen singular de protección y tutela» (artículo 17.2), de «los restantes bienes integrantes del patrimonio histórico», bienes que «se protegerán a través de su inclusión en los catálogos arquitectónicos municipales, en el Inventario Regional de Bienes muebles, o en las cartas arqueológicas o etnográficas, según corresponda» (artículo 17.3). En consecuencia, el catálogo del plan especial deberá recoger aquellos bienes que tengan valores culturales y no hayan merecido la declaración como bienes de interés cultural. Entre esos bienes estarán las edificaciones, espacios libres u otras estructuras significativas. Estos bienes catalogados tendrán el grado de protección (integral, ambiental o parcial) y los tipos de intervención que sean procedentes (rehabilitación, consolidación, etc.)⁶².

⁶⁰ El significado de dichas medidas ha sido expuesto al hilo de la exposición del contenido del plan especial y vienen conceptualizadas en el artículo 46 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias.

⁶¹ En contra, C. BARRERO RODRÍGUEZ para quien «La Ley de Canarias, de otra parte, hace en su artículo 15 referencia expresa a los catálogos arquitectónicos municipales en el listado de instrumentos que se incluirán los bienes integrantes del Patrimonio Histórico de Canarias. Aunque ni éste ni ningún otro precepto especifica si los bienes objeto de inscripción en esos Catálogos han de contar o no con una previa declaración de bien histórico, ésta segunda parece la respuesta correcta» (*La ordenación urbanística...*, op. cit., pág. 255).

⁶² Artículo 31.2 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias de 1999. La STSJ de Canarias de 18 de junio de 2004 (RJCA 2004/517), enjuició el caso en que a instancia de parte se había solicitado la inclusión de un catálogo de una edificación que se encontraba en estado ruinoso y que no era posible recuperar, motivo por el cual aceptó precedente su exclusión del catálogo. Lo relevante, en cualquier caso, es recordar el deber municipal de proceder a la catalogación si concurren los valores culturales necesarios para ello.

Ello no significa que el plan especial (no ya el catálogo) contemple y tenga presente los bienes culturales declarados que se encuentren dentro del conjunto (los monumentos). Evidentemente que sí, pero como tiene en cuenta otros espacios que se encuentran dentro de su ámbito territorial y sobre el que existen competencias de otras administraciones públicas (espacios naturales, sistemas generales, dominio público marítimo-terrestres, etc.). El régimen jurídico de los bienes declarados de interés cultural vendrá determinado por la propia legislación cultural, no por lo que disponga el catálogo del plan, que será incompetente y no podrá contravenir ni desconocer aquél régimen protector. La catalogación de esos bienes generará una serie de consecuencias jurídicas, entre las que podemos señalar:

a) la determinación del grado de protección que va a tener dichos bienes y las intervenciones que pueden realizarse sobre los mismos.

b) Aumento del nivel de conservación. Esto se hace patente especialmente en el régimen de declaración de ruina, hasta el punto de ser igual que para los bienes declarados bienes de interés cultural⁶³.

c) Creación de medidas de estímulo para los beneficiarios de tales bienes. Entre ellas, destacan las que puedan preverse desde el propio plan especial. Pero también las que puedan establecerse en los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias con el fin de sufragar las obras de consolidación, restauración o rehabilitación de los edificios declarados de interés cultural o los incluidos en el catálogo del plan especial (artículo 92 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias).

d) Exenciones y bonificaciones a efectos fiscales. Específicamente la Ley canaria se refiere al Impuesto de Sucesiones y Donaciones. En tal sentido se prevé la creación de un fondo específico dedicado a sufragar los costes de conservación en los bienes culturales o catalogados que se nutrirá de la recaudación líquida de aquel impuesto por la transmisión de tales bienes entre cónyuges, descendientes y ascendientes (artículo 90 de la citada Ley de Patrimonio). Sin embargo,

⁶³ El artículo 58 regula el expediente de declaración de ruina que se aplica tanto a los bienes de interés cultural como a los bienes catalogados, exigiendo en ambos casos la participación de la Administración cultural, es decir, del Cabildo insular correspondiente. Una síntesis de las diferentes técnicas de conservación en ARROYO JIMENEZ, L.: *La revisión de las técnicas de conservación urbanísticas*, Thomson-Civitas, Madrid, 2006.

mayor importancia de cara a los titulares de los bienes catalogados son las posibles exenciones a las que aquéllos pueden acogerse en los tributos locales, estatales o autonómicos, en términos similares a los bienes declarados de interés cultural⁶⁴.

VIII. OTROS ASPECTOS PARA LA PROTECCIÓN DE LA IMAGEN DEL CONJUNTO HISTÓRICO

1. El régimen de las alineaciones

Uno de los aspectos que contribuyen a la defensa del ambiente urbano dentro del conjunto histórico es el relativo al mantenimiento de las alineaciones, el trazado y anchura de las diferentes calles y callejones. En ello se vislumbra la propia génesis de la ciudad histórica, ya que tal y como se ha afirmado constituye la técnica más elemental del urbanismo, por ello, la más precoz, presente con mayor o menor intensidad en todas las fases históricas⁶⁵. No resulta extraño que la LPHE estableciera unas reglas que, en interpretación del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 1999 (RJ 2165), determinan una prohibición absoluta de modificarlas. Dicha prohibición derivaría del juego de los artículos 20.3 y 21.2 y 3 de la citada ley, generando el siguiente marco normativo:

a) La conservación de los conjuntos históricos comprende el mantenimiento de la estructura urbana y arquitectónica, así como las características generales de su ambiente (artículo 21.3).

b) Excepcionalmente el plan especial podrá llevar a cabo remodelaciones urbanas, siempre que impliquen una mejora de sus relaciones con el entorno territorial o urbano o eviten efectos degradantes para el propio conjunto (artículo 21.2).

c) Excepcionalmente también se podrán autorizar las sustituciones de inmuebles, aunque sean parciales, y sólo en la medida en que contribuyan a la conservación general del carácter del conjunto (artículo 21.3).

⁶⁴ Una exposición sobre estos posibles beneficios en BARRERO RODRÍGUEZ, C.: *La ordenación urbanística...*, op. cit., pp. 291 y ss.

⁶⁵ GARCIA DE ENTERRIA, E., PAREJO ALFONSO, L.: *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, Madrid, 1981, pág. 47.

d) En todo caso se mantendrán las alineaciones urbanas existentes, sin realizar otras nuevas, al mismo tiempo que no se permiten alteraciones en la edificabilidad, parcelaciones o agregaciones (artículo 21.3 *in fine* en relación con 20.3).

A tenor de estas reglas la sentencia del Tribunal Supremo citada concluye que la LPHE «*elevando aún más el nivel de protección se obliga a mantener las alineaciones urbanas existentes, precisando el inciso final del precepto que dicho mantenimiento se hará en todo caso; es decir, siempre*» (FJ 4º)⁶⁶.

Algunas Comunidades Autónomas reproducen en su legislación el sistema reseñado; otras en cambio han entendido que en ejercicio de sus propias competencias pueden alterar esa regla, adoptando soluciones normativas diferentes. Es así que algunas de esas normas habilitan a los planes para cambiar esas alineaciones⁶⁷. Es el caso de la

⁶⁶ La sentencia, cuyo ponente fue J. Rodríguez Zapata, enjuicia el plan general de ordenación urbana de Sevilla que amplió la anchura de la calle Céspedes en un barrio integrado en la estructura de la Judería de Sevilla declarado conjunto histórico. En el mismo sentido que la Sentencia del Tribunal Supremo, aplicado a un plan especial, se pronunció la STSJ de Murcia de 21-12-1999, ponente J.A. López Pellicer, JUR 2000\50225. Sobre la STS BARRERO RODRÍGUEZ acepta la corrección interpretativa que el TS realiza de la LPHE, aunque se muestra crítica con la solución legal. En este sentido afirma que «posiblemente, el criterio legal, en contra de lo que su propia apariencia muestra, no es el más adecuado... lo que el criterio legal trata de preservar es una trama histórica que, en no pocos supuestos, se ha perdido de la mano de planeamientos de ensanche desarrollados en los últimos años; unas hipótesis ante las cuales la regla legal carece de total fundamento y sentido» («*La alteración de alineaciones en los conjuntos históricos. La interpretación del artículo 21.3 de la Ley de Patrimonio Histórico Español —a propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 1999*»), Revista Patrimonio Cultural y Derecho, nº 3, 1999, pág. 306). Manifestando, igualmente la existencia de esa prohibición absoluta en la LPHE, aunque criticando también la rigidez de la solución legal, ALEGRE ÁVILA, J.M.: «*Patrimonio histórico y Comunidades Autónomas*», REDA nº 121, 2004, pp. 60-61.

⁶⁷ Dan cuenta de esos cambios ALONSO IBÁÑEZ, M.: «*Normas materiales de ordenación urbanística. A propósito de las remodelaciones urbanas en conjuntos históricos*», en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, T. III tirant lo blanch, Valencia, 2000, pp. 3323 y ss.; BARRERO RODRÍGUEZ, C.: *La ordenación urbanística de los conjuntos históricos...*, op. cit., pp. 227 a 231. Aunque estas autoras admiten que la competencia en materia urbanística pueda desplazar las previsiones relativas a los conjuntos históricos previstas en la legislación estatal. En realidad el planteamiento no deja sino vislumbrar y poner nuevamente sobre la mesa cuáles son los títulos estatales y su alcance sobre las competencias autonómicas. Antes de promulgarse la LPHE E. GARCÍA DE ENTERRIA defendió y expuso los diversos títulos legitimadores de esa ley

legislación canaria. En ella el plan especial, aunque tiene en principio prohibido alterarlas, puede hacerlo si concurren determinados requisitos: 1) que esos cambios estén contemplados en el plan; y, 2) que con ello se contribuya positivamente a conservar el carácter del conjunto. Para que dicha medida no sea arbitraria, deberá motivarse en la memoria del plan dicho cambio⁶⁸. Esta operación tan sólo la puede llevar a cabo precisamente este plan, vedándose expresamente al plan general de ordenación la capacidad de hacerlo (artículo 34.d) del Decreto legislativo 1/2000).

La solución es contraria el criterio previsto en la normativa estatal, como sucede en otras Comunidades Autónomas. Ello se debe a la creencia de que: 1) las competencias en materia urbanística y en materia cultural pueden desplazar aquella medida estatal, y, 2) existe una rigidez en la solución adoptada por la legislación estatal cuando apostó por aquella prohibición absoluta.

Sin embargo, a nuestro juicio, la prohibición de alteración de las alineaciones, al igual que otras medidas previstas en la legislación estatal, no deben ser vistas como medidas de naturaleza meramente

estatal general sobre patrimonio histórico, en «*Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio histórico, artístico, histórico y cultural*», REDA nº 39, 1983, pp. 575 y ss. En la misma línea, L. PAREJO ALFONSO ha sostenido, con razón, que las determinaciones previstas en la LPHE vinculan a los ordenamientos urbanísticos autonómicos en cuanto serían manifestación de las condiciones básicas del ejercicio de los derechos («*Urbanismo y patrimonio histórico*», Patrimonio Cultural y Derecho nº 2, 1998, pág. 60 a 65). Una valoración también sobre el desarrollo autonómico y el papel de la LPHE en ALEGRE ÁVILA, J.M.: «*Patrimonio histórico y Comunidades Autónomas*», *op. cit.*, pp. 49 y ss.

⁶⁸ El artículo 34.2 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias señala que «*se prohíben las modificaciones en las alineaciones y rasantes tradicionales, excepto cuando se contemplen en el plan especial de protección por contribuir positivamente a conservar el carácter del conjunto*». Esta posición legislativa vendría a coincidir con una determinada interpretación sobre el alcance de dicha prohibición, en el sentido de que tal prohibición en la LPHE tiene un carácter transitorio, en tanto no se apruebe el plan especial que podría por tanto alterar aquellas alineaciones. En este sentido, L. PAREJO ALFONSO: «*Urbanismo y patrimonio cultural*», *op. cit.*, pág. 68. Entiendo, por el contrario, que la transitoriedad viene referida a la competencia de la entidad local sobre el otorgamiento de las autorizaciones dependiendo de si existe o no dicho plan, pero no a la capacidad de éste para alterar las alineaciones existentes. Todo ello en el caso de que tales alineaciones existentes sean las históricas, las que contribuyen a la creación de ese ambiente urbano que se protege. Carecería de sentido si tales alineaciones históricas ya hubieran sido alteradas por otras operaciones urbanísticas, salvo el caso de que fuera posible su recuperación.

urbanística sino, sobre todo, como medidas protectoras del patrimonio cultural común, este caso, los conjuntos históricos. La justificación debe buscarse en la competencia estatal de defensa contra la expoliación (149.1.28ª CE), en el entendimiento que le otorgó la STC 17/1991. Para nuestro máximo interprete de la Carta Magna, «*la acepción constitucional del concepto expoliación no debe quedar limitada al estricto significado gramatical del término, como ocurre en general con los conceptos indeterminados... lo contrario supondría aquí restringir la competencia del Estado a las meras funciones de vigilancia, protección y represión contra los ataques físicos que dañen o destruyan el patrimonio o priven ilegalmente del mismo*» (FJ 7º). Idea que se completa con las acertadas precisiones que introduce más adelante cuando le otorga un sentido amplio que no sólo abarca medidas de carácter protector físico, sino la articulación de medidas que tienden a proteger el fin determinante de aquella declaración. En sus propias palabras, «*la utilización del concepto de defensa contra la expoliación ha de entenderse como definitoria de un plus de protección respecto de unos bienes dotados de características especiales. Por ello abarca un conjunto de medidas de defensa que a más de referirse a su deterioro o destrucción tratan de extenderse a la privación arbitraria o irracional del cumplimiento normal de aquello que constituye el propio fin del bien según su naturaleza, en cuanto portador de valores de interés general necesitado, estos valores también, de ser preservados...*» (FJ 7º).

En realidad lo que hace la LPHE es asumir las recomendaciones y prácticas internacionales para actuar sobre conjuntos históricos, en donde puede extraerse que el mantenimiento de las alineaciones y rasantes históricas son medidas protectoras tendentes a garantizar el mantenimiento y defensa de la imagen histórica del conjunto. Así, por ejemplo, la Carta de Toledo de 1986 entiende que para preservar los valores a proteger cuando se actúa sobre conjuntos históricos, entre otros aspectos, debe mantenerse la forma urbana definida por la trama y el parcelario, lo que no se conseguiría si se alteran las alineaciones, rasantes o se procede a la sustitución de inmuebles⁶⁹. ¿Qué sería de

⁶⁹ La Carta de Toledo de 1986, dispuso que los valores a conservar son el carácter histórico de la ciudad o conjunto y la suma de elementos materiales y espirituales que deter-

una judería si se permitiera ensanchar una calle o retranquear un inmueble fuera de los límites originales? Evidentemente ello cambiaría ese testimonio de la historia y se alteraría su fisonomía. Lo que también se produciría si, en el caso del casco antiguo de la ciudad de La Laguna, se permitieran tales operaciones, para lo cual, siguiendo al legislador canario y otras Comunidades Autónomas, el plan lo puede permitir. No obstante, tal disposición va en contra de una de sus notas distintivas, como lo es el trazado a cordel de sus calles, simétricas y paralelas y que le dan, junto a los edificios, plazas, patios y otros elementos, el valor cultural por el que es digno de protección. Sólo la prudencia del planificador sería el límite a tales operaciones, en la apreciación subjetiva de que con tal medida él está mejorando la propia historia (que contribuyan positivamente a conservar el carácter del conjunto, dice la Ley). La comentada solución normativa encierra desde luego un margen de actuación demasiado amplio y peligroso para considerarlo garantista del valor cultural, lo que se agrava por el error que pudiera cometerse en aquella valoración, dado que sus consecuencias pueden ser irreversibles.

En la misma línea (medidas protectoras) estarían las medidas estatales que prohíben la parcelaciones, agregaciones o parcelaciones o sustituciones de inmuebles, aunque no lo haya entendido así la Sentencia del Juzgado de lo contencioso-administrativo de Santa Cruz de Tenerife de 15 de diciembre de 2006 (sentencia número 389/2006). El juzgador señala, con motivo de la impugnación de una licencia de edificación en el casco histórico de la Orotava, que al no recoger la normativa canaria la prohibición estatal de parcelaciones, agregaciones o agrupaciones de parcelas, lo que se ha producido es un desplazamiento de la normativa estatal en la materia al amparo de la com-

minan su imagen, especialmente: a) *La forma urbana definida por la trama y el parcelario*; b) La relación entre los diversos espacios urbanos, edificios, espacios verdes y libres; c) La forma y aspecto de los edificios (interiores y exteriores) definidos a través de su estructura y volumen, estilo, escala, materiales, color y decoración; d) Las relaciones entre la Ciudad y su entorno, bien sea natural o creado por el Hombre; e) Las diversas funciones de la Ciudad, adquiridas en el curso de la historia. Todo ataque a estos valores comprometería la autenticidad de la ciudad histórica. Está claro que la forma en que se defiende aquella trama urbana y el parcelario es imponiendo la prohibición de un cambio de alineaciones, rasantes y sustitución de inmuebles, lo que permite mantener aquella imagen que se protege con la declaración.

petencia exclusiva autonómica en materia de patrimonio cultural (FJ 7º). La solución no puede ser más desafortunada, no sólo por los efectos prácticos que genera, sino porque ese razonamiento se desconecta de «*los principios institucionales que reclaman una definición unitaria*» del patrimonio histórico español (STC 17/1991, FJ 3º) contenidos en la legislación estatal que, a su vez, incorpora las planteamientos internacionales de actuación sobre los bienes culturales. La normativa autonómica no tiene por qué reproducir aquellas medidas estatales, porque simplemente son vinculantes para el legislador autonómico. Si este planteamiento no se aceptara, se estarían cuestionando, nuevamente, los títulos competenciales estatales para abordar aquella regulación general sobre la materia.

2. Las prohibiciones a la publicidad comercial

La LPHE estableció la prohibición de llevar a cabo publicidad comercial en algunos de los bienes declarados formalmente de interés cultural: jardines históricos, zonas arqueológicas y en las fachadas y cubiertas de los monumentos⁷⁰. Sin embargo, no estableció previsión alguna sobre esta cuestión en el ámbito de los conjuntos históricos. En ellos aquella prohibición afectaría sólo a los bienes situados en el mismo que estuvieran singularmente protegidos por aquella declaración. Es evidente que la publicidad comercial en el ámbito de un conjunto histórico no sólo afecta a los bienes específicamente declarados como bienes de interés cultural sino, sobre todo, al ambiente del propio conjunto, lo que hace de esta omisión algo inexplicable, máxime cuando específicamente se estableció para otros bienes culturales. De la STC 17/1991 puede extraerse que la prohibición de publicidad comercial, así como la prohibición de cableado y antenas en los bienes culturales, es una medida protectora que entra dentro de la competencia estatal *ex artículo 149.1.28 CE* de defensa contra la expoliación de tales bienes⁷¹.

⁷⁰ Artículo 19.3 para los jardines históricos y las fachadas y cubiertas de los monumentos y el artículo 22.2 para las zonas arqueológicas.

⁷¹ Así se extrae del razonamiento del TC sobre la Disposición Transitoria Séptima de la LPHE, que el Tribunal conecta con la obligación prevista en el artículo 19.3 de la Ley (no impugnado), señalando que «no es posible mantener, como pretende el Parlamento Catalán, que una disposición encaminada a preservar los Jardines Históricos y los monumentos decla-

La legislación canaria acoge la prohibición de publicidad comercial referida a los monumentos, al mismo tiempo que se preocupa de establecer un régimen específico para los conjuntos históricos. El alcance de dicha prohibición deriva del juego de los artículos 34.4, 55.2 y de la disposición transitoria séptima de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias. De tales preceptos deriva la siguiente configuración: a) Se prohíben la publicidad comercial en todos los monumentos (artículo 55.2); b) Se prohíben las vallas publicitarias en todo el ámbito del conjunto histórico (34.4); c) Se permiten los rótulos comerciales que tengan una justificación histórica (34.4); d) También se permiten aquellos rótulos comerciales que carezcan de justificación histórica, aunque en este caso deben ir adosados a los huecos de las fachadas (34.4); e) La Ley otorgó un plazo de un año para que los comerciantes y entidades mercantiles procedieran a retirar los rótulos, carteles, anuncios y demás soportes publicitarios de las fachadas y cubiertas de los conjuntos históricos, sustituyéndolo por rótulos ajustados a lo previsto en el artículo 34.4, que da un tratamiento diferente dependiendo de si tales rótulos tienen o no justificación histórica.

El transcurso de aquel plazo, ampliamente superado, sin que se produzca el cumplimiento voluntario, habilita a los ayuntamientos (o Cabildos) para que retiren dichos elementos. Se tipifica como infracción leve el incumplimiento de dicha disposición, aunque tal infracción ha prescrito por el tiempo transcurrido.

3. Cableado de servicios y antenas de telefonía móvil

En términos similares al apartado anterior, se adoptan una serie de medidas protectoras que pueden genéricamente justificarse en la defensa de la «*imagen histórica del conjunto*» (artículo 34.3). Dentro de estas medidas, cabe citar las relativas al cableado de servicios y antenas que sirven de soporte a diversas actividades.

rados de interés cultural, aunque dispongan un periodo transitorio para su cumplimiento, no quede comprendida dentro de la competencia estatal para defender dicho patrimonio contra la expoliación, con el alcance que ya hemos tenido ocasión de señalar; máxime cuando este precepto, que se limita a establecer un plazo aparece relacionado con el art. 19.3 de la Ley, por el que se fija idéntica previsión de futuro, sin que este último haya sido cuestionado» (FJ 20 de la STC 17/1991).

Por lo que respecta al cableado, la LPHE estableció la prohibición de cualquier clase de cables, antenas y conducciones aparentes referidas a los monumentos, jardines históricos o zonas arqueológicas, aunque sin establecer singularidades en el ámbito de los conjuntos históricos. El legislador canario da un paso más y aparte de establecer aquella prohibición (artículo 55.2), exige en el ámbito territorial del conjunto histórico, el soterramiento de las instalaciones eléctricas, telefónicas o cualquier otra que requiera el tendido de cables, prohibiendo expresamente las aéreas y las adosadas a las fachadas (artículo 34.3 de la Ley de Patrimonio Histórico de 1999).

Para adaptar las instalaciones existentes a las previsiones legales, se otorgó un plazo de un año para que las compañías suministradoras de electricidad y telefonía acordaran con los ayuntamientos el modo y forma en que se llevaría a cabo dicho cambio⁷². No obstante, se estableció el plazo de tres años desde la entrada en vigor de esa Ley para completar aquella operación, lo que a la vista de la situación existente no se ha producido. Esta situación es tolerada por los Cabildos insulares y la Administración autonómica, ya que no se conocen casos en los que se hayan desplegado las potestades previstas en la citada ley al expirar aquel plazo, consistente en la ejecución subsidiaria y además en la imposición de las sanciones por la comisión de una infracción grave. No obstante, en relación con este tema se ha producido la prescripción de la infracción, al igual que en el caso anterior⁷³.

Igualmente, para proteger la perspectiva visual del conjunto se establecen medidas sobre la colocación de antenas, pantallas de recepción de ondas y artefactos similares. Dichos aparatos se deben colocar de tal manera que no distorsionen aquella imagen histórica que

⁷² Disposición transitoria séptima número 2 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias de 1999.

⁷³ En efecto, la ley establece que dentro de los tres años siguientes a la entrada en vigor de la ley, si no se ha procedido a llevar a cabo dicha sustitución, se produce una infracción grave (disposición transitoria séptima). La Ley entró en vigor al mes de su publicación en el BOC (disposición final tercera). La Ley se publicó en el BOC de 24-3-1999. Las infracciones graves según esa ley prescriben a los dos años (artículo 98.1.b de la citada Ley). Es decir, que una vez que transcurrieron los tres años de vigencia de la norma, se produciría la infracción y la administración tendría dos años desde que dicha infracción se cometió para perseguirla. Por tanto, dicha infracción ya ha prescrito.

pretende protegerse, con la dificultad que conlleva su determinación en un caso concreto. En esa misma línea, la iluminación de los monumentos y lugares de interés, que deberá realizarse de tal modo que los focos o luminarias no sean apreciados desde el nivel de la calle (artículo 34.5).

En cuanto a la instalación de antenas de telefonía móvil en el ámbito de los conjuntos históricos, la Ley se remite a una futura regulación específica, que hasta la fecha no se ha aprobado. Esta prudente posición posiblemente estuvo motivada por la polémica abierta en esas fechas de los posibles efectos nocivos sobre la salud que podrían derivarse de este tipo de instalaciones. Ahora bien, incluso con anterioridad a la entrada en vigor de la normativa canaria, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias en su Sentencia de 6-3-1998 (JUR 250142) confirmó la legalidad de la denegación de una instalación de una antena móvil en un inmueble situado en el conjunto histórico de de la Villa y Puerto de Garachico. El Tribunal entendió, apoyando la tesis de las administraciones municipal e insular, que dicha instalación iba en detrimento de la preservación de las condiciones ambientales y estéticas del entorno, con base en el deber general de conservación que la LPHE proclama para los conjuntos históricos en su artículo 21.3.

IX. RELACIÓN CON OTROS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

1. Directrices de Ordenación del Patrimonio Cultural

Las Directrices de Ordenación del Patrimonio Histórico de Canarias se definen como el instrumento de evaluación de las necesidades de conservación y asignación general de los recursos disponibles para la protección, conservación, mejora y acrecentamiento de los bienes integrantes del patrimonio histórico de Canarias. Estas directrices tendrán carácter cuatrienal y establecerán la programación de las inversiones necesarias para las diferentes categorías del patrimonio histórico (artículo 94.1 y 2 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias de 1999), por tanto, afectará a los conjuntos históricos. Las citadas directrices se integrarán, a su vez, en el contenido de las Directrices

de Ordenación Cultural previstas en la Ley 19/2003⁷⁴. El contenido de estas últimas, entre otros numerosos aspectos, debe recoger los criterios generales de ordenación de los conjuntos históricos⁷⁵. El contenido de la directriz 109 de la última ley citada se proyecta en tres direcciones: a) la revitalización del conjunto; b) la accesibilidad al mismo y, c) la protección de su ambiente. Su comentario al hilo de la explicación del contenido del plan especial, permite remitirse a lo expuesto.

Desde el punto de vista procedimental, estas directrices se formularán por la Consejería competente en materia de patrimonio histórico, serán informadas por el Consejo Canario de Patrimonio Histórico y elevadas al Gobierno para su aprobación y posterior remisión al Parlamento de Canarias⁷⁶. El efecto sobre las Administraciones una vez que se aprueben es doble: de una parte, orientarán el ejercicio de sus competencias en materia cultural; de otra parte, la política de inversión pública en materia cultural quedará sometida al cumplimiento de sus objetivos (artículo 94.4 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias de 1999). Los programas anuales que concreten el cumplimiento de tales directrices será competencia de los Cabildos insulares (artículo 94.5 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias de 1999).

A pesar del tiempo transcurrido, estas directrices sectoriales, lo mismo que el resto, no han sido aprobadas. La situación podría considerarse más grave ya que ni siquiera se ha iniciado su elaboración⁷⁷, lo que compromete la eficacia en la labor protectora de estos bienes culturales, ya que su principal función es coordinar y orientar la financiación en esta materia.

2. Planes Insulares de Ordenación Territorial

Estos planes deben incorporar como parte de su contenido necesario los criterios para la conservación y mejora del patrimonio histórico, pudiendo llegar recoger las medidas necesarias de protección

⁷⁴ Así se prevé en la directriz 107.2 de la citada Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.

⁷⁵ Directriz 107.3.d y directriz 109.1 de la Ley 19/2003.

⁷⁶ Artículo 94.3 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias de 1999, en relación con el artículo 16 del Decreto legislativo 1/2000.

⁷⁷ Ninguna de las directrices sectoriales han sido aprobadas aún.

e intervención previstas en las leyes sectoriales (artículo 18.1.b.4 del Decreto legislativo 1/2000). Esta previsión genérica ya habilita para hacer referencia a los conjuntos históricos sitios en cada una de las islas. Ley 19/2003 da un paso más y prevé específicamente que estos instrumentos de ordenación territorial contengan «*criterios específicos para la ordenación de los conjuntos*», tanto aquellos que hayan sido declarados como tales, los que sin serlo tengan una relevancia especial de ámbito especial⁷⁸. Estos planes también pueden establecer medidas cautelares de protección y mantenimiento en tanto no se hayan aprobado los correspondientes planes especiales.

A pesar de las posibilidades que permite la normativa, las referencias incorporadas en los distintos planes insulares aprobados, no pasan de recordar sobre este particular el deber municipal de redactar un plan especial.

Cuando el conjunto histórico se ubica entre varios municipios, la planificación del mismo corresponde a los Cabildos insulares a través de planes territoriales especiales de ordenación. Este es el caso del Caserío de Casas Altas situado entre los términos municipales de Arona y Vilaflor en Tenerife.

3. Planes Generales de Ordenación Urbana

La LPHE estableció que el deber municipal de redactar el plan especial no puede quedar condicionado ni en la existencia de un planeamiento contradictorio con la protección que se persigue, ni por la inexistencia de planeamiento general previo (artículo 20.1 LPHE). Esta previsión, a diferencia de otras, no es «*recordada*» por el legislador canario, lo cual puede deberse, en principio y a modo de meras hipótesis, a diversas razones. En primer lugar, a la no necesidad de repetir las disposiciones contenidas en la LPHE porque son vinculantes para el legislador autonómico. En segundo lugar, porque en uso de sus competencias exclusivas, tanto en materia de urbanismo como de patrimonio histórico, el legislador canario ha optado por prescindir o desplazar tales previsiones. Tal y como se adelantó, aquí se sostiene

⁷⁸ Directriz 107.4.a de la Ley 19/2003. Esta medida también se aplica a los sitios y zonas de cada isla con interés cultural.

que parte de la normativa estatal es vinculante para la legislación autonómica, lo que impediría a pesar de la opinión autorizada de varios autores, aquel desplazamiento.

Por otro lado, la inexistencia de plan general no aporta nada a la finalidad protectora de esos espacios. De una parte, porque el mandato del legislador de que la ordenación y gestión se realicen precisamente por el plan especial es claro, sometiéndolo a un plazo⁷⁹. Ese plazo comienza desde la fecha de declaración como BIC y nada más. De otra, porque estos planes especiales tienen reconocidos una serie de singularidades en sus relaciones con el planeamiento general, siendo este último incompetente, incluso, para regular los extremos más relevantes de ese conjunto⁸⁰. Se trata más de una relación de competencia que de jerarquía, decantándose a favor del plan especial. En consecuencia, la existencia del plan general puede conseguir una mejor integración del espacio a ordenar por el plan especial dentro del municipio. Pero su inexistencia no debe impedir llevar a cabo la finalidad protectora que persigue el plan especial⁸¹.

En consecuencia, materialmente la existencia del plan general no aporta nada a esa finalidad protectora. El plan general es incompe-

⁷⁹ Artículo 30 y DT 6ª de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias.

⁸⁰ Tal y como se adelantó, el plan general es incompetente para modificar alineaciones y rasantes, para establecer normas sobre garajes o instalaciones de servicios en fachadas (artículo 34 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias en relación con el artículo 34.d del Decreto legislativo 1/2000). Asimismo, el Decreto legislativo 1/2000 se encarga de precisar la singularidad de estos planes y la prevalencia de la normativa cultural (artículo 37.3 y 5).

⁸¹ Aunque en el caso de la legislación canaria, es el legislador el que tiene que articular la relación entre el planeamiento general y el especial en este ámbito, las relaciones entre los mismos ha sido un tema clásico. Hace años L. PAREJO ALFONSO criticaba que la relación entre los mismos se pudiera reconducir exclusivamente al principio de jerarquía, al hilo de una incipiente jurisprudencia («Un problema crucial de la ordenación urbanística en la hora actual: la relación plan general-plan especial. A propósito de la formación de una doctrina jurisprudencial sobre el mismo», RDU nº 89, 1984, pp. 653 y ss.; también sobre esta cuestión, RODRÍGUEZ CORBAJO, J.R.: «La relación entre los planes especiales y los planes de ordenación generales», REDA nº 40-41, 184, pp. 109 y ss. En particular sobre la figura del planeamiento especial para la protección del patrimonio histórico, LARRUMBE BIURRUM, P.: «La figura del plan especial. Legislación sobre centros históricos», RDU nº 57, 1978, pp. 47 y ss.; SANZ PASTOR PALOMEQUE, C.J.: «Reflexiones sobre la protección del patrimonio cultural inmobiliario mediante planes de urbanismo», RDU nº 88, 1984, pp. 13 y ss.; BARRERO RODRÍGUEZ, C.: *La ordenación jurídica de los conjuntos históricos*, op. cit., pp. 183 y ss.

tente para hacerlo, motivo por el cual no existe ni una quiebra del sistema de planeamiento ni una vulneración de los intereses públicos a tutelar. Más bien lo contrario, una posición maximalista (que rechaza la LPHE) exigiendo el plan previo como condición para aprobar el plan especial, originaría una vulneración de aquellos intereses a tutelar y supondrían un desplazamiento de la normativa cultural a favor de la urbanística, lo que no casa con una valoración global del sistema. La citada previsión también sería una expresión de la competencia estatal derivada del artículo 149.1.28ª CE, en el sentido de que cualquiera que sea el tipo de plan que la normativa autonómica prevea para ordenar ese espacio, su inexistencia o, su existencia en el caso de que sea incompatible con la ordenación, no pueden ser un obstáculo para la defensa de aquellos valores, que prevalen por encima de los esquemas teórico-dogmáticos sobre las relaciones entre planes.

X. COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTO

1. Formulación y aprobación inicial

La responsabilidad de formular el plan especial corresponde a los Ayuntamientos en cuyo término municipal se ubique el conjunto histórico⁸². A diferencia de los planes parciales y de otros planes especiales, aquella formulación no puede ser realizada por los particulares. Los términos en que se expresa la normativa son tajantes en este sentido⁸³. Cuestión diferente es que, ante la inactividad de la Administración, los particulares en ejercicio de la acción pública se dirijan al Ayuntamiento para que cumpla con su deber, situación esta última que sí es posible⁸⁴.

La normativa prevé que la Comunidad Autónoma, a través de las consejerías con competencia en materia de urbanismo y patrimonio

⁸² Artículo 30.2 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias de 1999 y art. 37.5 del Decreto legislativo 1/00.

⁸³ Basta con contraponer el artículo 30.2 («*formulado por el Ayuntamiento*») —en relación con el artículo 85 del Decreto 55/2006— con lo expuesto, por ejemplo, en el artículo 84.1 del Decreto 55/2006 («*los planes especiales de ordenación podrán ser formulados por cualquier administración pública o por los particulares...*»).

⁸⁴ El artículo 95 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias de 1999 prevé la acción pública para garantizar el cumplimiento de sus disposiciones.

histórico, y los Cabildos insulares, colaboren técnica y económicamente con los Ayuntamientos para la formulación y gestión de estos planes (art. 32.2 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias de 1999).

La Ley se encarga de precisar que la aprobación inicial cuya competencia es del propio Ayuntamiento, deberá llevarse a cabo en el plazo de dieciocho meses desde que se produjo la declaración, plazo cuya omisión justificaría una subrogación en el ejercicio de la competencia, tal y como se expone⁸⁵. Esa misma obligación pesa sobre aquellos municipios en los que se hubieran declarado conjuntos históricos antes de la entrada en vigor de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias de 1999, pero que aún no contaran con plan especial. En este supuesto el plazo para formularlo era de un año desde la entrada en vigor de la citada Ley (DT 6^a).

La competencia para la aprobación inicial de ese plan especial depende de si el municipio está acogido o no al régimen de gran población. En los municipios de régimen ordinario aquella competencia es del Alcalde, mientras que en los de gran población corresponde a la Junta de Gobierno Local⁸⁶.

2. Información pública

A pesar de que una de las manifestaciones de la protección integral de los conjuntos históricos es la potenciación del principio de participación, la normativa cultural no destaca precisamente este aspecto

⁸⁵ La competencia para la aprobación inicial del plan especial por el Ayuntamiento está en el art. 30.2 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias de 1999 y el art. 84.2 del Decreto 55/06.

⁸⁶ En relación con los municipios de régimen general, el art. 21.1.j) de la LBRL dispone que El Alcalde es el Presidente de la Corporación y ostenta las siguientes atribuciones: «las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no expresamente atribuidas al Pleno...»; por su parte el artículo 22.2.c) del mismo texto legal atribuye al Pleno «la aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística».

Respecto a los municipios de gran población el artículo 127.1.d) de la LBRL atribuye a la Junta de Gobierno Local «las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no atribuidas expresamente al pleno...», mientras que el artículo 123.1.i) tiene idéntico contenido que el artículo 22.2.c) de la LBRL ya reproducido.

en el procedimiento de elaboración del plan especial. Esa participación existe, pero se hace en el contexto de la normativa urbanística como cualquier otro plan especial. En efecto, los planes especiales, entre ellos los relativos a los conjuntos históricos, deben someterse a un periodo de información pública⁸⁷. Dado que la regulación general de los planes especiales y la de los planes parciales imponen aquella obligación pero no lo regulan, deben ser aplicadas las disposiciones generales sobre este trámite contenida en el Decreto 55/06.

De esta norma deben extraerse todas las posibilidades para conseguir una efectiva participación e implicación de los ciudadanos en el proceso de elaboración de dicho plan especial, que no debe quedar reducido a su consideración como mero trámite que en muchos casos se le da, en contra del sentido teleológico constitucional. En efecto, el artículo 5 del citado texto normativo rubricado con el sugestivo título de «*participación ciudadana*», incorpora toda una batería de medidas que de aplicarse mejorarían sensiblemente la calidad democrática del planeamiento. En él se han recogido algunas de las mejores prácticas experimentadas en algunos casos por los planificadores, tales como sugerencias previas, búsqueda de concertación y consenso, reunión con asociaciones vecinales o entidades representativas, realización de encuestas o estudios, introducción de medios telemáticos, oficinas de información, etc.

Centrándonos en el trámite de información pública, su regulación se realiza en el artículo 30, 31 y 32 del Decreto 55/06, disposición que es aplicable a la tramitación de los planes especiales relativos a la ordenación de los conjuntos históricos. Las líneas generales establecidas en dicho precepto, algunas de las cuales reproducen reglas contenidas en la legislación de procedimiento administrativo común, son las siguientes:

a) cualquier persona física o jurídica, individual o colectivamente, puede presentar por escrito las alegaciones que estime oportunas. Estas alegaciones se conciben de la manera más amplia posible y pueden referirse a cuestiones de acierto, conveniencia, legalidad u oportunidad del plan (artículo 30.1 del Decreto 55/05).

⁸⁷ Así se recoge en el artículo 84.4 del Decreto 55/06 como requisito común a todos los planes especiales.

b) La comparecencia en dicho trámite no otorga por sí misma la condición de interesado, sin perjuicio del derecho a obtener una respuesta motivada de las alegaciones presentadas, que podrá ser común para las que planteen cuestiones sustancialmente iguales (artículo 30.2 del Decreto 55/06 y art. 86.3 LPC).

c) El plazo de la información pública será como mínimo de un mes y un máximo de dos meses. El Decreto 55/00, con el fin de reaccionar con una práctica negativa bastante generalizada, introduce una importante limitación cuando la publicación coincida en la mitad o más con el mes de agosto. En este caso, el plazo establecido en el anuncio será obligatoriamente de dos meses.

d) La Administración deberá habilitar locales adecuados destinados exclusivamente al examen de la documentación que deberán estar abiertas todos los días hábiles y durante el horario habitual de oficina del centro (art. 31.1 y 2 del Decreto 55/06).

e) Deberán existir varias copias autenticadas del expediente completo y la totalidad de los documentos cualquiera que sea su forma de expresión. Esos planos y documentos deberán estar debidamente diligenciados (art. 31.1.c y d del Decreto 55/06).

f) Con carácter potestativo, se prevé la presencia de personal técnico (artículo 31.1.a del Decreto 55/06), de un servicio de reprografía o de la existencia de medios electrónicos, telemáticos e informáticos para facilitar la consulta del expediente (art. 31.2 Decreto 55/06).

g) Todo ciudadano puede formular una reclamación sobre la ausencia de cualquiera de los documentos del expediente en la forma prevista en el artículo 32 del Decreto 55/06.

h) Desde el punto de la publicación, al tratarse de una actuación municipal, el anuncio de la información pública deberá publicarse en el Boletín Oficial de la Provincia (artículo 86.2 de la LPC).

En realidad la configuración normativa de este trámite en este tipo de planes, tiene una configuración tradicional, poco adaptada a la finalidad que se persigue, si lo que se trata es de conseguir la adhesión de los ciudadanos afectados. Esto es una tarea por hacer, en la que, mientras tanto, no se pueden descartar otras fórmulas que comprometan activamente a los ciudadanos convirtiéndolo en «su» plan. Es cierto que esto es mucho más fácil de decir que de hacer,

pero a la vista de algunas experiencias no se puede descartar el optimismo⁸⁸.

3. Informes externos, aprobación definitiva, publicación y entrada en vigor

El ayuntamiento debe requerir con carácter previo a la aprobación definitiva del plan los informes, de una parte, de la administración cultural (Cabildo) y, de otra parte, de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias.

La participación decisiva de la administración cultural, en este caso, el Cabildo insular correspondiente⁸⁹ en el procedimiento de elaboración del plan especial, no puede generar extrañeza dado el papel que juega dicha administración en la tutela de los bienes culturales. Esa intervención, según se ha expuesto, se expresa a través de un informe cuyos rasgos generales se exponen a continuación.

Se trata de un informe preceptivo en cuanto a la obligatoriedad de su solicitud por parte del ayuntamiento. Aparece así como un trámite esencial cuya omisión determinaría la propia nulidad del plan. El Decreto 55/06 añade como requisito que, con carácter previo a aquella emisión, sea oída la Comisión Insular de Patrimonio Histórico (art. 85, a).

Este informe tiene carácter vinculante, en el sentido de que debe tener carácter favorable para que el ayuntamiento pueda aprobar ese plan. El Decreto 55/06 pretende clarificar este extremo al precisar que el «*contenido será vinculante para el Ayuntamiento en todo lo relativo a la protección de los bienes patrimoniales comprendidos en su área territorial*» (artículo 85.a). Esta redacción no resta nada a las amplias facultades del Cabildo a la hora de expresar su opi-

⁸⁸ Vuelvo a recordar la experiencia llevada a cabo por un grupo de vecinos en la ordenación del conjunto histórico de la Orotava, paralelamente a la elaboración del plan que estaba redactando el equipo técnico. Sus aportaciones resultaron ser de lo más enriquecedoras e, incluso, sorprendentes para el equipo técnico por el rigor y sentido común de las mismas. Aunque todavía existe cierto recelo hacia ese tipo de iniciativas.

⁸⁹ Esta exigencia está prevista en el artículo 20.1 de la LPHE y, en la normativa canaria, en el artículo 32.1 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias de 1999, el artículo 37.5 del Decreto legislativo 1/00 y en el artículo 85.a) del Decreto 55/06.

nión sobre la protección que el plan especial va a otorgar al conjunto histórico.

En cuanto al momento en que se remite el plan especial al Cabildo para que emita ese informe, es después de que se haya realizado la información pública. El escrito de remisión debe ir acompañado de la propuesta sobre las alegaciones, así como los informes que pudieran haberse emitido (artículo 84.4 del Decreto 55/06). Para emitir ese informe el Cabildo dispone de tres meses desde el día de recepción de la solicitud del informe. La falta de emisión del informe en el referido plazo se entiende en sentido favorable⁹⁰.

Además del informe de la administración cultural, el Decreto 55/06 ha añadido la necesidad de solicitar informe a la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias⁹¹. Al igual que el anterior, este informe es preceptivo, pero no es vinculante, ya que la normativa no ha establecido ese carácter⁹². Su objeto será «*fundamentalmente sobre las cuestiones propiamente urbanísticas contempladas en el plan*», aunque también puede pronunciarse sobre aspectos relativos a la protección de los bienes culturales.

Las previsiones sobre el momento en que debe solicitarse, el plazo para su emisión y el sentido del mismo si no es emitido, son las mismas que las expuestas para el informe del Cabildo. Estos informes también serán necesarios en los supuestos en que se proceda a la modificación o revisión del plan (artículo 85 del Decreto 55/06). Por otro lado, la existencia de estos informes no prejuzga los previstos en la normativa sectorial cuando en el ámbito del conjunto histórico aparezcan espacios sobre los que otras administraciones públicas tengan competencia.

Una vez que se han emitido los informes del Cabildo insular correspondiente y de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, o hayan transcurrido los tres meses para su

⁹⁰ Artículo 32.1 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias, artículo 37.5 del Decreto legislativo 1/00 y artículo 85 del Decreto 55/06 in fine.

⁹¹ En efecto, este informe no aparece en la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias de 1999, añadiéndose por el artículo 85.b del Decreto 55/06 para los planes especiales de ordenación de los conjuntos históricos.

⁹² Tal y como indica el artículo 83.1 de la LPC, los informes se presumirán no preceptivos y no vinculantes, salvo disposición expresa en contrario.

emisión, se procederá por el propio Ayuntamiento a la aprobación definitiva del plan. Los órganos que adoptan dichos acuerdos son los mismos que los competentes para la aprobación inicial, según ha quedado expuesto en otro apartado. Es decir, el Alcalde si el municipio es de régimen ordinario o la Junta de Gobierno Local si se trata de un municipio de gran población.

El acuerdo íntegro de aprobación definitiva se deberá publicar en el Boletín Oficial de Canarias (artículo 50.1 del Decreto 55/06). Para su entrada en vigor deben aplicarse las previsiones contenidas en la legislación de régimen local. En tal sentido, el plan especial entrará en vigor transcurridos quince días hábiles desde la completa publicación de la normativa del plan en el Boletín Oficial de la Provincia, según establece el artículo 70.2 de la LBRL, y así lo recuerda el artículo 51.2 del Decreto 55/2006.

4. Subrogación en la tramitación y aprobación del plan

Como ya nos consta, el Ayuntamiento debe proceder, al menos, a la aprobación inicial del plan especial dentro de los dieciocho meses siguientes a la declaración del conjunto histórico. Esa obligación pesa también sobre aquellos que cuenten con conjuntos históricos declarados con anterioridad pero que tampoco lo hayan aprobado. La consecuencia del incumpliendo de esa obligación dentro del plazo establecido es la posible subrogación por incumplimiento en la competencia municipal por parte del Cabildo insular correspondiente⁹³. El procedimiento de subrogación ha sido regulado por el artículo 86 del Decreto 55/06.

El presupuesto de hecho habilitante para el ejercicio de esta potestad es que el Ayuntamiento haya incumplido su deber de formular y aprobar inicialmente el plan especial dentro de los dieciocho meses siguientes a la declaración del conjunto histórico. También procederá para todos aquellos municipios que cuenten con conjuntos históricos declarados con anterioridad a la ley pero que carezcan de plan, aunque aquí el plazo fijado fue de un año desde la entrada en vigor de la ley. Hay que señalar que no se trata de una potestad de ejercicio dis-

⁹³ Cfr. el artículo 60 de la LBRL, que prevé con carácter general esta figura.

crecional, ya que en el caso en que se produzca tal situación de incumplimiento los Cabildos «deberán subrogarse» (art. 30.2 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias de 1999). El reconocimiento de la acción pública en este ámbito legitima a cualquier persona para instar ante el Cabildo insular el ejercicio de la subrogación.

Una vez constatado ese incumplimiento, el Cabildo se dirigirá al Alcalde del municipio incumplidor otorgándole un plazo, no inferior a un mes ni superior a tres meses, para que, dice textualmente el Decreto 55/06, «resuelva el inicio de la formulación del plan» (art. 85.a). ¿Qué significa tal expresión? ¿Qué debe formular el plan?, ¿Qué debe aprobar inicialmente el plan? ¿Qué en ese plazo el Ayuntamiento debe ordenar el inicio de la formulación del plan? Esto último es lo que pide la norma, es decir, que se ordene el inicio de la formulación del plan. De este modo, a partir de ese momento pueda desarrollarse el procedimiento de elaboración del plan especial, con los plazos necesarios para el cumplimiento de los diferentes trámites (aprobación inicial, información pública, informes preceptivos, etc.).

Si en el citado plazo el ayuntamiento no acuerda esa decisión, ello legitimaría al Cabildo para actuar en sustitución y por cuenta del Ayuntamiento, acordando la subrogación y comunicándola al Ayuntamiento. Esa subrogación también deberá ser objeto de publicación. No obstante, puede darse la práctica de que para evitar aquella subrogación, el ayuntamiento acuerde aquella decisión y después no ponga mucho entusiasmo en la prosecución del procedimiento.

En el caso de subrogación, el Decreto 55/06 establece que la tramitación y resolución por la Administración insular no será superior a seis meses. Como es un procedimiento iniciado de oficio, ese plazo comenzará desde el acuerdo de iniciación del procedimiento, acordando el requerimiento al Ayuntamiento. Dentro de ese plazo de los seis meses se encuentra el plazo otorgado al ayuntamiento para que comunique la decisión al respecto. Las consecuencias de adoptar el ejercicio de la competencia por subrogación se proyectan tanto sobre el Ayuntamiento como sobre el Cabildo. Para el primero, implicará la prohibición de tramitar el plan especial, así como de modificar el planeamiento que incida sobre el conjunto histórico. Para el Cabildo, supondrá la obligación de formular y aprobar el plan especial, tanto inicial como definitivamente. En este caso el plazo para la emisión de

informes se reduce a un mes y será común para todas las administraciones informantes.

A pesar de que los plazos legales para la aprobación de los planes especiales han sido ampliamente superados, los Cabildos no han mostrado especial interés en ejercer por subrogación tal competencia; posiblemente porque esa no sea la mejor de las soluciones posibles. Mientras tanto, la mayoría de los conjuntos históricos siguen faltos de una planificación, con las consecuencias negativas que se derivan de dicha situación: la pérdida o destrucción de inmuebles con valor patrimonial o cultural, la degradación del ambiente y la pérdida de oportunidades para la recuperación integral de esos espacios que la historia nos ha regalado a todos.

XI. EPÍLOGO

Tempus omnia fert, sed et aufert omnia tempus («el tiempo todo lo trae, pero también se lo lleva todo»)

La tutela de los valores culturales que representan los conjuntos históricos tarda en materializarse, poniéndose en peligro la preservación de aquellos valores. Los expedientes para su declaración, en algunos casos, han superado décadas. Cuando ya se han declarado, pasan años sin que se aprueben o adapten los planes que deben ordenarlos. Además, se incorporan requisitos, como la evaluación estratégica, que no aportan nada a aquella finalidad protectora, lo que retrasa aún más su tramitación. A pesar de aquel retraso, las competencias por subrogación tampoco se ejercen. Y, en no pocos casos, después de obtenida aquella declaración, se realizan actuaciones que tienen poco que ver con la finalidad teleológica de las mismas. Mientras tanto esos espacios se van deteriorando, incluso con pérdida de valor patrimonial, y se priva a la ciudadanía de disfrutar y alcanzar las oportunidades que tales bienes aportan.

Legem habemus («Tenemos Ley»)

La Ley de Patrimonio Histórico-Artístico Español de 1985 sigue conteniendo el *minimum* de protección sobre los bienes culturales. Sobre los conjuntos históricos, existen una serie de medidas que la

legislación autonómica no puede desplazar porque están dentro de la competencia estatal (149.1.1ª o 149.1.28ª CE). Estarían dentro de dicha competencia: la propia noción de conjunto histórico, sin perjuicio de su ampliación por la legislación autonómica; la necesidad de planificación de tales bienes, aunque la normativa autonómica señale qué concreto tipo de plan sea el competente; la prohibición sobre alineaciones, segregaciones, agrupaciones; el carácter excepcional de las sustituciones y de las remodelaciones urbanas; la necesidad de intervención preventiva previa en cuanto a la realización de obras dentro de esos espacios, sin perjuicio de cuál sea la administración competente o el instrumento concreto, a regular por la normativa autonómica; la necesidad de intervención de la administración cultural, sin perjuicio de cuál sea ésta en cada Comunidad Autónoma.

Laudatur et alget («se le alaba, pero tirita»)

Para evitar que algunas declaraciones sean sólo un brindis al sol, deberían establecerse mecanismos que permitieran incorporar a aquélla recursos suficientes para comenzar a desarrollar una actuación protectora. Esto se podría canalizar bien en la propia declaración o bien antes de adoptarla exigiendo al Ayuntamiento la acreditación de unos fondos para actuar inmediatamente sobre ese espacio. Al menos, tales previsiones deben contener los recursos para elaborar el planeamiento, el catálogo e inventario de los bienes con valores culturales y las obras de urgencia a realizar en aquellos inmuebles o espacios que lo precisen. Los mecanismos diseñados para orientar la actuación inversora en esta materia, como en el caso de Canarias a través de las Directrices, todavía se están esperando, lo que compromete cualquier actuación eficaz en la materia. Sin una adecuada cobertura económica de la actuación en materia cultural, las declaraciones no dejan de ser una foto de cara a la galería mientras aquellos valores siguen deteriorándose.