

AUTORIZACIONES DE INTERVENCIONES EN EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA REGIÓN DE MURCIA

Ana María Fructuoso Sánchez, Jefe de Servicio de Patrimonio Histórico. Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales. Consejería de Cultura y Turismo.

1. INTRODUCCIÓN

El patrimonio cultural de la Región de Murcia está constituido por los bienes muebles, inmuebles e inmateriales que merecen una protección especial ya sea por su valor histórico, artístico, arqueológico, paleontológico, etnográfico, técnico o industrial o de cualquier otra naturaleza cultural, como así lo expresa el Preámbulo de la Ley 4/2007, de 16 de marzo, del patrimonio cultural de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Ahora bien, no todos los bienes integrantes del patrimonio cultural de la Región de Murcia, gozan del mismo régimen jurídico de protección, sino que dependiendo de la clasificación de la que hayan sido objeto, estarán sometidos a uno u otro régimen especial, ya que la Ley de 16 de marzo de 2007, establece como novedad, entre otros aspectos, respecto de la legislación anterior, la posibilidad de clasificar a los bienes culturales más destacados en tres categorías: los bienes de interés cultural, los bienes catalogados por su relevancia cultural y los bienes inventariados.

Cada una de estas tres categorías podrán estar integradas por bienes inmuebles, muebles e inmateriales como «instituciones, actividades, prácticas, usos, representaciones, costumbres, conocimientos, técnicas y otras manifestaciones que constituyan formas relevantes de expresión de la cultura de la Región de Murcia», tal y como señala el art. 1.3 de la Ley 4/2007. A su vez, los bienes inmuebles más relevantes por su «sobresaliente valor cultural para la Región de Murcia serán declarados bienes de interés cultural» y se clasificarán atendiendo a las siguientes figuras: monumento, conjunto histórico, jardín histórico, sitio histórico, zona arqueológica, zona paleontológica y lugar de interés etnográfico. Como veremos más adelante, esta distinción es importante en cuanto al régimen de autorizaciones de las intervenciones, dado que el mismo va a depender de que se haya aprobado o no un plan especial de protección u otro instrumento de planeamiento de las diferentes figuras, como establece el art. 44 del citado texto legal.

La Ley 4/2007, de 16 de marzo, establece un auténtico sistema de protección de los bienes integrantes del patrimonio cultural de la Región, a través de una serie de limitaciones en las facultades que a los titulares dominicales o poseedores de los bienes le confiere el derecho de propiedad u otros derechos reales, recogiendo así el conjunto de medidas tradicionalmente empleadas por la legislación en materia de protección del patrimonio cultural, como son las autorizaciones, las órdenes y las prohibiciones.

De todas estas medidas, el objetivo de este trabajo va a ser el estudio del régimen de autorizaciones de intervenciones de los bienes culturales, y más concretamente, el de los bienes inmuebles, distinguiendo las mismas de acuerdo con la categoría a la que pertenezcan unos y otros.

Por otra parte, no va a ser objeto de este texto el análisis de las autorizaciones de actuaciones arqueológicas y paleontológicas a que se refiere el Título III de la Ley, relativas a las actuaciones arqueológicas y paleontológicas programadas, preventivas y de emergencia.

2. RÉGIMEN DE AUTORIZACIONES

Como decíamos anteriormente, el régimen de autorizaciones, junto con las órdenes de ejecución y las de suspensión, constituyen las medidas que tradicionalmente se han empleado para asegurar y controlar la adecuación de las actuaciones de los titulares dominicales o poseedores

de los bienes, tanto a la legislación en materia de protección del patrimonio cultural como a la preservación de los valores que sirvieron de base para su declaración como bienes protegidos. Destacar que la Ley establece la necesidad de obtener una autorización sobre el objeto que se vaya a intervenir, independientemente de su titularidad pública o privada, de modo que cualquier Administración que sea titular de un bien sujeto a un régimen de protección de los previstos en la Ley, deberá solicitar la autorización correspondiente a la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, antes de cualquier intervención que la precise.

Antes de continuar analizando el régimen de autorizaciones, importa destacar que es la Ley 4/2007, de 16 de marzo, del patrimonio cultural de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, la única ley vigente en materia de patrimonio cultural en el territorio de la Región de Murcia, para la aplicación del régimen jurídico de autorizaciones de intervenciones en los bienes culturales que radican en la Región, con independencia de su titularidad pública o privada.

El régimen de autorizaciones de las intervenciones se recoge de forma sistemática en el Título II de la Ley bajo el epígrafe «Régimen Jurídico de los bienes que integran el patrimonio cultural de la Región de Murcia» y abarca los artículos del 34 al 53. Este título a su vez se divide en tres capítulos correspondiendo cada uno de ellos con el régimen jurídico aplicado a cada una de las tres categorías en las que se pueden clasificar los bienes culturales más destacados del patrimonio cultural de la Región de Murcia.

No obstante, existen otros preceptos fuera de este título relativos a autorizaciones, como los artículos 14 y 15 dedicados a los efectos del acuerdo de incoación del procedimiento de declaración de un bien inmueble de interés cultural respecto de las licencias ya otorgadas o de las nuevas licencias.

Es interesante resaltar que la Ley no establece prohibiciones absolutas respecto a las intervenciones, ni siquiera en el caso de las instalaciones de vallas o carteles en los bienes declarados de interés cultural, como ocurría en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, sino que somete las intervenciones al régimen de autorizaciones, eso sí estableciendo una serie de criterios que en ocasiones orientan, y en otras son auténticos mandatos dirigidos a los órganos competentes para dictar las autorizaciones. Tan sólo encontramos la prohibición absoluta, sin posibilidad de superar, de las instalaciones y los cables eléctricos, telefónicos y cualesquiera otros de carácter exterior.

2.1 AUTORIZACIONES EN BIENES DE INTERÉS CULTURAL

A) EFECTOS DEL ACUERDO DE INCOACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE UN BIEN INMUEBLE DE INTERÉS CULTURAL

Las primeras actuaciones sujetas a autorización, y que se encuentran ubicadas fuera del título dedicado al régimen jurídico de los bienes culturales, se recogen en los artículos 14 y 15 de la Ley 4/2007. Ambos preceptos, recordamos, contemplan los supuestos de incoación de un expediente de declaración de un bien de interés cultural, distinguiendo si las licencias ya han sido otorgadas respecto de las nuevas licencias.

Según el artículo 14, se establece que la incoación del procedimiento determinará la suspensión de las licencias urbanísticas ya otorgadas, en tanto recaiga autorización por parte de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales. A tal efecto, el interesado deberá solicitar a dicho órgano la autorización, presentando el proyecto de intervención. La Administración deberá resolver en el plazo de tres meses. La Ley establece el sentido del silencio negativo en el caso de que la Administración no haya resuelto y notificado en dicho plazo.

Ahora bien, cuando el expediente de incoación se refiera a un conjunto histórico, no se entenderán suspendidas las licencias relativas a las transformaciones del interior de los inmuebles que forman parte del conjunto, salvo que se trate de bienes que ostenten algunas de las categorías de protección a las que se refiere el artículo 2 de la Ley 4/2007. Tampoco será de aplicación la

suspensión de licencias a las obras que se realicen en el interior de los inmuebles que conforman el entorno de un monumento.

En cuanto a los efectos del acuerdo de incoación del procedimiento de declaración de un bien de interés cultural respecto a las nuevas licencias, la ley establece la prohibición del otorgamiento de nuevas licencias, en su artículo 15. No obstante, la Ley de 16 de marzo de 2007, contempla la posibilidad de realizar obras con carácter inaplazable, por razón de fuerza mayor, previa autorización administrativa de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, en las zonas afectadas por el expediente de incoación. Y si bien se establece en este mismo artículo una serie de prohibiciones, para los cuales no se podrá dar autorización, como es el caso de modificaciones en las alineaciones y rasantes existentes, incrementos o alteraciones del volumen, parcelaciones ni agregaciones y, en general, cambios que distorsionen la armonía del conjunto, no se establece qué se entiende por obras inaplazables o razones de fuerza mayor, por lo que para determinarlas se estará a la discrecionalidad técnica.

Para el supuesto de concesión de nuevas licencias cuando se trate de transformaciones del interior de inmuebles que forman parte de los conjuntos históricos y del entorno de los monumentos, no afectará la prohibición del otorgamiento de las mismas descrito en el párrafo anterior, salvo que se trate de bienes de interés cultural, catalogados por su relevancia cultural o inventariados.

B) TRASLADOS Y DEMOLICIONES

Dentro del título dedicado al régimen jurídico de los bienes que integran el patrimonio cultural de la Región de Murcia, nos encontramos en primer lugar, la regulación de aquellas intervenciones que producen una incidencia mayor en la configuración del bien o incluso en su propia permanencia, como son los traslados y las demoliciones.

La Ley 4/2007, establece en su artículo 34 que los bienes de interés cultural, en cuanto inseparables de su entorno, no podrán ser objeto de traslado o desplazamiento, para establecer a continuación que «salvo que el mismo se considere imprescindible por causa de fuerza mayor o interés social». Por tanto, nos encontramos aquí de nuevo, con otra prohibición que puede ser superada si concurre una causa de fuerza mayor o interés social.

Ahora bien, el procedimiento para autorizar el traslado es más complejo que el descrito en el apartado anterior, ya que en el caso que nos ocupa, para que la Administración competente pueda conceder la autorización, que en la actualidad es la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, además de recabar los informes técnicos habituales para fundamentar la resolución de autorización correspondiente, es imprescindible tener dos informes favorables de las instituciones consultivas a que se refiere el artículo 7 de la Ley de Patrimonio Cultural de la Región de Murcia. Según el citado precepto son órganos consultivos las reales academias, las universidades de la Región de Murcia y los colegios profesionales. Por tanto, la Ley establece estos dos informes como necesarios y vinculantes, y les da de plazo a los órganos consultivos para emitirlos cuatro meses, entendiéndose desfavorables si no se han evacuado en ese tiempo.

En cuanto al procedimiento general para otorgar o no la autorización de traslado, la Ley le concede a la Administración un plazo de seis meses, entendiéndose denegada la autorización si en ese tiempo no se ha dictado y notificado la misma, independientemente de que al establecer la Ley un silencio negativo, la Administración no se encuentre vinculada al sentido del silencio cuando vaya a dictar la resolución oportuna.

Respecto a la demolición, regulada en el artículo 36, la Ley 4/2007 permite que la Administración las autorice, bien total o parcial, estableciendo dos condiciones que no pueden de ningún modo ser excepcionadas, como son la declaración de ruina técnica y el informe favorable de al menos dos de las instituciones consultivas relacionadas anteriormente. Ahora bien, la Ley con el fin de evitar las demoliciones, y preservar así la conservación de los bienes culturales, lo que es

más positivo desde el punto de vista cultural y social, establece de forma clara, que no procederá la demolición de ningún bien de interés cultural cuando la declaración de ruina técnica sea consecuencia del incumplimiento de los deberes de conservación a que se refiere el artículo 8 de la Ley, de modo que la demolición de un bien de interés cultural, aparece como una medida excepcional. De hecho, de la lectura del artículo 36 se desprende que, aún existiendo informes favorables a la demolición por parte de las instituciones consultivas, la Administración competente en materia de patrimonio cultural puede no autorizarla, ya que el artículo establece: «podrá autorizar», siendo una facultad de la Administración totalmente potestativa.

No olvidemos, por otra parte, que el punto 3 del artículo 35 del mismo texto legal señala que, «la declaración de ruina técnica no será incompatible, en todo caso, con la rehabilitación del bien inmueble de interés cultural a cargo del propietario, independientemente de que se hubieran observado los deberes de conservación a que se refiere el artículo 8 de la presente Ley y con los límites que del mismo se derivan». Asimismo, hay que destacar que la Ley establece que en caso de que se produzca la demolición del bien de interés cultural, en ningún caso, podrá dar lugar a un mayor aprovechamiento urbanístico, configurándose por tanto así otra medida destinada a la preservación del bien.

C) INSTALACIONES

A diferencia de lo que ocurría en la Ley de 16 de junio de 1985, del Patrimonio Histórico Español, la Ley 4/2007 en su artículo 38 no prohíbe de forma absoluta la instalación de publicidad fija mediante vallas o carteles, cables o antenas en los bienes inmuebles de interés cultural, sino que los somete a la autorización de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales. Por tanto la Administración regional podrá autorizar estas instalaciones siempre que no impidan o menoscaben la apreciación del bien y que se garantice la integridad e identidad del mismo. No tienen la consideración de publicidad, y por tanto no están sometidos a la autorización de la dirección general competente en materia de patrimonio cultural, las señalizaciones de servicios públicos, los indicadores que expliquen didácticamente el bien, así como las rotulaciones de establecimientos existentes informativos de la actividad que en ellos se desarrolla que sean armónicos con el bien.

Este régimen de autorizaciones dedicado a las instalaciones, se sigue en todos los bienes declarados de interés cultural, ya sean inmuebles, conjuntos históricos, sitios históricos, zonas arqueológicas, zonas paleontológicas y lugares de interés etnográfico.

Sin embargo, al igual que en la citada Ley de Patrimonio Histórico Español, la Ley de 16 de marzo de 2007, prohíbe sin excepción, las instalaciones y los cables eléctricos, telefónicos y cualesquiera otros de carácter exterior, y lo hace no sólo en los monumentos sino en los entornos de los mismos, tal y como señala el artículo 42.

D) INTERVENCIONES

El artículo 40 de la Ley 4/2007, establece que toda intervención que se realice en un bien de interés cultural, requerirá autorización de la dirección general con competencias en materia de patrimonio cultural, con carácter previo a la concesión de licencias y autorizaciones que requiera dicha intervención, independientemente de la Administración a que corresponda otorgarlas. El procedimiento administrativo, señala la Ley, deberá resolverse y notificarse en el plazo máximo de tres meses, entendiéndose denegada la autorización si el interesado no ha sido notificado en ese plazo, sin que la Administración esté vinculada al sentido del silencio.

Ahora bien, esta autorización así descrita está destinada a los monumentos y jardines históricos, ya que en el caso de los conjuntos históricos, sitios históricos, zonas arqueológicas y paleontológicas y lugares de interés etnográfico, de la combinación de los artículos 40 y 46,

podemos distinguir dos supuestos. Por una parte, si la obra se efectúa con carácter previo a la aprobación definitiva del Plan Especial de protección a que se refiere el artículo 44, y por otra, si la misma se realiza una vez aprobado definitivamente el citado plan.

Con carácter previo al estudio de estos dos supuestos, destacar que la declaración de un bien inmueble como conjunto histórico, sitio histórico, zona arqueológica, zona paleontológica y lugar de interés etnográfico, determina la obligación, para el ayuntamiento en que se encuentre, de redactar un Plan especial u otro instrumento de planeamiento de protección del área afectada, que deberá ser aprobado en el plazo de dos años desde la declaración. La aprobación definitiva de este Plan requerirá informe favorable de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, así como cualquier otra figura de planeamiento que incida sobre el área afectada.

En cuanto a las autorizaciones de intervenciones en los inmuebles que llevan aparejados la aprobación de un plan especial, en tanto no sea aprobado el mismo, se requerirá la autorización de la dirección general con competencias en materia de protección cultural con carácter previo a la concesión de licencias o a la ejecución de las otorgadas antes de la declaración. En este supuesto no se admitirán modificaciones en las alineaciones y rasantes existentes, incrementos o alteraciones del volumen, parcelaciones ni agregaciones y, en general, cambios que distorsionen la armonía del bien, lo mismo que establece la Ley para las licencias nuevas que se conceden en casos de fuerza mayor sobre intervenciones en bienes sobre los que ha recaído un expediente de incoación de interés cultural. Esta autorización no es necesaria cuando se trate de obras en el interior de los inmuebles.

Respecto a las intervenciones que se vayan a realizar en los inmuebles, una vez aprobado definitivamente el plan especial de protección, los ayuntamientos serán competentes para autorizar las obras que lo desarrollan, debiendo dar cuenta a la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales de las licencias otorgadas en un plazo máximo de diez días desde su concesión. Ahora bien, las obras que afecten a los monumentos o a los exteriores de los inmuebles de sus entornos sí requerirán la autorización de la dirección general con competencias en materia de patrimonio cultural.

Importa destacar, que la Ley en el punto 3 del artículo 40 establece que toda intervención que se realice sobre un bien de interés cultural debe ir encaminada a su conservación y mejora, estableciendo una serie de criterios. Al tiempo que en el artículo 39 señala que el proyecto de intervención deberá incorporar una memoria cultural y una justificación razonada de la adecuación del proyecto a los criterios previstos en el citado artículo 40.3.

Por otra parte, el apartado 5 del artículo 40 señala que una vez concluida la intervención, se entregará una memoria de la misma que pasará a formar parte de los expedientes de declaración del bien, cuestión importante, ya que dicha intervención pasará a formar parte de un expediente que tiene el carácter de público y por tanto podrá ser conocido por cualquier ciudadano sin tener que acreditar su condición de interesado.

E) CAMBIO DE USO DE LOS MONUMENTOS

De entre los deberes que tienen los titulares de derechos reales sobre los bienes de interés cultural, se encuentra el de comunicar el uso al que se destinan dichos bienes a la dirección general con competencias en materia de patrimonio cultural. La misma dirección general deberá autorizar todo cambio de uso que afecte directamente a un bien inmueble de interés cultural calificado de monumento o a cualquiera de sus partes integrantes y pertenencias o accesorios. El plazo que tiene la Administración para resolver y notificar al igual que en el resto de intervenciones es de tres meses, siendo negativo el sentido del silencio, todo ello de acuerdo con lo establecido en el artículo 42 de la Ley 4/2007.

2.2 AUTORIZACIONES EN BIENES CATALOGADOS POR SU RELEVANCIA CULTURAL

A) AUTORIZACIONES

Destacar como cuestión previa que la Disposición Adicional Segunda de la Ley 4/2007, señala que los bienes catalogados en el planeamiento urbanístico hasta la entrada en vigor de la presente Ley gozarán del régimen jurídico de protección previsto en la misma para los bienes catalogados por su notable valor cultural, salvo que se proceda a su declaración como bienes de interés cultural. Por tanto, todos los bienes catalogados por los Ayuntamientos hasta el 2 de mayo de 2007, fecha de entrada en vigor de la Ley, forman parte del Catálogo del Patrimonio Cultural de la Región de Murcia, junto con los clasificados de esta forma por la Administración regional en el ejercicio de las funciones que le confiere la Ley del Patrimonio Cultural de la Región de Murcia.

El régimen de autorizaciones de los bienes catalogados por su relevancia cultural se regula en el artículo 50 de la Ley 4/2007 y distingue dos supuestos: si los bienes se encuentran o no catalogados en un instrumento de planificación territorial o urbanística.

Las autorizaciones de las intervenciones que se efectúen en los bienes que se encuentran catalogados en un instrumento de planificación territorial o urbanística, serán los ayuntamientos los competentes para autorizarlas, debiendo dar cuenta a la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales de las licencias otorgadas en el plazo máximo de diez días desde su concesión.

Respecto a las autorizaciones de las obras que se realicen en los bienes catalogados por su relevancia cultural por la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, y que no aparecen en un instrumento de planificación territorial o urbanística de un municipio, requerirá la autorización de la citada Dirección General con carácter previo a la concesión de licencias y autorizaciones que requiera dicha intervención, independientemente de la Administración a que corresponda otorgarlas.

En cuanto al procedimiento para otorgar dicha autorización, es igual al de las autorizaciones en intervenciones de bienes de interés cultural, debiendo resolverse y notificarse en el plazo máximo de tres meses desde su solicitud. Transcurrido dicho plazo sin haberse resuelto y notificado la resolución, se entenderá denegada por silencio administrativo.

B) TRASLADOS

Respecto al traslado de los bienes inmuebles catalogados por su relevancia cultural, la Ley no distingue entre los que se encuentran catalogados en el planeamiento urbanístico o no, como en el caso de las intervenciones, sino que somete a todos a la autorización de la dirección general con competencias en materia de patrimonio cultural con carácter previo al mismo, como señala el artículo 51.

En cuanto al procedimiento administrativo es igual al de las intervenciones. Se deberá resolver y notificar en el plazo máximo de tres meses y el sentido del silencio es negativo.

2.3 AUTORIZACIONES DE BIENES INVENTARIADOS

A) AUTORIZACIONES

Señala el artículo 52 de la Ley 4/2007, que toda intervención que pretenda realizarse en un bien inventariado requerirá autorización de la dirección general con competencias en materia de patrimonio cultural con carácter previo a la concesión de licencias y autorizaciones que requiera dicha intervención, independientemente de la Administración a que corresponda otorgarlas.

El procedimiento para autorizar las intervenciones es igual que para las intervenciones relativas a los bienes de interés cultural y catalogados por su relevancia cultural.

B) TRASLADOS

Dispone el artículo 53 de la Ley de 16 de marzo de 2007 del patrimonio cultural de la Región de Murcia que los traslados de los bienes inmuebles inventariados deberán ser comunicados, con carácter previo a su realización, a la dirección general con competencias en materia de patrimonio cultural, de conformidad con el artículo 8.3.c, por lo que se entiende que serán los titulares de derechos reales sobre los mismos, los encargados de realizar dicha comunicación. No se requiere por tanto, ninguna autorización por parte de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, para que la Administración competente para autorizar el traslado le otorgue la licencia correspondiente.

