

# LA PROPIEDAD MONUMENTAL

POR

RAMÓN MARTÍN MATEO

**SUMARIO:** TRASCENDENCIA DE LA MATERIA.—ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.—LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN ARTÍSTICA MONUMENTAL ESPAÑOLA.—I. *Ministerio de Educación Nacional.* A) Instituto de España - Reales Academias de Historia y Bellas Artes; B) Dirección General de Bellas Artes: a) Organización Central. 1. Comisaría General del Servicio de Defensa del Patrimonio Artístico Nacional; 2. Servicio Nacional de Excavaciones Arqueológicas; 3. Servicio Nacional de Información Artística, Arqueológica y Etnológica; 4. Junta de Calificación, Valoración y Exportación de obras de importancia histórica o artística; 5. Patronato para la conservación y protección de los jardines artísticos y parajes pintorescos. b) Administración periférica. 1. Organos generales de colaboración; 2. Organos específicos de gestión de la Comisaría de Defensa; 3. Delegados de Bellas Artes; 4. Servicio Nacional de Información artística; 5. Servicio Nacional de Excavaciones Arqueológicas; 6. Junta de calificación, Valoración y Exportación; 7. Patronato Nacional de los Castillos.—II. *Presidencia del Gobierno.*—III. *Ministerio de Justicia.*—IV. *Ministerio de Obras Públicas.*—V. *Ministerio de Agricultura.*—VI. *Ministerio de la Vivienda.*—VII. *Ministerio de Información y Turismo.*—VIII. *Ministerio de Hacienda.*—IX *Corporaciones Locales.* A) Ayuntamientos; B) Diputaciones.—INMUEBLES SUJETOS A LA TUTELA MONUMENTAL.—MANIFESTACIONES DE LA TUTELA MONUMENTAL.—I. *Calificación y catalogación.* A) El procedimiento calificadorio; B) Inventario y catalogación.—II. *Limitaciones.* A) Transmisión del dominio; B) El vínculo monumental.—III. *Medidas cautelares.*—IV. *Medidas represivas.*—V. *Expropiaciones.*—VI. *Compensaciones.*—LA TUTELA DE LOS CONJUNTOS HISTÓRICO-ARTÍSTICOS MONUMENTALES Y LA PLANIFICACIÓN Y ORDENACIÓN URBANÍSTICA.

## TRASCENDENCIA DE LA MATERIA

Apenas conocida, al menos hasta épocas recientes, fuera de un reducido grupo de especialistas y de entusiastas defensores de los patrimonios monumentales nacionales, este tipo de legislación ha constituido, sin embargo, en todos los países un notable exponente de la progresiva transformación del concepto de la propiedad y de la permeabilización de este instituto a la idea de la subordinación del ejercicio de las facultades dominicales a los superiores intereses de la colectividad (1).

---

(1) «Il y a deux choses dans un édifice, son usage et sa beauté. Son usage appartient aut propriétaire, sa beauté a tout le monde. C'est donc dépasser son droit que de le

La normativa de que se dispone en el ámbito de la tutela monumental está en la actualidad sometida a una prueba de consideración ante la necesidad de afrontar el engarzamiento, forzosamente dificultoso, de estructuras arquitectónicas procedentes de pasadas épocas con las nuevas exigencias de la civilización, industrial y urbana actual, disponiéndose para ello de unos instrumentos jurídicos que proceden de una época en que, la Administración, aún no había perfilado las técnicas interventoras articuladas en torno a la planificación y ordenación espacial.

Ello ha motivado un reavivamiento, a todos los niveles (2), del interés por estas cuestiones en pro de la salvaguardia de un valioso patrimonio peligrosamente amenazado (3). En el seno de la UNESCO fué suscrito un Convenio para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, que entró en vigor en 1956. Dicha Organización adoptó en 1962 una recomendación de cuarenta y dos puntos para la salvaguarda de la belleza y del carácter de los sitios y de los paisajes (4). Pero es quizá al Consejo de Europa al que se deben en este sentido mayores estímulos. Su Asamblea ha adoptado diversas recomendaciones relacionadas con la celebración de conferencias europeas, cooperación intergubernamental,

---

détruire». Víctor HUCO, *Guerre aux démolisseurs*, «Revue des Deux Mondes», marzo 1832, citado por ESTEVE, *L'art et la propriété*, Nancy, 1925.

(2) Esta preocupación ha sido acogida incluso en los textos constitucionales, así la Constitución italiana de 27 de diciembre de 1947, artículo 9, donde se proclama que la República tutela el paisaje y el patrimonio histórico y artístico de la nación. La Constitución griega de 2 de enero de 1952 prevé la regulación por Leyes especiales de la propiedad y disposición de los tesoros arqueológicos. El artículo 75 de la Ley fundamental de la República Federal alemana de 8 de mayo de 1949 reserva a la Federación el derecho de dictar normas generales en materia de protección de la naturaleza y de la estética del paisaje. La Constitución española de 1931, artículo 45, incluía toda la riqueza artística e histórica del país, sea quien fuere su dueño, en el tesoro cultural de la nación que quedaba bajo la salvaguarda del Estado, a quien correspondía asegurar su perfecta conservación, protegiendo también los lugares notables por su belleza natural o por su reconocido valor artístico e histórico.

(3) Las fuerzas que aquí entran en colisión son notoriamente desiguales y exigen inexcusablemente la intervención del Estado en defensa de unos intereses que, pese a su relevancia, quedan socialmente inermes. Con plena clarividencia se precisa por WEISS, en su importante *Informe a la Comisión Cultural y científica del Consejo de Europa*, que «La iniciativa y el dinamismo parecen pertenecer a los adversarios, que invocan (como lo demuestra el ejemplo de Venecia) la necesidad de innovar la vida, las apariencias del progreso social, de la salud pública, un planeamiento fundado sobre estadísticas de natalidad y de tráfico, en tanto que los campeones de partido de la cultura son demasiado frecuentemente hombres vueltos hacia el pasado. El espectáculo de nuestras ciudades lo anuncia claramente: empezada sobre este terreno, la batalla está perdida para los sitios y conjuntos históricos y artísticos y el tiempo trabaja para la «jungla de hormigón». *La Defensa y puesta en valor de los sitios y conjuntos históricos-artísticos*, trad. esp., ed. del Servicio de Defensa del Patrimonio Artístico Nacional. Madrid, 1965, pág. 32.

(4) Vid. su texto en la obra citada, págs. 47 y siguientes.

creación de un organismo europeo de salvaguarda (5), ejecución de un proyecto piloto en Venecia patrocinado por el Consejo (6) y acción de los poderes locales en el campo de la defensa y revalorización de los sitios urbanos y rurales histórico-artísticos (7). Como consecuencia de estas directrices se celebró en Barcelona en mayo del pasado año la primera de las reuniones previstas, que tenía por objeto examinar los «Criterios y métodos para un inventario de los sitios y conjuntos históricos o artísticos para su defensa y puesta en valor», en la que se aprobó la denominada «Recomendación de Palma», adoptada por la Asamblea en el mes de enero del presente año, en la que se hacía constar cómo estas iniciativas reflejaban la preocupación de una «opinión pública justamente alarmada ante el aumento progresivo de los peligros que amenazan a la vez con comprometer la fisonomía característica de Europa y dilapidar un capital cultural, económico y turístico que debería incrementarse sin cesar» (8).

En este sentido el Informe de la Comisión Cultural Científica del Consejo de Europa sobre la Defensa y puesta en valor de los sitios y conjuntos histórico-artísticos, presentado a la Asamblea por WEISS, hacía observar cómo «Del hecho de su desarrollo económico y de la creciente densidad de su población, Europa debe esperar una alteración profunda en su fisonomía; esta transformación constituye en realidad un acontecimiento de dimensión universal, pues afecta a todas las partes del mundo (9). Para Europa, sin embargo, cobra un significado especial. El carácter auténtico de un suelo profundamente impregnado de cultura, los signos visibles de un destino sin igual, se hallan amenazados. El incremento de la población impulsa a una explotación y a una transformación cada vez más intensiva de los recursos naturales, y por consiguiente a la ocupación del suelo por equipos de estructura, cada vez más extensos, por instalaciones industriales y construcciones inmobiliarias cada vez más

(5) Recomendación número 365, transcrita en op. cit., págs. 7 y siguientes.

(6) Recomendación número 326, EBENDA, pág. 9.

(7) Resolución número 299, EBENDA, pág. 10.

(8) *Critères et méthodes pour un inventaire de protection*, Conseil de la Coopération Culturelle, pág. 18.

(9) En este sentido se ha observado por ALOMAR cómo «Las ciudades se renuevan casi totalmente con un cierto ritmo, pero hay edificios y conjuntos de edificios, trazados de calles y siluetas que sobreviven a esta renovación cíclica; y este hecho, el de que en este constante flujo de la carne nueva en el organismo de la ciudad quede algo, y algo generalmente selecto para poder reconstruir su historia, es muy hermoso. Este debería ser el verdadero sentido de la palabra "monumento", el de todo aquello que "tiene la suprema energía de la perduración", para decirlo con palabras de ORTEGA Y GASSET hablando de las Plazas mayores españolas». *Teoría de la ciudad*. Madrid, 1948, pág. 151.

numerosas. Este aprovechamiento inevitable, facilitado por la aceleración del progreso técnico es de tal índole que se expone a perjudicar este patrimonio prestigioso que constituye la belleza de los sitios y de los paisajes urbanos, resultado de los esfuerzos seculares de los hombres» (10).

Más adelante se afirma que los monumentos juegan un papel fundamental en la vida moderna, en cuanto constituyen un símbolo de la continuidad de la civilización (11) y un perpetuo testimonio del «substratum» cultural que anima la vida europea aún a la hora de la deshumanización técnica y el advenimiento de una estética universal basada en el ritmo de vida mecanizado de nuestra generación (12).

Ello parece dar, pues, base suficiente para la realización de un estudio como el que aquí se acomete, que pueda, dentro de sus limitaciones, contribuir a la solución de los problemas actuales y futuros planteados en torno a la tutela por el Estado de la propiedad monumental (13), y a evitar la reiteración de los hechos recientemente descritos por GAYA NUÑO en un libro abolicionador (14), llenando a la par la laguna que

(10) *Defensa y puesta en valor...*, cit., pág. 13.

(11) Atinadamente hace notar ALOMAR que el interés en la conservación de estos monumentos no es «pietatis causa», sino que de ello deriva una positiva utilidad actual en cuanto que a nuestra cultura le interesa extraer las lecciones que el pasado histórico pueda suministrarla, como lo demuestra el hecho de que fecundas teorías renovadoras del urbanismo contemporáneo se basan en el valor orgánico y funcional de la ciudad clásica y medieval. *Teoría de la ciudad*, pág. 152.

(12) *Defensa y puesta en valor*, cit., pág. 14.

(13) Las únicas aportaciones monográficas de que tengo noticia a estos temas son el trabajo de GÓMEZ ANRÓN, *Tres disposiciones sobre exportación de bienes de interés artístico o histórico: Los Decretos de 2 de junio y la Ley de 21 de julio de 1960*, en esta REVISTA, número 33, págs. 251 y siguientes. Y el de RODRÍGUEZ MORO, *Defensa de los valores históricos, artísticos, típicos y turísticos de carácter local, de indudable interés*, recientemente publicado en la «Revista de Estudios de la Vida local», número 144, noviembre-diciembre 1965, págs. 801 y siguientes.

(14) *La arquitectura española y sus monumentos desaparecidos*, Madrid 1961. Como se desprende de esta obra, la eliminación de la riqueza monumental no es la primera vez que se denuncia ni constituye un fenómeno exclusivo de nuestro país. Así, en 1874, en el *Resumen de las actas y tareas de la Academia de Bellas Artes de San Fernando* del año académico, de 1873 a 1874, se contenía una «Exposición que ha elevado al Gobierno de la República la Academia de Bellas Artes... para que se pongan justos límites a la facultad de ordenar y llevar a cabo la demolición de edificios monumentales, así religiosos como civiles y militares». ASSAS, *Sobre destrucción de monumentos*, en *El Renacimiento*, mayo 1847. Igualmente, GÓMEZ MORENO, *Breve reseña de los monumentos y obras de arte que ha perdido Granada en lo que va de siglo*, Granada, 1884; TORRES BALBAS, *Granada, la ciudad que desaparece*, en «Arquitectura», septiembre 1923; y más recientemente ALMELA, *Destrucción y dispersión del tesoro artístico valenciano*, Valencia, 1958; PEDRERA DE LA RECUERA, *La riqueza histórico-artística y su defensa*, Santander, 1958; GAYA NUÑO, *Las piedras injuriadas*, en «Insula», núm. 153. Vid., para Francia, REAU, *Histoire du Vandalisme. Les Monuments détruits de l'Art Français*, París, 1959, y, en general, LA FARGE, *Los tesoros perdidos de Europa*, Barcelona, 1951. Citas de GAYA NUÑO.

en esta materia quizá se aprecia en la doctrina administrativa española (15).

## ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

La estructura administrativa de la tutela monumental no es en ningún país ni sencilla ni muchas veces coherente. Las importantes dificultades que ha encontrado la obra de la Administración en este terreno, sobre todo al tener que enfrentarse con un sistema de propiedad inmobiliaria (16) cuyos principios tradicionales eran opuestos a todo recortamiento realizado por poderes extraños (17) y los conflictos que, en consecuencia, se planteau, agudizados por la indudable singularidad de los sacrificios exigidos, determinaron que la toma de conciencia de la Administración ante estas responsabilidades sólo cautelosa y paulatinamente se plasmara en instrumentos de conformación. Ello motivó una ininterrumpida progresión de ensayos organizatorios y de instauración de medidas interventoras, las más de las veces ineficaces y en muchos casos conscientemente abandonadas antes de haber sido siquiera estrenadas sus posibilidades.

La Administración, lenta pero decididamente, evoluciona en este terreno

---

(15) Los bienes monumentales de dominio público, propiedad del Estado, vienen sometidos más ampliamente a un régimen de estabilidad que comprende tanto los bienes muebles como los inmuebles. La Ley del Patrimonio del Estado, Disposición de excepción 5.ª, puntualiza que a los bienes del patrimonio histórico-artístico nacional que sean propiedad del Estado serán de aplicación las normas en dicha Ley contenidas sobre adquisición y venta de bienes, «así como las relativas al dominio público, *en su caso*», con lo que queda abierta la posibilidad de que estos bienes tengan carácter no demanial. Lo mismo sucede en Francia, donde demanialidad y tutela artística son dos técnicas de protección que pueden o no superponerse; en Italia, sin embargo, por imperativo del artículo 822 de su Código civil, los inmuebles de reconocido interés histórico-artístico pertenecientes al Estado tienen el carácter de demaniales. La posibilidad de la existencia de bienes muebles de dominio público, concretamente con referencia a los de naturaleza histórica o artística, ha sido admitida por la doctrina. Así, LÓPEZ ROBÓ, *Patrimonio nacional*, Madrid 1954, página 13, y ALVAREZ CENDÓN, *El dominio público*, Barcelona 1956, pág. 118, cuestión ésta que en la actualidad no ofrece duda, a la vista de lo dispuesto en el artículo 1.º, 1. y 92. de la Ley del Patrimonio del Estado de 25 de abril de 1964.

(16) El influjo retardatario de las teorías liberales, que han impedido en muchos casos la adopción de medidas que se juzgaban necesarias para la tutela de los intereses artísticos e históricos, ha sido puesto de manifiesto, entre otros, por ESTEVE, *L'Art et la Propriété*, Nancy, 1925, pág. 32.

(17) «Esta legislación se caracteriza por una limitación aportada al Derecho de propiedad individual. Esto explica que no haya podido ser elaborada más que por etapas, facilitadas por la evolución misma del concepto jurídico de la propiedad», BRICHET, *Le Régime des monuments historiques en France*, París 1952, pág. 10.

Desde la adopción de platónicas declaraciones (18) y la promulgación de normas puramente exhortatorias a la decidida mediatización de las iniciativas particulares con trascendencia casi de confiscación (19). Este proceso, aún no completado satisfactoriamente en el intento de garantizar a la nación el indefinido goce de las obras en que ha cristalizado la evolución de su cultura, ha ido, pues, acompañado, de una intensa actividad organizatoria que acompañaba a los en ocasiones ingenuos esfuerzos de intentar de domeñar, por simplistas vías estructurales o recurriendo a meros cambios de rúbrica, una realidad social que no era posible disciplinar con los incompletos instrumentos de que disponía la Administración pública.

Pero la complejidad de la organización administrativa de este sector no se debe tan sólo al sucesivo arrastre de sistemas y disposiciones no revisados formalmente, que han formado un verdadero aluvión normativo oscurecedor de las líneas reales de las auténticas vigencias (20). Además, han coincidido aquí las preocupaciones de las distintas organizaciones que han ido siendo creadas a medida que se expandía la Administración y se especializaban funcionalmente sus competencias (21), surgiendo los inconvenientes derivados de desconocimientos mutuos, celos burocráticos, incoordinaciones e ineficiencias, consecuencias éstas que conviene, y no sólo en aras de los ideales constantes de la retó-

---

(18) La Real Cédula de 6 de julio de 1803 proclamaba que la Academia quedaría agradecida a los buenos patriotas que coadyuven a la ilustración de la Patria por el medio de buscar, conservar y comunicar los monumentos antiguos a que dicha disposición se refería.

(19) Con referencia a los planes territoriales de protección del paisaje se ha dicho recientemente que ocasionar la imposición de vínculos de inmodicabilidad absoluta, que se resuelven en una auténtica expropiación parcial en todos aquellos casos en los cuales el vínculo venga a impedir la utilización natural y típica del bien; SANDULLI, *Natura ed effetti dell'imposizione di vincoli paesistici*, en «Atti del Convegno di studi giuridici sulla tutela del paesaggio», Milán 1963, pág. 103.

(20) Las disposiciones publicadas en España sobre la materia pasan ampliamente del centenar. Vid., para otros países, CANTUCCI, *La Tutela giuridica delle cose d'interesse artistico o storico*, Padua 1953, págs. 4 y siguientes y 36 y siguientes.

(21) Así, por ejemplo, y en relación con las actividades planificadoras de una de las más modernas ramas de la Administración, el turismo, se ha solicitado su reconducción a las técnicas unitarias de planeamiento territorial; SERRANO GUIRADO, *Planificación territorial y planificaciones sectoriales*, Madrid 1965, indicándose, con referencia al ejercicio de las competencias administrativas de ordenación y defensa del paisaje y de las bellezas naturales, cómo «La legislación en la materia se caracteriza por un cierto particularismo en el tratamiento de estos bienes como singulares y naturales, con independencia de su función en el conjunto de la ordenación territorial y en la más específica del patrimonio arqueológico, histórico-artístico y monumental, con la que tantas veces se encuentra en una íntima relación complementaria»; op. cit., pág. 30.

rica de la reforma de la Administración, evitar decididamente en lo posible, pues la tarea, aún racional y ordenadamente afrentada, es de por sí ya considerable (22).

Es por esto por lo que, antes de afrontar de lleno los problemas sustanciales que nos ocupan, parece imprescindible clarificar el entramado del sistema administrativo afecto en alguna medida a la tutela artística monumental. Sin ello no será posible inventariar y valorar las posibilidades con que se cuenta, ni ponderar su adecuación al tipo estructural teóricamente considerado como óptimo.

### LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION ARTISTICA MONUMENTAL ESPAÑOLA

Aunque el peso sustancial en España de responsabilidades y competencias en este sector corresponde, como es lógico, al Ministerio de Educación Nacional (23), a partir de su desgajamiento del antiguo Ministerio de Fomento, en mayor o menor medida afectan también a otros Departamentos ministeriales, especialmente al Ministerio de la Vivienda (24), a las Corporaciones Locales (25) y a las Autoridades que a nivel provincial y local representan la unidad de la Administración, destacadamente en este sentido los Gobernadores civiles. A continuación se intentará, pues, siguiendo las líneas organizativas de la Administración española, sintetizar los núcleos orgánicos de competencia y las líneas jerárquicas que los unen.

---

(22) En las conclusiones del *Convegno di studi giuridici sulla tutela del paesaggio* se incluye una moción relativa a la necesidad de coordinación entre los planes paisajísticos y los planes urbanísticos, op. cit., pág. 335.

(23) Esta es, por lo demás, la posición de la mayoría de los Ordenamientos jurídico-administrativos; así, en Italia, a través de la Direzione Generale delle Antichità e Belle Arti, que tiene como órgano consultivo al Consejo Superior de Antigüedades y Bellas Artes, y como órganos periféricos las Superintendencias de monumentos. Un Decreto de 24 de julio de 1959 ha traspasado en Francia al Ministerio por él creado, de Asuntos Culturales, las competencias antes desempeñadas por el Ministerio de Educación Nacional, siendo gestionadas por la Subdirección de Monumentos Artísticos de la Dirección General de Arquitectura del nuevo Ministerio.

(24) La articulación de las competencias urbanísticas y las competencias de la tutela monumental específica es un problema que en todos los países se presenta con distintos grados de intensidad, por lo que a lo largo de este trabajo se le dedicará especial atención.

(25) En cuanto que normalmente las corresponden la ejecución de los planes urbanísticos y el desempeño de facultades autorizatorias sobre las construcciones y obras proyectadas en sus respectivos ámbitos.

## I.—MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL.

A) *Instituto de España. Reales Academias de Historia y Bellas Artes.*

Sin entrar aquí en el problema de la calificación jurídica de las Reales Academias (26), ni en la definición de su articulación con la Administración del Estado, no puede desconocerse el papel que, históricamente sobre todo, han jugado en relación con la protección artística y monumental. Inicialmente, las Reales Academias de Historia y Bellas Artes (27), obra también en España de las ideas de la Ilustración, constituyeron el núcleo básico en torno al cual se polarizaron y canalizaron los esfuerzos del Estado, actuando de célula originaria a partir de la cual se montó el aparato administrativo de la tutela artística (28). Así, se decía que «La Academia de la Historia, con respecto a los monumentos históricos, y la de San Fernando, en lo relativo a los artísticos, son las oficinas centrales que bajo la dependencia del Ministerio de Instrucción Pública están al frente de este ramo de la Administración» (29).

El primer intento que con alguna seriedad fué realizado en este sentido, en 1803, se articuló precisamente en torno de la Real Academia de la Historia. Esta Academia y la de Bellas Artes de San Fernando venían encargadas de dictaminar sobre la conveniencia de la demolición o reparación de los monumentos artísticos e históricos (30), vigilancia de los mismos (31), informes para su declaración como tales (32), cesión de monumentos (33), etc., poniéndose formalmente bajo su protección la conservación de los monumentos artísticos de la nación, para lo que asu-

---

(26) La Real Academia de Bellas Artes de San Fernando y la de la Historia, junto con otras Reales Academias, se conectan con el Instituto de España, del que forman parte sus académicos numerarios y que constituye una Corporación nacional claramente de Derecho público. Dicho Instituto fué creado en 8 de diciembre de 1937, reorganizado en 1 de enero de 1938 y cuenta con unos Estatutos aprobados por Decreto de 18 de abril de 1947.

(27) La Academia de la Historia fué creada por Felipe V en 18 de abril de 1738; la de Bellas Artes de San Fernando tiene su origen en 1752.

(28) La Real Academia de la Historia fué encargada de estas materias expresamente por la Real Cédula de 6 de julio de 1803.

(29) ALCUBILLA, *Diccionario de la Administración Española*, tomo XI. Madrid 1923. página 644.

(30) Real Orden de 4 de mayo de 1850.

(31) Decreto de 16 de diciembre de 1873.

(32) Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926, artículo 19.

(33) Ley de 4 de marzo de 1915, artículo 8.



mieron la dirección de las Comisiones provinciales de Monumentos (34).

La Ley de 13 de mayo de 1933, que constituye todavía la disposición básica en la materia, las califica como organismos consultivos e informativos de la Dirección General de Bellas Artes (35), teniendo representación en los restantes órganos dependientes de dicha Dirección General, debiendo intervenir preceptivamente en el expediente de declaración como tales de los monumentos histórico-artísticos tanto nacionales como locales, reservándose las también iniciativas en este sentido (36). Constituyen, pues, importantes elementos de colaboración y asesoría de los órganos propiamente operativos y, directa o indirectamente, una de las piezas básicas, teóricamente al menos, del sistema.

#### B) *Dirección General de Bellas Artes.*

Esta unidad administrativa es, desde su creación, el centro fundamental de la Administración artística española a quien corresponde constitutivamente las máximas competencias y responsabilidades en el ramo y la adopción última de políticas, direcciones y decisiones concretas (37). Con arreglo al Decreto de 25 de noviembre de 1955, «La Dirección General de Bellas Artes tendrá a su cargo todos los servicios relativos a la conservación y restauración del Patrimonio Artístico y Arqueológico de la nación, a la enseñanza de las bellas artes y de los oficios con ellas relacionados y al fomento de la cultura artística. Igualmente le incumbirá el régimen y protección de la propiedad artística» (38).

Es, pues, obligado realizar el estudio de su organización en sus dos planos, central y periférico.

---

(34) Ley de 9 de septiembre de 1857. Un severo juicio se formula por GAYA NUÑO con relación al papel desempeñado por las Academias. Según este autor, frente a las peticiones de autorización de demolición estos organismos. «incapaces de adoptar una posición gallarda, aunque peligrase la propia Catedral de Burgos, o informaban desfavorablemente o se limitaban a debilísima protesta, con todas las características de un responso»; «La Arquitectura Española», pág. 28.

(35) Ley de 13 de mayo de 1933, artículo 6.º

(36) Artículo 15 de la Ley de 1933.

(37) Vid. artículo 19 del Decreto-Ley de 1926.

(38) Artículo 10. El artículo 3.º de la Ley de 1933 establecía la competencia de dicha Dirección General en cuanto atañe a la defensa, conservación y acrecentamiento del patrimonio histórico-artístico nacional.

a) *Organización Central.*

1. *Comisaría General del Servicio de Defensa del Patrimonio Artístico Nacional.*

Esta Comisaría, denominada Servicio por el Decreto de 22 de abril de 1938, reúne todas las funciones relativas a la recuperación, protección y conservación del Patrimonio Artístico Nacional. Su origen puede detectarse en la creación de la denominada Comisión Central de Monumentos (39), que fué tempranamente, en 1857, suprimida, pasando sus funciones a la Real Academia de San Fernando, pese a que la legislación posterior parece haber olvidado su extinción (40). Posteriormente, y tras la efímera vida de la Comisaría General de Bellas Artes, que fué creada y suprimida en 1905 (41), se creó con análogos cometidos en 1910 una Inspección General de Monumentos, y en 1926 una Junta de Patronato bajo la presidencia del Director general de Bellas Artes, encargada de la protección, conservación y acrecentamiento del tesoro artístico nacional.

La Ley de 13 de mayo de 1933 (42) creó para el cumplimiento de las disposiciones en ella contenidas un organismo colegiado, la Junta Superior del Tesoro Artístico, en el seno de la Dirección General de Bellas Artes, de la que pasaron a depender las Inspecciones de monumentos (43). Dicha Junta venía distribuída en seis secciones (44), cada una de ellas encargada respectivamente de: monumentos artísticos, excavaciones, reglamentación de exportaciones, museos, catálogos e inventarios y difusión de la cultura artística. Las decisiones de la Junta precisaban no obstante para adquirir fuerza ejecutiva de la intervención del Director general. A la Junta correspondía la vigilancia, conservación y reparación de los monumentos histórico-artísticos, así como la organización y desarrollo de los servicios precisados para atenderlos. Intervenía en los expedientes de declaración y exclusión relacionados con el catálogo de monumentos, super-

---

(39) Su precedente puede detectarse en la Comisión de Monumentos creada en 6 de diciembre de 1790 en Francia por la Convención.

(40) Esta supresión ha pasado en ocasiones inadvertida al legislador posterior. Así, en el Decreto de 22 de julio de 1958, artículo 8, se alude a la misma facultándose, junto con otros organismos, para la revisión del Catálogo de Monumentos histórico-artísticos.

(41) Respectivamente, por las Reales Ordenes de 25 de mayo y Real Decreto de 6 de octubre de dicho año.

(42) Artículo 7, que determinaba su composición colegiada.

(43) Fué creada por Real Decreto de 8 de julio de 1910.

(44) Esta técnica organizatoria es la adoptada también en Francia para la Comisión Superior de Monumentos Históricos, creada en 1837 y que contó después con cinco secciones.

visaba las obras en los mismos, asesoraba a la Dirección General de Bellas Artes y, en general, salvo las facultades decisorias a aquélla reservadas, constituía el órgano específico de gestión de la tutela artística y monumental.

Estas facultades pasaron, a virtud del Decreto de 1938 citado, al Servicio de Defensa del Patrimonio Artístico, que contaba al efecto con una Comisaría Central. El Decreto-Ley de 12 de junio de 1953 configuró a este Servicio como Comisaría General del Servicio de Defensa del Patrimonio Artístico Nacional, bajo cuya denominación hoy funciona.

## 2. *Servicio Nacional de Excavaciones Arqueológicas.*

En 1912 (45) fué creada una Junta Superior de Excavaciones y Antigüedades para el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de 7 de julio de 1911, en relación con la práctica de excavaciones y la conservación de las ruinas y edificios de interés artístico o importancia arqueológica. Estas funciones debe entenderse que fueron transmitidas por la Ley de 1933 a las Secciones correspondientes de la Junta por ella creadas. Nuevamente fueron traspasadas en 1939 a una Comisaría General de Excavaciones, que pasó a denominarse Servicio Nacional a partir de 1955. Sus funciones, realizadas a través de las Delegaciones de zona, se concretan fundamentalmente en la inspección y dirección de las excavaciones y en la realización de cuantas misiones se encomienden por la Dirección General, a quien competen en principio también aquí las facultades decisorias.

## 3. *Servicio Nacional de Información Artística, Arqueológica y Etnológica.*

Fué creado en 1961, siendo su principal misión la de facilitar al Gobierno y a los particulares datos e informes en relación con el Patrimonio Artístico, Arqueológico y Etnológico de la nación, constituyendo el inventario general del tesoro artístico-arqueológico y organizando otros ficheros y registros complementarios.

---

(45) El artículo 27 del Reglamento de 1 de marzo de 1912 imponía que el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de 1911 y en dicho Reglamento quedaría encomendado al Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes y a una Junta Superior de Excavaciones y Antigüedades, encomendándose al Inspector General de Bellas Artes la ejecución de sus acuerdos.

4. *Junta de Calificación, Valoración y Exportación de obras de importancia histórica o artística.*

Esta Junta fué inicialmente una Sección de la Superior del Tesoro Artístico, pasando en 1953 a denominarse Comisión Valoradora de Exportaciones Artísticas y en 1960 Junta de Valoración. Su competencia no parece bien definida, si bien en la exposición de motivos del Decreto de 2 de junio de 1960 se dice que comprenderá, además de la materia referente a exportación de obras de arte, «todo lo relacionado con el reconocimiento y clasificación de los bienes que integran el Tesoro histórico-artístico y las facultades informativas y asesoras que en el aspecto sancionador se les atribuye».

5. *Patronato para la conservación y protección de los jardines artísticos y parajes pintorescos.*

Fué creado, por Decreto de 31 de julio de 1941, para velar por la integridad de los jardines declarados artísticos, proponiendo e informando sobre los que deban ser declarados como tales y ejerciendo sobre ellos la tutela y protección del Estado. Le corresponde cuidar igualmente de la conservación de los parajes pintorescos para la preservación de los mismos y evitación de reformas perjudiciales.

b) *Administración periférica.*

1. *Organos generales de colaboración.*

Corresponde a las Autoridades provinciales y locales, a quienes se atribuye con carácter general la representación del Gobierno y el cumplimiento de las disposiciones aplicables en sus ámbitos de competencia respectivos, el auxilio y colaboración a los órganos específicos de la Administración artística-monumental (46). Especialmente a los Gobernadores civiles, e inicialmente a las Justicias (47) se encomienda la vigilancia de las obras de los edificios que tengan este carácter, impidiendo su destrucción y alteración. Deben ordenar la suspensión inmediata de las obras realizadas sin autorización (48), dar cuenta a las autoridades competentes de todo hecho que requiera su intervención (49), adoptar medidas urgentes para

---

(46) Solución ésta que es, por lo demás, común a los Ordenamientos en que existen administraciones de este tipo.

(47) Artículo 7 de la Instrucción de 1803.

(48) Artículo 7.º de las Reales Ordenes de 14 de septiembre y 10 de octubre de 1850.

(49) Artículo 4.º del Decreto de 16 de diciembre de 1873.

evitar enajenaciones clandestinas (50), verificar incautaciones temporales (51), impedir la alteración de bienes de valor artístico e histórico para cuya expropiación se incoa el expediente (52), etc. La Ley de 1933 incluso previó la formación por la Dirección General de Seguridad de policías especiales en esta materia.

A los Alcaldes corresponden igualmente funciones de auxilio y colaboración en apoyo de la gestión de las Comisiones Provinciales de Monumentos y demás órganos encargados de la tutela artística, proporcionándoles cuantos medios requieran para el cumplimiento de su cometido y procurando remover los obstáculos que puedan ponerse al ejercicio de sus atribuciones (53).

## 2. *Organos específicos de gestión de la Comisaría de Defensa.*

— *Comisiones Provinciales de Monumentos. Patronato de Fomento de Archivos, Bibliotecas y Museos y de conservación de monumentos.*—El Decreto de 8 de mayo de 1961 ordenó refundir en dicho Patronato las Comisiones Provinciales de Monumentos (54), autorizándose al Ministerio de Educación Nacional para dictar las normas pertinentes a fin de proceder a la refundición, lo que no ha realizado hasta la fecha, por lo que la disposición en cuestión ha sido inoperante. Estas Comisiones fueron creadas por Real Orden de 13 de julio de 1844 (55), manteniéndose posteriormente pese a que en 1933 se determinó su sustitución por Juntas

(50) El Decreto de 22 de mayo de 1931 requería permiso ministerial para la enajenación por entidades y personas jurídicas de inmuebles con una antigüedad mayor de cien años; el Gobernador civil debería adoptar para el cumplimiento de las previsiones de este Decreto las medidas oportunas.

(51) Artículo 2.º del Decreto de 26 de mayo de 1931, aunque parece referido únicamente a bienes muebles.

(52) Artículo 93 del Reglamento de Expropiación Forzosa, de 26 de abril de 1957.

(53) Artículo 5.º de la Ley de 1933.

(54) Vid. a este respecto las disposiciones ya contenidas en la Real Orden de 24 de julio de 1844, artículo 33; Real Decreto de 1912, artículo 45; Real Decreto de 11 de agosto de 1918, artículo 11; artículo 9 del Real Decreto Ley de 9 de agosto de 1926, etc. La Ley italiana de 29 de junio de 1939 prevé también, artículo 2.º, Comisiones Provinciales como órganos periféricos consultivos de la Dirección General de Bellas Artes.

(55) Fueron reglamentadas primeramente en 1865 y después por Real Decreto de 11 de agosto de 1918, que determinó su composición inicialmente a cargo de «cinco personas inteligentes y celosas por la conservación de nuestras antigüedades», viniendo, a partir del citado Decreto, integrada por los académicos correspondientes de las Reales Academias con residencia en la provincia respectiva, el Presidente de la Diputación Provincial, el Alcalde de la capital, el Rector de la Universidad o el Director del Instituto, el Prelado de la Diócesis o persona en quien delegue, los Directores de las Academias de Bellas Artes, el Arquitecto provincial, el municipal y el diocesano. La presidencia honoraria corresponde al Gobernador civil.

locales del Tesoro artístico y se las declaró a extinguir. Las atribuciones de estas Comisiones son fundamentalmente de carácter informador y asesor, de vigilancia, custodia y adopción de iniciativas en orden al fomento de la catalogación y conservación de los monumentos, pero sin que puedan adoptar resoluciones ejecutivas sin autorización del Ministerio de quien dependan (56); pueden también promover la clasificación de monumentos como de interés histórico-artístico nacional (57).

— *Comisiones de monumentos provinciales o locales de interés artístico.*—Estas Comisiones fueron creadas por el Decreto de 22 de julio de 1958, que constituyó una nueva categoría de monumentos histórico-artísticos. Aunque no cabe hablar de una rígida vinculación de las mismas a los organismos de la Administración Central, la índole de sus cometidos y el hecho de que vengan presididas por el Comisario de Zona del Patrimonio y formen parte de las mismas representantes de las Comisiones Provinciales de Monumentos, induce a clasificarlos en este lugar. Su misión es asesorar al Inspector Provincial dependiente de la Diputación respectiva.

— *Comisarias de Zona del Servicio de Defensa del Patrimonio Artístico.*—Fueron creadas, en número de nueve, por el Decreto de 22 de abril de 1957 y reorganizadas en 18 de febrero de 1960. Su número es en la actualidad de diez y al frente de ellas existe un Comisario de Zona que es a la vez Inspector general del Patrimonio Artístico, nombrado por el Ministerio de Educación Nacional. La Dirección General de Bellas Artes puede también designar Comisarios provinciales y locales.

— *Arquitectos de Zona.*—El Reglamento de 1936 (58) para la aplicación de la Ley de 1933 (59) adjudicaba la vigilancia, conservación y consolidación de los monumentos incluidos en el Catálogo, a seis Arquitectos conservadores y a Arquitectos ayudantes en número no superior a los de aquéllos nombrados por el Ministro a propuesta de la Junta Supe-

---

(56) La Real Orden de 26 de marzo de 1929 dispuso, como aclaración al citado Reglamento, que la misión encomendada a las Comisiones provinciales de Monumentos sería pura y meramente de vigilancia e información, sin que en ningún caso pudieran tomar resolución ejecutiva alguna sin la previa aprobación del Ministerio de Educación Nacional.

(57) Artículo 15 de la Ley de 13 de mayo de 1933.

(58) Artículo 37. El artículo 17 de la Ley de 1933 facultaba a los Arquitectos conservadores de zona para adoptar en caso de inminente ruina las medidas que la urgencia aconsejase.

(59) Su nombramiento correspondía, según el artículo 18 de la Ley, a la Junta Superior del Tesoro Artístico; en la actualidad dichas funciones corresponderán a la Dirección General de Bellas Artes, a través de la Comisaría General del Patrimonio Artístico.

rior del Tesoro. En la actualidad dependen del Servicio de Defensa del Patrimonio, previéndose la adscripción de un Arquitecto a cada zona. Los Arquitectos auxiliares del Servicio, en número de cinco, podrán ser encargados de obras o trabajos determinados por la Dirección General o por la Comisaría General del Patrimonio y no estén afectos a zonas determinadas (60).

— *Conservadores de monumentos.*—La Real Orden de 1 de enero de 1919 consolidó su situación dotando doce plazas retribuidas para los mismos. Otra Real Orden de 4 de marzo de 1921 estableció que no podría haber en cada capital de provincia en que existan monumentos nacionales más que un solo conservador retribuido para todos los de la misma y sus inmediaciones (61).

— *Conserjes y Guardas de monumentos.*—Les corresponde la vigilancia de los monumentos nacionales, dependiendo de las secciones de monumentos de la Junta del Tesoro (62).

### 3. Delegados de Bellas Artes.

Por Real Decreto de 10 de octubre de 1919 (63), asignándoseles como funciones la realización de los trabajos necesarios para la formación del inventario artístico de la provincia para que fueren nombrados (64), y la indagación de las alteraciones, enajenaciones y exportaciones de que pudieran ser objeto las obras de arte. A estos efectos les incumbe intervenir en materia de enajenaciones de obras de arte (65), en las incautaciones

(60) Artículo 3.º del Decreto de 18 de febrero de 1960, que modificó a estos efectos el artículo 37 del Reglamento de 16 de abril de 1936.

(61) A este Cuerpo se refieren las Reales Ordenes de 3 de febrero y 30 de agosto de 1920 y la de 4 de marzo de 1921, citada. En la reciente legislación de funcionarios, ni el Decreto de 26 de junio de 1964, referente a los Cuerpos a extinguir, ni la Orden de 7 de octubre del mismo año, que relaciona los Cuerpos generales y especiales, ni el Decreto de 28 de mayo de 1965, que fija los coeficientes para remuneración de los funcionarios del Estado, mencionan este Cuerpo. Tal omisión se observa igualmente en relación con los Arquitectos de zona y auxiliares a que se refiere el apartado anterior.

(62) A ellos se refiere el Real Decreto de 24 de noviembre de 1924 y el artículo 44 del Reglamento de 16 de abril de 1936. La legislación general de funcionarios sólo alude, Orden de 20 de febrero de 1965, anexo V, al Cuerpo especial subalterno del Museo del Prado.

(63) Esta disposición les dió el rango de Delegados regios.

(64) Así, a virtud de, entre otros preceptos, el artículo 7.º del Decreto de 12 de junio de 1953 sobre formalización del inventario del Tesoro artístico funcional.

(65) Artículo 3.º del Decreto de 22 de mayo de 1931, en relación con los inmuebles de entidades y personas jurídicas.

de las indebidamente custodiadas (66), denunciar obras de derribo (67) para impedir su realización, etc. (68).

#### 4. *Servicio Nacional de Información Artística.*

Este Servicio cuenta con doce unidades regionales, una por cada Distrito Universitario, vinculadas a las cátedras de Historia del Arte y Arqueología o a las Delegaciones de Bellas Artes, según se determina en cada caso. Existen, además, cuarenta y dos Servicios provinciales para las provincias en que no esté radicada la cabecera del Distrito Universitario, vinculados a las Delegaciones de Bellas Artes (69).

#### 5. *Servicio Nacional de Excavaciones Arqueológicas.*

Cada Distrito Universitario cuenta con una Delegación de Zona, a cuyo frente habrá un Catedrático de Universidad titular de las asignaturas afines. Dentro de la Zona se organizarán las Delegaciones provinciales insulares y locales que se juzguen pertinentes (70).

#### 6. *Junta de Calificación. Valoración y Exportación.*

Por Real Decreto de 16 de febrero de 1929 se crearon Comisiones de Valoración para la exportación de objetos artísticos radicadas en Madrid, Barcelona, San Sebastián, Valencia, Sevilla y Palma de Mallorca. En la actualidad funcionan Comisiones delegadas de la Junta de Exportación en Barcelona, Palma de Mallorca, Sevilla y Valencia (71).

---

(66) Artículo 3.º del Decreto de 26 de mayo de 1931.

(67) Artículo 27 de la Ley de 1933.

(68) La naturaleza jurídica y la calificación del nexo de estos Delegados con la Administración artística ofrece aspectos singulares. Debe descartarse para ellos la condición funcional, no pudiendo ser asimilados, por ejemplo, a los Superintendentes italianos de monumentos, siendo más bien colaboradores sin un estatuto específico del Ministerio de Educación Nacional, pudiendo conectarse su situación con la de los antiguos comisarios reales que precedieron a la aparición de la burocracia moderna. El Decreto de 3 de diciembre de 1964 vincula, no obstante, los Servicios provinciales de información artística, arqueológica y etnológica a las Delegaciones de Bellas Artes.

(69) Fué creado por el Decreto de 3 de diciembre de 1964, antes citado.

(70) El Reglamento de 17 de julio de 1911 preveía únicamente Delegaciones especiales. La organización actual del Servicio ha sido dada por el Decreto de 2 de diciembre de 1955, que constituyó, además, una Junta Consultiva integrada por los doce Delegados de zona y presidida por el Director General de Bellas Artes, de la que es Vicepresidente el Inspector General del Servicio y Secretario el Jefe de la Sección de Fomento de la Dirección. El Decreto de 20 de junio de 1958 amplió dicha Junta incorporando a la misma el Comisario General de Defensa del Patrimonio, el Director del Museo Arqueológico, el Director del Museo Naval y el Catedrático de Prehistoria de la Universidad de Madrid.

(71) Fueron creadas por Ordenes de 24 de octubre de 1961 y 11 de octubre de 1963.



7. *Patronato Nacional de los Castillos.*

Fué creado por Decreto de 26 de abril de 1962 con la misión de coordinar la acción de los organismos públicos y las iniciativas tendentes a la tutela, cuidado y conservación de estos monumentos (72).

II.—PRESIDENCIA DEL GOBIERNO.

— *Servicio de Protección del Patrimonio Artístico y Cultural.*

Tiene como misión la salvaguarda del tesoro artístico en caso de guerra o de calamidad pública. Está vinculado a la Dirección General de Protección Civil y organizado en Jefaturas provinciales, locales y Jefaturas delegadas (73).

III.—MINISTERIO DE JUSTICIA.

El Real Decreto de 9 de enero de 1923 sometía a autorización de este Ministerio la enajenación válida de las obras artísticas, históricas y arqueológicas propiedad de la Iglesia. La vigencia, sin embargo, de este precepto puede considerarse extinguida a tenor de lo concordado con la Santa Sede por el Convenio de 27 de agosto de 1953, que encomienda a una Comisión especial la vigilancia del cumplimiento de las condiciones establecidas por las leyes en materia de enajenación de objetos de mérito artístico (74).

---

(72) El 22 de abril de 1943 se declaró, por Decreto, a todos los castillos de España bajo la protección del Estado. El Patronato creado en 1962 no se vincula inmediatamente por la disposición que le dió vida a ningún Ministerio en particular; ahora bien, el hecho de que su presidencia esté adscrita a la Dirección General de Bellas Artes y la índole de sus cometidos, induce a clasificarlo en este lugar, pese a que no viene enumerado en el apartado correspondiente al Ministerio de Educación Nacional de la «Guía de la Administración del Estado», edición 1965.

(73) El Servicio fué montado por Orden de la Presidencia del Gobierno de 21 de junio de 1964.

(74) Artículo XXI del Concordato con la Santa Sede de 27 de agosto de 1953. Estas Comisiones son nombradas por el Ministerio de Educación Nacional, estando compuestas por mitad por miembros designados por el Obispo y por el Gobierno, debiendo recaer la aprobación recíprocamente.

#### IV.—MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS.

El Decreto de 8 de agosto de 1962 prohíbe la instalación de carteles o anuncios que puedan perjudicar la estética del paisaje o la contemplación desde la carretera de bellezas naturales o artísticas (75).

#### V.—MINISTERIO DE AGRICULTURA.

Incumbe a este Ministerio la creación de Parques nacionales (76) y la calificación de los denominados Sitios naturales de interés nacional y Monumentos naturales de interés nacional, cuyo origen se remonta a la Ley de 7 de diciembre de 1916 y Real Decreto de 23 de febrero de 1917. En la actualidad están regulados por la Ley de Montes de 1957 y su Reglamento de 1962. Vienen regidos por Juntas cuya composición para los parques se prevé en el artículo 195 del Reglamento. Las Juntas que rigen los Sitios y Monumentos nacionales naturales se designan por el Ministerio de Agricultura.

#### VI.—MINISTERIO DE LA VIVIENDA.

La aprobación de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, y posterior creación, en 25 de febrero de 1957, del Ministerio de la Vivienda, adjudican a este Ministerio sus competencias correspondientes al régimen del suelo y ordenación urbana, que comprenden la aprobación de los planes de urbanismo redactados por los Ayuntamientos, los cuales pueden venir referidos especialmente a los elementos naturales y urbanos cuyo conjunto contribuya a caracterizar el panorama, jardines, edificaciones antiguas y protección del paisaje, debiendo no obstante mediar el informe de la Direc-

---

(75) Debe tenerse en cuenta, además, la Ley de 22 de diciembre de 1960, aprobatoria de las bases del Plan general de Carreteras, y la de 7 de abril de 1952, sobre edificaciones contiguas.

(76) Vid. sobre el particular MUÑOZ GOYANES, *Valor turístico de los Parques nacionales*, en «Problemas técnico-económicos y jurídicos de urbanizaciones de zonas turísticas», Madrid 1965, páginas 115 y siguientes; y la *Ponencia X de la I Asamblea Nacional de Turismo*, Madrid 1964, págs. 55 y siguientes, así como SERRANO GUIRADO, *Planificación territorial y Planificaciones sectoriales*, Madrid 1965, pág. 31, donde se señalan las competencias concurrentes en materia de defensa del paisaje, lo que ha sido observado también por la doctrina en Italia, especialmente por LUCIFREDI, *Competenze e coordinamento delle competenze in materia di tutela delle bellezze naturali*, en «Convegno», cit., págs. 39 y ss.

ción General de Bellas Artes cuando se dicten normas especiales relacionadas con la conservación, restauración y mejora de edificios y elementos naturales y urbanísticos de carácter nacional (77). En términos generales se asigna como objeto de estos planes especiales la conservación y valoración del Patrimonio histórico y artístico de la nación, aludiéndose expresamente a los perímetros edificados que formen un conjunto de valores tradicionales y estéticos (78). La aprobación de estos planes corresponderá definitivamente a los órganos centrales del Ministerio de la Vivienda o a las Comisiones provinciales de Urbanismo, según se trate de planes relativos a poblaciones capitales de provincia o de más de 50.000 habitantes, o a poblaciones que no reúnan estas circunstancias (79).

La Dirección General de Arquitectura de este Ministerio tiene, desde el Decreto de 23 de septiembre de 1959, facultades para, dentro de su peculiar competencia, desarrollar planes de obras en pueblos de interés nacional o artístico, correspondiendo a su Servicio de Ordenación la realización de planes de obras de Arquitectura de interés nacional o artístico, lo que resulta poco afortunado desde el plano organizatorio.

## VII.—MINISTERIO DE INFORMACIÓN Y TURISMO.

La antigua Comisaría regia del turismo (80) estaba facultada para solicitar la incoación del expediente de declaración de monumento histórico-artístico (81). Con la creación del Ministerio de Información y Turismo y la aprobación de la Ley de Centros y Zonas de interés turístico, este Ministerio, con el informe favorable de la Dirección General de Bellas Artes puede declarar centros de interés turístico a conjuntos monumentales o sectores históricos y artísticos, debiendo ser oído en todos los proyectos de utilización de monumentos históricos y artísticos (82).

(77) Artículo 14.

(78) Artículo 15, apartado b).

(79) Artículo 29. En la misma Ley del Suelo, el artículo 20 se refiere a los Catálogos de los monumentos, jardines, parques naturales o paisajes, que serán aprobados por las autoridades urbanísticas presuntamente en ausencia de toda intervención de los órganos específicos de la tutela monumental, solución ésta parcial e insatisfactoria.

(80) A ella se refería el artículo 19 del Real Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926 sobre protección, conservación y acrecentamiento de la riqueza artística nacional.

(81) El artículo 6.º de la Ley de 13 de mayo de 1933 incluye entre los organismos consultivos e informativos de la Dirección General de Bellas Artes al *Patronato Nacional de Turismo*.

(82) Artículo 2.º, apartado 3-b) de la Ley de 28 de diciembre de 1963, sobre centros y zonas de interés turístico nacional. En Italia las iniciativas que los entes turísticos, en:

En materia de licencias o autorizaciones dentro de las zonas respectivas corresponde a este Ministerio tramitar y resolver los expedientes, recabando los informes y autorizaciones que competan a otros Departamentos (83).

#### VIII.—MINISTERIO DE HACIENDA.

De acuerdo con la Ley de 21 de julio de 1960 corresponde a los Tribunales de Contrabando la competencia para conocer de las exportaciones ilegales de objetos integrantes del tesoro artístico nacional y para imponer y ejecutar las sanciones establecidas en las Leyes y Reglamentos defensores del patrimonio histórico artístico nacional.

#### IX.—CORPORACIONES LOCALES.

##### A) *Ayuntamientos.*

Con independencia de las funciones desempeñadas por los Alcaldes en cuanto Autoridades gubernativas, los Ayuntamientos son órganos colaboradores de la Administración monumental en cuanto que específicamente les asigna la Ley del Patrimonio Artístico la obligación de velar por la perfecta conservación de los monumentos existentes en el término municipal (84). Pero, además, las Leyes municipales atribuyen a los Ayuntamientos competencias específicas en cuanto a la conservación de monu-

---

similares supuestos, pueden desarrollar son sólo de carácter impulsivo, sin estar facultados para imponer vínculos a terceros. Vid., al respecto, LUCIFREDI, *Competenze e coordinamento*, loc. cit., pág. 32.

(83) Artículo 17 de la Ley de zonas de interés turístico.

(84) Expresamente se pronuncia en este sentido la Ley de 1933, artículo 36. Otras disposiciones posteriores han asignado a los Ayuntamientos específicas situaciones de tutela monumental. así el Decreto de 22 de abril de 1949 responsabiliza a los Ayuntamientos por los daños que pudieren acaecer a los castillos existentes en su término, y el Decreto de 14 de marzo de 1963 les asigna el cuidado de los escudos, emblemas, piedras heráldicas, rollos de justicia, cruces de término y piezas similares de interés histórico-artístico. ALOMAR, *Política de principios para la protección de las antiguas ciudades españolas*, pág. 50, señala que la colaboración de los Ayuntamientos en la labor ministerial es indispensable, estimando que los Municipios no se hallan en condiciones de cumplir por sí solos la defensa de estos valores de su ciudad, lo que ha de reconocerse a la vista de los datos que aporta GAYA NUÑO, op. cit., pág. 24, que ciertamente en el pasado, en ocasiones, así ha sucedido, aunque tampoco fué muy brillante y eficaz la gestión tuteladora de los organismos centrales, valga la referencia que se ha hecho anteriormente al papel desempeñado por las Academias.

mentos y lugares artísticos, protección y defensa del paisaje (85), aun cuando son sus potestades urbanísticas las que van a venir más circunstanciadamente afectadas por la tutela artístico-monumental. A los Ayuntamientos corresponde la primera aprobación de los planos (86) y ordenanzas de edificación y urbanización y la expedición con base a ella de las correspondientes licencias (87). Cabe, pues, con base a tales atribuciones la formación de planes especiales por los Ayuntamientos para sectores artísticos, históricos o pintorescos, la aprobación de catálogos monumentales y la reglamentación con base a los mismos de la concesión de licencias. Es más, esta vía es, como luego se intentará demostrar con más precisión, el natural cauce para la protección y defensa de la riqueza monumental y de las bellezas naturales.

#### B) Diputaciones.

Con base a la Real Orden de 1911 se asignaba a las Diputaciones la obligación de coadyuvar financieramente al sostenimiento de las Comi-

---

(85) El apartado 18 del artículo 150 del Estatuto Municipal de 1924 se pronunciaba en este sentido. análogamente al artículo 101 apartado j) de la Ley de Régimen Local vigente de 24 de junio de 1955. Algunos Ayuntamientos, como el de Barcelona, han aprobado, de acuerdo con el artículo 20 de la Ley del Suelo, Catálogos de edificios y monumentos de interés artístico, histórico, arqueológico, típico o tradicional. Con relación a Italia ha sido hecho notar por LUCIFREDI, loc. cit., pág. 34, que no parece pueda ponerse en duda que la defensa de las bellezas naturales pueda ser asumida por un ente territorial en el ámbito de sus peculiares competencias, y en un sentido más general, con referencia a las medidas a adoptar para la tutela de los conjuntos histórico-artísticos, observa WEISS que su aplicación corresponde en última instancia a los poderes locales y que las mejores disposiciones decretadas en un plan nacional no servirían de nada si no se traducen a nivel de los municipios por medio de medidas de aplicación comprensivas y eficaces, *Informe de la Comisión Cultural y científica del Consejo de Europa sobre la defensa y puesta en valor de los sitios y conjuntos histórico-artísticos*, publicación dada a conocer en España por el Servicio de Defensa del Patrimonio Artístico Nacional, Madrid, 1965.

(86) Artículo 32 de la Ley del Suelo.

(87) Con base al artículo 166 de la citada Ley y concordantes de la de Régimen Local y sus Reglamentos, es éste uno de los aspectos más espinosos de los que dan lugar la tutela monumental y sobre el que más adelante volveremos; baste tan sólo anticipar que la jurisprudencia, tanto española como italiana, viene destacando la sustantividad recíproca de las autorizaciones municipales y de las otorgadas por los órganos específicos de la tutela monumental. Vid., al respecto, la sentencia del Tribunal Supremo español de 14 de junio de 1965, y la del Consejo de Estado italiano de 16 de marzo de 1957, citada por CAPACCIOLI, *Rassegna di Giurisprudenza sulla tutela delle cose d'interesse artistico o storico*, Milán 1962, pág. 39. LUCIFREDI, sin embargo, manifiesta su perplejidad ante la afirmada inconfundibilidad absoluta de las finalidades perseguidas por los dos tipos de autorizaciones en materia de defensa de las bellezas naturales y específicamente en relación con la proclamada ilegitimidad de la denegación de una licencia municipal en base a consideraciones de esta índole, *Competenze e coordinamento*, loc. cit., pág. 36.

siones Provinciales de Monumentos (88), otras disposiciones implican igualmente a estos organismos en las tareas de conservación y tutela del patrimonio artístico (89) y expresamente la Ley de Régimen Local incluye entre sus competencias la conservación de monumentos y lugares artísticos (90). Recientemente y con ánimo de descargar al Estado de algunas de las obligaciones que sobre él pesan, se ha creado la categoría de monumentos provinciales y locales (91), respecto de los cuales su conservación corresponderá a los Ayuntamientos y Diputaciones que hayan solicitado su declaración. Con relación a estos monumentos incumbe su vigilancia a un Inspector dependiente de la Diputación Provincial y nombrado de acuerdo con las normas dictadas por la Dirección General de Bellas Artes (92).

### INMUEBLES SUJETOS A LA TUTELA MONUMENTAL

Distra de ser permanente y uniforme la terminología y el sistema utilizado para individualizar y designar los bienes sobre los que recae la atención a estos efectos del Estado (93). Inicialmente se alude en España

(88) Esta obligación fué reiterada en el Reglamento de las Comisiones de Monumentos de 11 de agosto de 1918, artículo 17, aunque en la actualidad no sea de aplicación, a virtud del relevo de cargas a las Corporaciones locales efectuado por la disposición adicional sexta de la Ley de Régimen Local en relación a lo dispuesto en la Base primera de la Ley de 17 de julio de 1945.

(89) La Diputación Foral de Navarra fué autorizada por Orden de 11 de noviembre de 1940 para atender directamente a la custodia, conservación y restauración de los monumentos histórico-artísticos de la provincia.

(90) Por el Estatuto provincial de 1925, artículo 107, 1.º, y en la actualidad por el artículo 243, apartado m), de la citada Ley.

(91) Decreto de 22 de julio de 1958.

(92) Artículo 3.º del citado Decreto.

(93) La legislación italiana, Ley de 1 de junio de 1939, se refiere a cosas de interés artístico o histórico, mientras que otra Ley especial, la de 29 de junio de 1939, regula la tutela de las bellezas naturales. En el ámbito de la primera Ley se encuentran comprendidas las cosas muebles o inmuebles que presentan un interés artístico, histórico, arqueológico o etnográfico, incluidas las que afectan a la paleontología, la prehistoria y la civilización primitiva, y entre ellas las villas, los parques y los jardines de interés histórico o artístico. Por PAPPAGLIOLO, *Codice delle antichità e degli oggetti d'arte*, Roma 1932, se estima que las cosas sometidas a la tutela pueden caracterizarse con la fórmula, «monumentos del arte y de la historia», mientras que GERACI juzga que tal fórmula, si bien aceptable desde el punto de vista teórico no lo es desde el práctico, ni conviene a los objetivos de la Ley; *La tutela del Patrimonio d'antichità e d'arte*, Nápoles 1956, pág. 13. En el Derecho francés, la Ley de 31 de diciembre de 1913 se refiere a los monumentos históricos, que serán, según la misma, los que desde el punto de vista histórico o artístico presentan un interés público, expresión esta última que sustituye a la de «interés nacional» utilizada por la Ley de 1887. Vid. BRICHET, *Le Régime des monuments historiques en France*,

a monumentos antiguos (94), antigüedades (95), monumentos arquitectónicos artísticos (96), artísticos arqueológicos, histórico-artísticos, arquitectónicos artísticos (97), etc., y a partir de la Ley de 1933 monumentos histórico-artísticos (98). Para precisar cuáles sean éstos se utilizan unas veces criterios descriptivos designando entre los mismos a los templos, sepulcros, teatros, anfiteatros, circos, calzadas, acueductos, etc. (99); otras veces se parte del dato temporal de la fecha en que hubiesen sido construidos o las etapas históricas a que pertenezcan, incluyéndose, por ejemplo, los correspondientes a las edades prehistóricas antigua y media (100), o a los que tengan una antigüedad no menor de un siglo (101), o simplemente se hace una remisión genérica a su valor, mérito o interés artístico, histórico o panorámico (102).

Sin embargo, va a predominar un criterio que superpuesto quizá a los anteriores constituye, desde el punto de vista técnico-jurídico la correcta

---

París 1952, págs. 18 y 36; y del mismo, *Les Monuments historiques*, en «Juris-Classeur administratif», fascículo 465, pág. 5. En la recomendación de la UNESCO, de 1962, se afirma que: «A los fines de la presente recomendación, se entiende por salvaguardia de la belleza y del carácter de los paisajes y de los sitios urbanos la conservación y, cuando sea posible, la restitución del aspecto de los paisajes y de los sitios naturales, rurales y urbanos, debidos a la naturaleza o a la mano del hombre, que presenten un interés cultural o estético o que constituyan ambientes naturales característicos».

(94) Instrucción de 1803, artículo 1.º

(95) Ley de 7 de julio de 1911.

(96) Ley de 4 de marzo de 1915.

(97) Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926, artículo 2.º a).

(98) El artículo 14 de esta Ley disponía que los monumentos declarados nacionales y arquitectónico-artísticos se llamarán en lo sucesivo monumentos histórico-artísticos.

(99) Especialmente la primera legislación en la materia que contenía largas enumeraciones.

(100) Este era el criterio de la Ley de 7 de julio de 1911. Justamente censura GAYA NUÑO este criterio por el que quedaba excluida de la tutela, por ejemplo, la Catedral de Granada o el Monasterio del Escorial, op. cit., pág. 28.

(101) De tal dato parte la Ley de 13 de mayo de 1933, artículo 1.º, aunque sin excluir otros objetos que sin tal antigüedad tengan un valor artístico o histórico indiscutible, siempre y cuando no sean de autores contemporáneos. La legislación italiana excluye también de su ámbito tutelado a las obras «di autori viventi», fijando en términos generales el «limen tutelandi» en cincuenta años. La legislación española contemporánea sigue manteniendo el criterio de los cien años; así el Decreto de 14 de marzo de 1963 sobre protección de rollos de justicia, cruces de término y piezas similares de interés histórico-artístico. Del mismo dato, sin excepción, parte el Decreto de 12 de junio de 1960, por lo que ha merecido la crítica de GÓMEZ ANTÓN, *Tres disposiciones sobre exportación de bienes*, loc. cit., pág. 255. En Francia no se exige una determinada antigüedad para la clasificación de inmuebles que ofrezcan un interés artístico teóricamente, según BRICHER, op. cit., pág. 34, nada impediría el clasificar una construcción particularmente característica del arte de nuestra época.

(102) Así el Decreto-Ley de 1926, artículo 3.º; el Decreto de 2 de julio de 1930, artículo 2.º; y la propia Ley de 1933, adicionalmente y para las obras que sin tener la antigüedad prevista resultasen de un interés indiscutible.

vía para la inclusión de estos inmuebles dentro del ámbito tutelado por el Estado: éste es el de la calificación o declaración formal como monumento histórico-artístico de un determinado inmueble, a través de un procedimiento especialmente arbitrado al efecto (103). Esta plausible y estimable solución se ve, no obstante, enturbiada por el recurso a otros expedientes genéricos que impiden la neta individualización de estos monumentos, con perjuicio, sin duda, de la fijeza y rigurosidad del sistema. Así, en el Real Decreto Ley de 1926 se obliga a los Ayuntamientos, Diputaciones y Arquitectos de Instrucción Pública y catastrales, a remitir listas de monumentos que, con independencia de su declaración como pertenecientes al tesoro artístico nacional, son sometidos a análogas limitaciones a las que pesan sobre los que formalmente adquieren tal carácter (104). Mayor importancia tiene aún el sometimiento al mismo régimen de los edificios comprendidos en conjuntos urbanos declarados globalmente monumentos histórico-artísticos, ocasionando una ampliación considerable y una paralela desvirtuación de concepto monumental (105).

Puede ciertamente detectarse una considerable expansión del ámbito monumental que, si no va acompañada de un reforzamiento de las disponibilidades económicas utilizables para estas atenciones, puede quizá acarrear resultados contrarios a los perseguidos ante la imposibilidad de un control y cuidado eficaz del área sometida a tutela y conservación. El sector inicialmente circunscrito, que mereció la atención del Estado, ha sido, en efecto, posteriormente sensiblemente expandido, abarcando no sólo las singulares edificaciones de carácter histórico-artístico (106), sino también conjuntos de ellas (107) y completos núcleos rurales y

---

(103) La Ley de 4 de marzo de 1915 consideraba monumentos arquitectónico-artísticos los que resultasen como tales de los respectivos expedientes. El Decreto-Ley de 1926 incluía en el tesoro artístico nacional a los monumentos declarados o que se declarasen en lo sucesivo. En el mismo sentido el artículo 14 de la Ley de 12 de mayo de 1933.

(104) El Decreto-Ley de 1926, artículo 17, daba un plazo de tres meses para remitir dichas listas, prohibiendo por el artículo siguiente la transformación, adosamiento, apoyo y viviendas hechas o intentadas en murallas, castillos, solares y ruinas de cualquier clase de monumentos.

(105) A partir del Decreto citado en la nota anterior.

(106) Sobre ellas venía inicialmente montada la tutela monumental, e incluso tal preocupación anima algunas disposiciones posteriores de finalidad específica, como las relativas a la protección de los castillos, rollos, cruces, etc. Como emanación de tal protección y consecuencia obligada de las finalidades perseguidas se incluyó en seguida en el ámbito tutelado las zonas colindantes cuya alteración podría perjudicar al monumento, como veremos más adelante. Iguales previsiones se han adoptado en otros países, así en la Ley italiana de 1939, artículo 21, y en la legislación francesa de 1913-1943, artículo 13 bis.

(107) Artículo 2º del Decreto-Ley de 1926.



urbanos (108), jardines (109), paisajes pintorescos, parques nacionales, sitios y monumentos naturales (110), e incluso relaciones de ciudades, villas y pueblos (111). La creación de la categoría de los monumentos provinciales y locales, pensada ciertamente para aligerar y circunscribir el ámbito de los nacionales (112), puede no obstante contribuir al incremento del número de monumentos a atender, con unos recursos que, sea quienes fuere el que los administre, proceden en definitiva del mismo fondo.

## MANIFESTACIONES DE LA TUTELA MONUMENTAL

Aun prescindiendo de remotas referencias históricas (113), puede apreciarse en la legislación española, a partir sobre todo de los comienzos del

---

(108) Artículo 33 de la Ley de 1933 y artículo 2.º de la Ley de 1955, que incluye ciudades completas.

(109) Artículo 19 del Reglamento de 1936 y Decreto de 31 de julio de 1941, que crea a estos efectos un Patronato especial. La legislación italiana también incluye expresamente a los jardines entre los inmuebles tutelados.

(110) En la defensa de las bellezas naturales inciden competencias del Ministerio de Agricultura, en cuanto que al mismo están encomendados los Parques, Sitios y Monumentos de esa índole y del Ministerio de Educación Nacional, a quien desde 1926 se adjudicaba el cuidado de los sitios y lugares de reconocida y peculiar belleza, y parajes pintorescos que deban ser preservados de destrucción. Vid., en cuanto al deslinde de las competencias respectivas, *Instrucciones para la defensa de los parajes histórico-artísticos y pintorescos*, publicación del Servicio de Defensa del Patrimonio Artístico Nacional, Valencia, 1965, pág. 6, donde se fijan los intereses de este último Ministerio en orden a la protección estética que debe versar sobre: «Control remoto del aprovechamiento del suelo en general en cuanto puede afectar a la belleza del paisaje; y de una manera especial del desarrollo urbanístico y edilicio. Control inmediato de los espacios que forman el marco de determinados «monumentos naturales» y monumentos artísticos, proporcionándoles su «circunstancia de ambiente». En la doctrina italiana, por CANTUCCI, se ha precisado la distinción entre cosas de interés artístico e histórico y bellezas naturales. *La tutela*, págs. 122 y siguientes, aunque con escasa trascendencia para nuestro Ordenamiento.

(111) Artículo 29 del Reglamento de 16 de abril de 1936.

(112) La exposición de motivos del Decreto de 22 de julio de 1958 dice así: «El gran número de monumentos declarados histórico-artísticos y la imposibilidad de atender a todos debidamente con los medios que actualmente se dispone para tal fin... aconseja la adopción de alguna medida que... permita al Estado prestar atención preferente y más intensa a los grandes monumentos de carácter nacional, encomendando a aquellos organismos la que debe prestarse a éstos otros monumentos que no alcanzando tal categoría...».

(113) Según NIETO GALLO: «Si rastreamos en nuestra legislación vemos que esta preocupación data de antiguo, pues ya se refleja en el Fuero Real, en el Código de Las Partidas y en el Ordenamiento de Alcalá». *Política de principios para la protección de las antiguas ciudades españolas*, publicación del Servicio de Defensa del Patrimonio Artístico Nacional, de la Dirección General de Bellas Artes, Madrid 1964, pág. 3. Vid., para una reseña histórica de la legislación italiana, con especial referencia a los Estados Pontificios, donde primero se adoptó una actitud consciente con relación a estos problemas.

pasado siglo, la cristalización de una preocupación constante por la conservación y guarda de los monumentos de la nación ha producido, como queda dicho, un cúmulo considerable de disposiciones promovidas por los entusiastas y decididos titulares de esta empresa, que ha recargado considerablemente este sector normativo, único quizá que se prestaba a plasmar las nobles aspiraciones de quienes pertinazmente y sin desfallecimientos han venido preocupándose del mantenimiento del tesoro monumental español. La legislación hoy básica es la que gira en torno a la Ley de 13 de mayo de 1933 y su Reglamento de 16 de abril de 1936. En torno a tales normas, y tratando de no desconocer otras disposiciones vigentes, pese a las dificultades que comporta el que la mayoría de ellas no llevan fórmulas derogatorias sino, contrariamente, de mantenimiento de vigencias anteriores (114), se intentará esquematizar los principales aspectos de la tutela monumental (115).

#### I.—CALIFICACIÓN Y CATALOGACIÓN.

##### A) *El procedimiento calificadorio* (116).

La calificación de un bien inmueble o conjunto de ellos como monumento histórico-artístico constituye el acto administrativo a virtud del cual se les someten al régimen especial de tutela y conservación establecido por las Leyes (117). Es, pues, una decisión de notoria trascendencia en cuanto

---

CANTUCCI, *La tutela giuridica delle cose d'interesse artistico o storico*, 1953, págs. 7 y siguientes. Vid., para Francia, ESTEVE, *L'Art et la Propriété*, Nancy 1925, págs. 43 y siguientes; y BUCKER, *Les Origines de la Protection des Monuments historiques*, vol. II, París 1903, cit. por ESTEVE, pág. 45.

(114) El artículo adicional 3.º de la Ley de 1933 declara que quedan subsistentes cuantas disposiciones se hayan dictado para la defensa y acrecentamiento del patrimonio histórico-artístico nacional en todo lo que no se oponga a las prescripciones de dicha Ley. En igual sentido el artículo 39 del Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926.

(115) Una decisiva ayuda a estos efectos ha constituido la publicación por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación Nacional de un *Cuaderno de legislación* dedicado al Tesoro artístico, Madrid 1965, y por la Jefatura Provincial del Movimiento de Tarragona de un compendio sobre las *Corporaciones locales y el Patrimonio histórico-artístico*, Tarragona 1965.

(116) Vid., para el procedimiento italiano, CANTUCCI, *La tutela giuridica*, págs. 339 y siguientes, en relación con el francés BRICHET, págs. 50 y siguientes. El establecimiento del vínculo a virtud de la calificación de un sector como de belleza natural es regulado en Italia por la Ley de 29 de junio de 1939; vid., sobre los trámites a cumplir, CRISOLIA, *Arte e belleze naturali*, Milán 1959, págs. 111 y siguientes.

(117) En Francia el acto de clasificación fué inicialmente caracterizado como de naturaleza contractual, dado que el consentimiento del propietario era necesario para su producción. Con base a la Ley de 1913 se le considera, sin embargo, como un acto uni-

que identifica a dichos bienes como monumentos nacionales, incluyéndoles en el sistema jurídico de este tipo de propiedad (118). Con arreglo a la Ley de 1933, la declaración habrá de realizarse por Decreto previo informe de las Academias de la Historia, de Bellas Artes o de la Comisaría General del Patrimonio Artístico (119). El expediente se incoará (120) a petición de los organismos anteriormente mencionados, de las Comisiones de Monumentos, Corporaciones locales, de los reseñados en el artículo 6.º de la Ley o de cualquier particular (121), puesto que se otorga a estos efectos «acción popular», aunque técnicamente dicha acción no reúna plenamente las características que a las mismas corresponden (122). La Dirección General de Bellas Artes, con el solo informe de la Comisaría, puede también someter a la consideración del titular del Departamento la elevación del expediente al Consejo de Ministros (123). Para los monumentos locales y provinciales es de aplicación el Decreto de 22 de julio de 1958, realizándose la calificación por Orden ministerial a petición de las entidades provinciales o locales interesadas en su conservación (124).

La principal desviación del sistema es la constituida por los edificios históricos o artísticos incluidos en los perímetros de las ciudades o núcleos de edificación declarados en su conjunto monumentos histórico-artísticos, los cuales vienen sometidos, sin necesidad de calificación individual, a limi-

lateral por el cual se impone una servidumbre de utilidad pública. BRICHET, op. cit., página 19. En Italia, un núcleo de la doctrina ha estimado que la calificación constituía un acto declarativo, puesto que el carácter monumental venía deducido directamente de la Ley, limitándose la Administración a constatar tal situación; así GRISOLIA, *La tutela delle cose d'arte*, Roma 1952; GERACI, *La tutela del patrimonio d'antichità e d'arte*, pág. 5, mientras que, entre otros, por CANTUCCI, más atinadamente, se defiende el carácter constitutivo de dicho acto, *La tutela*, cit., pág. 363.

(118) La jurisprudencia italiana ha entendido que con la imposición del vínculo artístico se instaura una relación de naturaleza pública entre el particular y la Administración, con los consiguientes derechos y deberes de una y otra parte; vid. CAPACCIOLI, *Rassegna di giurisprudenza sulla tutela delle cose d'interesse artistico o storico*, Milán. 1962, pág. 14.

(119) Artículo 14 de la Ley. Con arreglo al sistema anterior, artículo 19 del Decreto-Ley de 1926, la resolución correspondía al Ministro de Instrucción Pública. En Francia, con arreglo a la legislación de 1962 sobre sectores protegidos, si hay acuerdo con los municipios la decisión se adopta por Orden; en otro caso por Decreto.

(120) Cabe, pues, en nuestro Ordenamiento la iniciación de oficio del expediente, al igual que sucede en otras legislaciones.

(121) Facultad ésta ya contenida en la Ley de 4 de marzo de 1915, artículo 1.º

(122) Artículo 15 de la Ley de 1933. Este tipo de acciones en torno a las cuales se desarrolló una cierta literatura mientras estuvieron admitidas por la legislación municipal, son todavía utilizables en algunos supuestos concretos, especialmente en materia de urbanismo, aunque alguna sentencia no reconozca esta legitimación. Vid. al respecto, por todos, GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho procesal administrativo*, Madrid 1966, pág. 282.

(123) Artículo 16 de la Ley de 1933.

(124) Artículo 2.º del Decreto de 22 de julio de 1958.

taciones en cuanto a las facultades dominicales que sobre ellos se ejerzan, sustancialmente similares a las que obran para los monumentos singularmente declarados como tales (125). Con ello no sólo se omite el normal trámite de audiencia a los interesados, manifestación obligada de uno de los principios básicos de nuestro Ordenamiento, sino que incluso se prescinde de la mínima garantía de notificación a los propietarios (126), prevista no sólo en la legislación general del procedimiento administrativo (127), sino específicamente en la que regula el régimen de los bienes sometidos a tutela monumental (128).

(125) Artículo 2.º de la Ley de 22 de diciembre de 1955.

(126) Con arreglo al artículo 48 de la Ley de Procedimiento Administrativo española la indefensión de los interesados constituye un vicio que ocasiona la anulabilidad del acto administrativo en cuestión. Por tanto, en los supuestos que la propia Ley no excluye, parece que será preceptivo tal trámite también en los expedientes de calificación, puesto que el procedimiento calificador no viene reconocido como subsistente ni por la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, ni por el Decreto de 10 de octubre del mismo año sobre procedimientos exceptuados, siendo, pues, de aplicación dicha Ley. Vid., en general, sobre estos temas GONZÁLEZ PÉREZ, *Procedimiento administrativo*, Madrid, 1964, págs. 101 y siguientes y 486 y siguientes. En el Derecho francés la proposición de clasificación es justamente objeto de comunicación previa y distinta de la notificación final una vez adoptado el acto correspondiente. Vid. BRICHET, op. cit., pág. 51. En relación con la clasificación de los denominados «Secteurs sauvegardés» de la Ley de 4 de agosto de 1962, la información pública se prevé con análogas características a la que tiene lugar en materia de expropiación forzosa. En el Derecho italiano la calificación de conjunto de las bellezas naturales se realiza a través de un procedimiento a lo largo del cual son oídos los propietarios o poseedores afectados que pueden, en el plazo de tres meses, manifestar su oposición al Ministerio de Educación. Vid. al respecto, CRISOLIA, *Arte e bellezze naturali*, págs. 111 y siguientes.

(127) El artículo 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo determina que se notificarán a los interesados las resoluciones que afecten a sus derechos o intereses, notificación que puede obviarse cuando se trata de planes propiamente dichos, expuestos previamente a información pública y posteriormente publicados, cuyo carácter de acto administrativo es problemático y, por supuesto, en los casos de disposiciones generales debidamente publicadas. Ello refuerza nuestra tesis sobre la necesidad de recurrir aquí también a las técnicas de ordenación y planificación urbana. Más congruentemente, el artículo 33 de la Ley del Suelo prevé la aprobación de los Catálogos a que se refiere su artículo 20 con arreglo al procedimiento previsto para planes y proyectos.

(128) El artículo 19 del Reglamento de 1936 dispone que a toda nueva declaración de monumento deberá seguir inmediatamente la notificación por la Dirección General al propietario y al usuario, los que quedan obligados a acusar recibo de ella. La jurisprudencia más reciente ha venido a mantener la necesidad de tal requisito, sentencia de 2 de noviembre de 1965. La sentencia de 3 de octubre de 1952 anuló expresamente un Decreto del Ministerio de Educación Nacional de 9 de julio de 1948, por el que se declaraba monumento histórico-artístico la casa llamada de «Las siete chimeneas», aunque en realidad la omisión de la notificación se viene a conectar aquí con el incumplimiento del trámite de audiencia, lo que produce, según reiterada y constante jurisprudencia del Tribunal Supremo, la nulidad de las resoluciones recurridas, debiendo retrotraerse el expediente al momento procesal inmediato al que se produjo tal omisión. Quedan, pues, suficientemente apuntados los serios reparos que pueden formularse al procedimiento actualmente seguido

B) *Inventario y catalogación.*

La inclusión de los inmuebles calificados como monumento histórico-artístico en un registro especial que formalmente acredite su peculiar condición y que a la vez pueda ser utilizado para la efectiva identificación y evaluación de la riqueza artística e histórica monumental, constituye una consecuencia de la técnica calificatoria (129) y una constante aspiración de los responsables de la Administración histórico-artística (130).

En 1865 se determinó que por las Comisiones provinciales de monumentos se procedería a la formación de un catálogo razonado de aquellos edificios cuyo mérito artístico e importancia histórica los hiciera dignos de figurar en la estadística monumental, aunque más remotamente, bajo el reinado de Felipe II y posteriores, ya se hicieron intentos en este sentido (131). En 1872 se dió a la Real Academia de la Historia el encargo de publicar la obra *Monumentos arquitectónicos de España*, asignándose a estos efectos cantidades con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. El Real Decreto de 14 de febrero de 1902 establecía en su artículo 1.º que por el Ministerio de Instrucción Pública se procedería a la continuación

---

para la calificación de los conjuntos monumentales y la posibilidad de que el Tribunal Supremo desmonte estas técnicas si tiene ocasión de pronunciarse, como a la larga es altamente probable que suceda.

(129) Este es posiblemente el denominado *Inventario administrativo* en el informe presentado por ALOMAR al Consejo de la Cooperación cultural europea por mandato del Consejo de Europa, también denominado *Inventario de protección*, en contraposición al *Inventario científico*. Vid. *Critères et méthodes pour un inventaire de protection*, cit., páginas 9 y 29. En Italia la protección que así se intenta asegurar, viene reforzada por la inscripción en el Registro de la Propiedad del vínculo impuesto, que adquiere así frente a terceros eficacia real. En Francia existe un inventario suplementario, considerado como una especie de clasificación de segundo grado, que permite al Estado adoptar medidas apropiadas para impedir la desaparición de un monumento que, según la Ley, presente un interés arqueológico suficiente para hacer descable su preservación. Vid. BRICHET, op. cit., página 38.

(130) Ello motivó que la primera *Confrontation* europea, realizada bajo los auspicios del Consejo de Europa, versase precisamente sobre estas cuestiones, llegándose a la conclusión de la imposibilidad de asegurar una salvaguarda eficaz del patrimonio artístico e histórico si no se conocen con anterioridad los bienes que la integran, previéndose la integración de los inventarios nacionales que se realicen siguiendo las recomendaciones adoptadas, en un inventario de protección del patrimonio cultural europeo; vid. *Critères et méthodes pour un inventaire de protection*, págs. 23 y 24.

(131) Según NIETO GALLO, *Política de principios*, cit., pág. 3: «Felipe II prestó especial atención a lo que se refiere a la catalogación de cuanto existía en los pueblos de su reino; el *Viaje Santo*, que Ambrosio DE MORALES escribió en 1572, y las *Antigüedades de las ciudades de España*, que el mismo autor publicó en Alcalá en 1575; y sobre todo las famosas *Relaciones*, que se hicieron por orden del Rey para que en ellas quedara constancia de cuantas cosas de interés había en todos los pueblos de España, son buen testimonio de la preocupación de este Monarca por las cuestiones que nos ocupan.»

de la formación del inventario general de los monumentos históricos y artísticos, de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto de 1 de junio de 1900, que determinó la formación del catálogo artístico de la nación. Cada provincia dispondría de un inventario separado, dividiéndose el territorio para la formación de estos inventarios, nacionalmente, en tres sectores. En 1922 se creó una Comisión revisora del catálogo monumental y artístico, y en 1926 se dió un plazo perentorio de tres meses para que las Corporaciones locales remitiesen listas de los monumentos existentes en sus respectivas demarcaciones, disposición ésta cuyo cumplimiento se reiteró en el mismo año. Nuevamente la Ley de 1933 dispone que se emprendería la formación del inventario del patrimonio histórico-artístico nacional, sirviendo de base para ello los catálogos monumentales y el fichero de arte antiguo. En 1953, se encomienda al Ministerio de Educación Nacional la formalización inmediata del inventario general del tesoro artístico, en el que deberían incluirse las ruinas, los yacimientos prehistóricos, los monumentos nacionales declarados, los jardines artísticos, conjuntos urbanos y parajes pintorescos.

En 1961 se asigna al Servicio Nacional de Información Artística, Arqueológica y Etnológica, dependiente de la Dirección General de Bellas Artes, la misión de constituir el inventario del tesoro artístico-arqueológico de la nación, encargo éste al parecer aún no cumplido, puesto que para su efectividad se reorganiza en 1964 dicho Servicio, cuya misión fundamental es la de confeccionar el mencionado inventario.

Son explicables las grandes dificultades que una empresa de esta índole naturalmente conlleva, sobre todo en una nación como España, que cuenta con tan numerosos restos monumentales, concreción de su importante aportación histórica a la obra de la civilización; ello explica el que, pese a haber sido parcialmente completados los catálogos provinciales, aún no hayan podido ser recogidos en el inventario general (132). Las indicadas dificultades inherentes a esta empresa han sido posiblemente incrementadas por la tendencia expansiva del concepto monumental y los inconvenientes prácticos que ello supone a la hora de delimitar las áreas y perímetros de los conjuntos históricos-artísticos protegibles (133) y de los sec-

(132) Aunque se espera que ello quedará corregido en breve plazo, ALOMAR, op. cit., página 28.

(133) Como se reconoce en la aludida obra, unido al problema de la catalogación en el caso de los conjuntos urbanos en los parajes rurales se halla el de la delimitación. Sin embargo, en la *Recomendación* de la conferencia internacional a que se ha hecho referencia se parte de la base de que el inventario de los sitios y de los conjuntos no puede ser concebido como empresa independiente del inventario general de los bienes culturales, *Critères*, pág. 20.

tores paisajísticos y pintorescos de interés, lo que además, y con relación a los inmuebles comprendidos en los mismos, sin individualización de su importancia monumental, puede pugnar con las técnicas de seguridad jurídica que tanto la calificación como la catalogación suponen.

## II.—LIMITACIONES (134).

### A) *Transmisión del dominio.*

La adquisición originaria de monumentos histórico-artísticos venía especialmente prevista en la Real Cédula de 1803, que les adjudicaba a los que los hallaren en sus heredades o los descubriesen a su costa. Publicada la Ley de Mostrencos (135) y el Código civil (136), cabría plantearse las dudas sobre la titularidad de los inmuebles abandonados, y sobre todo de las ruinas y restos monumentales hallados en el subsuelo. Con relación a los primeros parece habrá de aplicarse el régimen general de los bienes mostrencos. La tesis de que la posibilidad de su ocupación correspondía también a los particulares (137), mantenida anteriormente, debe entenderse hoy difícilmente sostenible después de la promulgación de la Ley del Patrimonio del Estado, que ha sancionado la de que sólo sea posible la adquisición o usucapión al corresponder el dominio, o la facultad de apropiación, al Estado (138). En cuanto a los descubrimientos arqueológicos con anté-

---

(134) Para CANTUCCI, *La tutela giuridica*, pág. 205, el régimen administrativo de esta propiedad está caracterizado por un complejo de limitaciones sobre la misma. Esta comprensión parece general; así BRICHET, op. cit., pág. 10; ESTEVE, op. cit., pág. 38; PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, Milán 1953, pág. 9, quien, con referencia a la sustracción de facultades dominicales al propietario del suelo en relación con los restos arqueológicos que en el mismo se descubran, ve precisamente una de las primeras manifestaciones de la fijación de confines a la propiedad. En la doctrina española incluyen esta materia entre las limitaciones, CASTÁN, *Derecho Civil*, pág. 160; y GARRIDO, *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. II, pág. 250.

(135) Ley de 9 de mayo de 1835.

(136) Especialmente en lo relativo a la regulación de la adquisición por ocupación. Vid. artículos 610 y siguientes.

(137) MARRERA, VALVERDE y ESPÍN, cit. por CASTÁN, *Derecho civil español*, Madrid, 1957, pág. 218.

(138) En este sentido, CASTÁN, op. cit., pág. 219. La Ley del Patrimonio del Estado, texto articulado de 15 de abril de 1964, parece amparar esta tesis en cuanto que en su artículo 21 dispone que: «Pertencen al Estado como bienes patrimoniales los inmuebles que estuvieren vacantes y sin dueño conocido. Los bienes a que se refiere el párrafo anterior se entenderán adquiridos, desde luego, por el Estado y tomará posesión de los mismos en vía administrativa, salvo que se oponga un tercero con posesión superior a un año, pues en tal caso el Estado tendrá que entablar la acción que corresponda ante la jurisdicción ordinaria.»

rioridad a la Ley de 7 de julio de 1911, pudiera plantearse la cuestión de si, a efectos de adquisición, habrían de considerarse equiparados al tesoro oculto (139) o bienes vacantes. Con posterioridad a dicha Ley existen menos dudas a este respecto. Las ruinas y las antigüedades, según su terminología, descubiertas casualmente en el subsuelo, corresponden al Estado y las procedentes de descubrimientos autorizados a los que las hallaren (140), aunque el problema subsista cuando se trata de hallazgos no transportables (141).

Con la sola excepción de las enajenaciones realizadas por los particulares, el Real Decreto de 2 de julio de 1930 y el de 22 de mayo de 1931, con expresa referencia este último a las entidades y personas jurídicas, tanto eclesiásticas como civiles, para los inmuebles con antigüedad superior a los cien años, exigían previo permiso del Ministerio correspondiente, escritura pública y subasta, con la sanción, en otro caso, de nulidad de la venta.

La transmisión de bienes monumentales propiedad de los particulares puede hacerse en la actualidad libremente (142), quedando obligado el vendedor a dar conocimiento al comprador de su condición, comunicando ambos a la Dirección General de Bellas Artes el cambio de dominio (143). Para los Ayuntamientos, sin embargo, se venía exigiendo autorización del Gobierno (144). La Ley de Régimen Local vigente requiere, cuando se trate de enajenaciones o gravámenes que se refieran a monumentos, edificios u objetos de índole artística o histórica, el informe del Ministerio de Educación Nacional con carácter previo a la autorización que proceda (145). El mismo requisito se exige para la enajenación de bienes propiedad del Estado (146).

---

(139) Vid. artículos 351 y 352 del Código civil.

(140) En el primer caso corresponde al descubridor como indemnización la mitad del importe de la tasación legal de los objetos, y en el segundo el artículo 8.º de dicha Ley concede a los descubridores españoles autorizados por el Estado la propiedad de los objetos descubiertos en sus excavaciones.

(141) Me refiero, por ejemplo, al descubrimiento de ruinas de ciudades históricas, en cuyo caso parece no habrá otra solución que la expropiación de los terrenos superficiarios.

(142) Así se disponía en el artículo 10 del Decreto-Ley de 1926, ratificándose tal criterio por el Reglamento de 1936, artículo 28.

(143) Para BRICHET, y con relación al análogo requisito del Derecho francés, se observa que se trata simplemente de una información que tiene por objeto permitir el ejercicio de la vigilancia ministerial sobre el inmueble que ha cambiado de manos, *Le Régime*, citado, pág. 62. Vid, para el Derecho italiano, GERACI, *La tutela*, cit., pág. 86.

(144) El Estatuto municipal de 1924 requería, además, la mediación de un Referendum.

(145) Artículo 191 de la vigente Ley de Régimen Local. Igual autorización se precisa en el Derecho francés, artículo 18 de la Ley de 1913.

(146) La disposición de Excepción 5.ª de la Ley del Patrimonio del Estado establece que en la enajenación, afectación o adscripción de los bienes que integran el patrimonio histórico-artístico nacional que sean propiedad del Estado, será preceptivo el dictamen de



En las ventas de los edificios declarados monumentos histórico-artísticos el Estado se reserva el derecho de tanteo, derecho éste que podrá transmitir a las Corporaciones locales y que se extiende a los casos de expropiación o liquidación de dichos bienes, y en general de todos los que puedan ser objeto de expropiación forzosa por razón de su valor artístico-histórico o arqueológico (147).

Desde 1915 (148) está formalmente prohibida la exportación al extranjero de la totalidad o de parte de algún monumento no excluido expresamente del catálogo monumental. La Ley del Patrimonio Artístico prohíbe, además, la exportación total o parcial de inmuebles de más de cien años de antigüedad, siendo nulas las ventas realizadas con estos fines (149), prohibición ésta reiterada por el Decreto de 12 de junio de 1953 (150).

#### B) *El vínculo monumental* (151).

La acción del Estado sobre este sector de la propiedad viene, desde sus orígenes, dirigida a mantener la integridad del Patrimonio Artístico

---

la Dirección General de Bellas Artes. En el Derecho francés los objetos clasificados pertenecientes al Estado son inalienables, como los de igual naturaleza pertenecientes a otros sujetos públicos, aunque si no tienen carácter demanial, y en los supuestos contemplados en el artículo 25 de la Ley de 1939 puede ser excepcionalmente autorizada por el Ministerio de Educación Nacional su enajenación; vid., al respecto, GERACI, *La tutela*, cit., págs. 75 y siguientes.

(147) Tal facultad venía ya conferida en el artículo 9 de la Ley de 1911, siendo recogida con posterioridad por la Ley de 1933, artículo 32, y por la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, artículo 81.

(148) Artículo 3.º

(149) Artículo 33 del Decreto-Ley de 1926, en relación con el 35 de la Ley de 1933.

(150) Tres disposiciones posteriores se han ocupado de la exportación de bienes muebles: dos Decretos de 2 de junio de 1960 y una Ley de 21 de julio del mismo año; vid. GÓMEZ ANTÓN, trabajo citado, *Tres disposiciones sobre exportación de bienes de interés artístico o histórico*, quien hace notar que los inmuebles quedan al margen de su atención, precisamente porque han de entenderse ya bastante protegidos con la declaración, reiterada en nuestro Derecho, de la inexportabilidad que pesa sobre ellos, observando, no obstante, el carácter teóricamente poco satisfactorio de la vinculación de la prohibición con la antigüedad, ya que no se ve razón para impedir salgan de España inmuebles antiguos no interesantes, añadiendo que «en la práctica ni siquiera se plantea el problema, pues nadie tiene interés en exportar semejantes bienes». En definitiva, pues, la fórmula legal sirve, sin inconvenientes, al fin pretendido. Loc. cit., pág. 252. La legislación italiana prohíbe la exportación de los objetos enumerados en el artículo 1.º de la Ley de 1939 cuando presentan tal interés que la exportación constituiría un ingente daño para el Patrimonio nacional tutelado, siendo necesario, en todo caso, la obtención de una licencia. En Francia, la exportación de los bienes clasificados está prohibida en términos generales; vid. BRICHET, op. cit., págs. 13 y 149.

(151) Es mérito de SANDULLI, *Natura ed effetti dell'imposizione di vincoli paesistici*, en «Atti del Convegno di Studi Giuridici sulla tutela del Paesaggio», pág. 79 y siguientes,

Nacional, impidiendo que los monumentos de este carácter desaparezcan o sufran transformaciones que les desproveen de sus singulares características histórico-artísticas. Es por ello por lo que las facultades dominicales van a ser especialmente circunscritas en cuanto al ámbito de su posible actuación, subordinándolas en su ejercicio a los superiores intereses de la nación en la conservación de este patrimonio (152). La riqueza monumental, una vez clasificada e individualizada, se va a estabilizar, adscribiéndose los bienes que la integran, estáticamente, a la perpetuación de los valores por ellos representados. Opera, pues, aquí, como ha sido apuntado, un mecanismo asegurador que presenta alguna similitud con las garantías a que están sometidos los bienes que integran el dominio público (153).

---

el haber precisado dentro del género de las limitaciones la especie de los vínculos, acertadamente caracterizados en cuanto restricciones impuestas en función de conservación y que tienen por objeto reducir la libertad de disponer y usar del propio bien para garantizar el destino de la cosa.

(152) Porque, como afirma ESTEVE: «La obra de arte es, por su propia naturaleza, individual y social a la vez: es el producto de una colaboración entre el autor y las generaciones pasadas, presentes y futuras», *L'Art et la Propriété*, pág. 37.

(153) Según ZANOBINI, sintetizando así el sentido de la más autorizada doctrina, las limitaciones que pesan sobre la propiedad de las cosas de interés histórico y artístico tienen como misión asegurar la conservación de las mismas para los fines del arte, de la historia y de la cultura nacional. *Corso di Diritto Amministrativo*, vol. IV, Milán 1958, página 210. Avanzando en esta dirección se afirma por CANTUCCI, *La tutela*, cit., pág. 206, que la disciplina administrativa en esta materia ha desarrollado una progresiva acentuación del aspecto público de la propiedad privada, señalando la posibilidad de caracterizar la actual condición jurídica de estos bienes como una «publicizzazione» por medio de la individualización de su interés, de acuerdo con las tesis sostenidas sobre la existencia de un «tertium genus» de bienes de interés público cuya condición jurídica se sitúa entre la demanialidad y la patrimonialidad, citándose en este sentido a RUBINO, *Belle odier tendenze sui limiti del diritto di proprietà*, en «Annali d. Univ. di Macerata», 1948, pág. 75; BIA-MONTI, *Natura del diritto dei privati sulla cose di pregio artistico o storico*, en «Foro Italiano», 1913, pág. 1.010; GRISOLIA, *Tutela delle cose di interesse artistico o storico*, en «Dir. dei beni pubbl.», 1940, pág. 46, entre otros. Por ESTEVE, *L'Art*, cit., pág. 311, se hace notar igualmente cómo en el Derecho de la propiedad sobre los monumentos históricos se ejerce una forma particular de la propiedad privada, una propiedad privada de interés público caracterizada por la afectación de la cosa a este interés. En la doctrina española, GARCÍA-TREVIJANO ha puesto de manifiesto la posibilidad de separar conceptualmente titularidad y afectación, *Titularidad y afectación demanial en el Ordenamiento jurídico español*, en esta REVISTA, número 29, págs. 11 y siguientes. Por todo ello he hecho notar en otro lugar, cómo se viene detectando una aproximación de la situación jurídica de ciertos bienes privados a la tradicional posición de los bienes públicos en cuanto que en ambos casos se pretende establecer un régimen de garantías tendente a la estabilidad de su afectación. Vid. mi trabajo *La eclosión de nuevas comunidades*, en esta REVISTA, número 45, pág. 79. y la literatura allí citada. Esta peculiar situación fué intuida por ESTEVE, op. cit., págs. 154 y 155, cuando afirma la existencia en materia artística de un terreno de elección de regímenes jurídicos híbridos intermedios entre la propiedad individual considerada como un derecho absoluto y la utilización colectiva de la idea, añadiendo que las restricciones de la

La prohibición que pesa sobre los propietarios de bienes monumentales de destruirlos, modificarlos, destinarlos a fines incompatibles con su destino o menoscabar en alguna manera su importancia artística e histórica o las bellezas estéticas de otro orden que representan, fueron inicialmente sólo expresamente impuestas a los titulares de los mismos de carácter público (154). Posteriormente, genéricamente se declara que los monumentos histórico-artísticos nacionales, los sitios pintorescos y las ciudades que estén incluidas o se incluyan en el tesoro artístico nacional quedan adscritos al suelo de la nación (155), no pudiendo ser demolidos, en todo o en parte, sin expresa autorización del Ministerio a quien corresponde su tutela, autorización ésta que debería mediar para cualquier obra menor de reparación o conservación, vetándose por la Ley de 1933 todo intento, incluso, de reconstitución de los monumentos, limitándose las obras a realizar a su conservación y a la restauración de lo que fuere absolutamente indispensable (156).

Explícitamente declara el Reglamento promulgado para aplicación de dicha Ley que los monumentos declarados histórico-artísticos, así como los que en adelante se declaren, quedan bajo la tutela del Estado, debiendo ser conservados para la nación (157). Estos monumentos no podrán ser destinados por sus propietarios, poseedores o usuarios a fines que por el Ministerio de Educación Nacional se estimen incompatibles con su valor y significación artística o histórica (158). Igualmente, por su legislación específica quedan sometidos los Parques nacionales, Sitios y Monumentos naturales de interés nacional a la tutela del Estado en todo lo

---

propiedad individual se realizan por la intervención de dos procedimientos jurídicos esenciales: *el poder demanial* y *el poder de policía*.

(154) Así, las Reales Ordenes de 4 de mayo de 1850, 14 de septiembre y 10 de octubre del mismo año y el Decreto de 16 de diciembre de 1873. En el Reglamento de 1 de marzo de 1912 se apunta ya la firme extensión del ámbito tutelado. Significativamente, el artículo 3.º dispone que se prohíbe en absoluto, *aun a los propietarios*, el deterioro intencionado de las ruinas y de las antigüedades.

(155) Artículo 8.º del Decreto-Ley de 1926. La Sentencia de 9 de noviembre de 1945 afirma en sus Considerandos que la Orden que se recurria debía reputarse inatacable en cuanto que para el mantenimiento de estos principios debe impedirse que con ningún pretexto se trasladen de emplazamiento los inmuebles de tal naturaleza, salvo que concurren circunstancias tan extraordinarias que imposibiliten su conservación.

(156) Artículo 19 de la Ley de 13 de mayo de 1933. En Francia se ha discutido largamente, desde el punto de vista técnico, si era aconsejable o no la restauración de los monumentos y el restablecimiento de sus primitivas características suprimiendo las modificaciones y adiciones posteriores. Vid., sobre el particular, BRICHET, *op. cit.*, págs. 75 y siguientes.

(157) Artículo 18 del Reglamento de 1936.

(158) Artículo 1.º de la Ley de 22 de diciembre de 1955.

referente a la conservación de su belleza natural, fauna, flora y fácil acceso (159).

La conservación de estos valores va a afectar no sólo a los propietarios de los inmuebles que directamente los representan, sino también a los de los inmuebles colindantes e inmediatos, prohibiéndoseles realizar en sus dominios obras que perjudiquen el encuadramiento monumental (160). No sólo el adosamiento y apoyo de otras edificaciones en los monumentos no es tolerado (161), sino que se precisa autorización de la Dirección General de Bellas Artes para las obras que pretendan modificar edificios, calles o plazas inmediatas a los monumentos y para las de nueva construcción que alteren el paisaje que le rodea o su ambiente propio (162). Estas manifestaciones expandidas del vínculo monumental, unidas a la creación de las categorías monumentales genéricas que representan los llamados conjuntos urbanos y rurales de interés histórico-artístico (163) han determinado la concreción de los criterios de los órganos tuteladores en singulares instrumentos normativos que constituyen en la práctica manifestaciones de un auténtico planeamiento territorial de carácter sectorial (164), que autónomamente se superpone a la legisla-

(159) Artículo 194 del Reglamento de Montes de 22 de febrero de 1962, en relación con el artículo 78 de la Ley de 8 de junio de 1957.

(160) En la exposición de motivos de la «Recomendación de Palma» se precisa la existencia necesaria de una unidad fundamental entre todo bien cultural y su contexto, entre todo sitio o conjunto y su contenido, juzgándose preciso salvaguardar y defender los sitios y los monumentos en su contexto exterior e interior, *Critères et méthodes*, cit., página 20. ALOMAR, *Política de principios*, pág. 29, alude a «el caso frecuente del panorama externo y característico de tantas ciudades, desde Nápoles a Estocolmo o desde Budapest a Granada, que un solo edificio de altura excesiva puede destruir».

(161) Artículo 25 del Reglamento de 1936. El artículo 34 del propio Reglamento prohíbe la colocación de anuncios en los monumentos. Tampoco se podrá instalar en ellos postes ni palomillas sin autorización del Arquitecto conservador. Con arreglo al proyecto de Ley de Expropiación Forzosa en materia de instalaciones eléctricas, artículo 9.º, deberá informar el Ministerio de Educación Nacional en estos expedientes cuando el establecimiento de la instalación afecte a monumentos nacionales, conjuntos histórico-artísticos o parajes pintorescos.

(162) Artículo 6.º del Decreto de 22 de julio de 1958. La Ley de 25 de febrero de 1943 creó en Francia nuevas servidumbres sobre los inmuebles situados en el campo de visibilidad de los monumentos, desarrollando así una política ya iniciada en 1841, en que una Circular impulsaba a los Prefectos a desembarazar los edificios notables de las construcciones modernas que obstruían sus alrededores. Vid. BRICHET, op. cit., págs. 16 y 47. Análogas previsiones contiene la legislación italiana, artículos 21 y siguientes de la Ley de 1939.

(163) Artículo 20 del Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926, artículo 33 de la Ley de 13 de mayo de 1933, artículo 29 del Reglamento de 16 de abril de 1936 y artículo 2.º de la Ley de 22 de diciembre de 1955.

(164) El establecimiento de planes para estos supuestos expresamente se prevé y regula en el Derecho comparado. Vid. BRICHET, *Les monuments historiques*, en «Juris-

ción general, representada en nuestro Ordenamiento por la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, dentro de la cual, sin duda, es posible e incluso obligado el subsumirlo (165). Basta con repasar las instrucciones específicamente dictadas para este tipo de poblaciones, que distinguen entre zonas urbanas propiamente histórico-artísticas, zonas de respeto, zonas exteriores de protección paisajística, zonas urbanas de ordenación especial, etc. (166). Para comprender que todas estas categorías y el régimen para la propiedad que comporta son típicas de la planificación urbana, tal como generalmente es comprendida. En ellas, paralelamente a lo que sucede con los planes generales de ordenación urbana, se precisan dentro de amplios perímetros las condiciones de uso de los edificios, volumen de las edificaciones, obras de reforma, límites de altura, material de fachada, etc. (167), delimitándose así netamente el contenido de las facultades dominicales de la propiedad que comprenden.

La propiedad así vinculada viene, pues, sometida a determinadas restricciones de índole negativo, imponiéndose además a los propietarios otras obligaciones de tolerancia e incluso auténticas cargas positivas, cuya naturaleza se corresponde con las que para otro tipo de propiedad vienen determinadas por la función social a que sirve. Tempranamente el Decreto Ley de 1926 establecía que la conservación de los monumentos arquitectónicos constituía un deber de sus respectivos dueños, poseedores o usufructuarios, ya fueran éstos públicos o privados (168), requiriéndoseles para que, si las circunstancias lo exigieren, procediesen a su reparación o consolidación, fijándose un plazo para ello y realizándose en otro caso las obras por el Estado, quien podría reintegrarse del importe de las mismas en caso de ulterior expropiación. La Ley de 1933 dispone

---

Classeur», fascículo 465, con referencia a la Ley francesa de 4 de agosto de 1962, que extiende la protección de los monumentos aislados a los sectores salvaguardados, y para los planes paisajísticos LUCIFREDI, en *Atti del Convegno*, cit., págs. 46 y siguientes; y GRISOGLIA, *Arte e bellezze naturali*, págs. 122 y siguientes.

(165) Vid., sobre este punto, RODRÍGUEZ MORO, *Defensa de los valores históricos, artísticos, típicos y turísticos de carácter local*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», número 144, págs. 807 y siguientes.

(166) Vid. *Política de principios*, cit., pág. 33. Algunos de estos términos son también utilizados en la legislación italiana; así el artículo 23 del Reglamento para aplicación de la Ley protectora de las bellezas naturales, alude a zonas de respeto.

(167) Vid. las instrucciones para la defensa de los conjuntos histórico-artísticos aprobadas por el Ministerio de Educación Nacional y publicadas por la Dirección General de Bellas Artes, Servicio de Defensa del Patrimonio Artístico nacional con relación a León, Toledo, Santiago, Cáceres, poblaciones de carácter histórico-pintoresco, así como las relativas a los parajes histórico-artísticos y pintorescos.

(168) En el mismo sentido, artículo 17 del Reglamento de 1936.

igualmente que los propietarios y poseedores de monumentos están obligados a realizar las obras de consolidación y conservación necesarias, concediéndoseles, solo en casos justificados, por el Estado un auxilio o anticipo, o procediéndose a incoar el correspondiente expediente de expropiación (169). En cuanto a los monumentos de carácter provincial o local, los trabajos que en ellos se realicen lo serán por cuenta de los Ayuntamientos o Diputaciones que hubieren solicitado su calificación como tal (170).

Dentro del ámbito de las obligaciones de tolerancia que se imponen a los propietarios, figura la de permitir cuatro veces al mes, y en días y horas previa y públicamente señalados, la contemplación, el estudio y la reproducción de los inmuebles declarados monumentos histórico-artísticos (171). De carácter adjetivo son las cargas que pesan sobre la propiedad inmueble en materia de excavaciones arqueológicas autorizadas o realizadas por el Estado (172).

---

(169) Artículo 23 del citado Reglamento. En Francia los trabajos de reparación y de entretenimiento indispensables pueden ser realizados de oficio por la Administración cuando la resistencia del propietario a efectuarlos amenace la conservación del monumento; vid., BRICHET, *op. cit.*, pág. 83. Las mismas facultades conceden a la Administración artística los artículos 14 y 15 de la legislación italiana de 1939.

(170) Artículo 5.º del Decreto de 22 de julio de 1958.

(171) Artículo 29 de la Ley de 1933. En Italia el Ministro de Educación Nacional puede obligar a los propietarios particulares de cosas inmuebles de excepcional interés, a admitir su visita para finalidades culturales, con las modalidades que se establezcan en cada caso; vid. CANTUCCI, *La tutela*, pág. 446. El derecho del público a las visitas de tales monumentos puede derivar de un acto de liberalidad del propietario, realizado por donación o testamento, o bien de la denominada «*dedicatio ad patriam*», que según la doctrina italiana, a diferencia de los supuestos anteriores, no es un negocio, sino un simple acto jurídico del cual se deriva un derecho para el público no revocable por el propietario. También se admite el nacimiento de este derecho por usucapión. Vid. ZANOBINI, *Corso*, citado, págs. 226 y 231. En el Derecho francés no se impone a los propietarios la visita del público, aunque, habida cuenta de la copropiedad ideal de la nación sobre estos monumentos, se han manifestado opiniones favorables a su establecimiento; así BRICHET, *op. cit.*, página 195. En Inglaterra los inmuebles administrados por el National Trust son susceptibles de ser visitados por el público.

(172) Con arreglo al artículo 4.º de la Ley de 7 de julio de 1911, el Estado se reserva el derecho de hacer excavaciones en propiedades particulares, ya adquiriéndolas por expediente de utilidad pública, ya indemnizando al propietario por los daños y perjuicios que la excavación ocasione. Publicada la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, debe entenderse que las alternativas a que el citado artículo se refiere se concretan o bien en la expropiación forzosa del inmueble o bien en la indemnización por los daños y perjuicios que las excavaciones produzcan. A este respecto, el artículo 83 de la Ley precisa que la determinación de la indemnización que proceda abonar por la ocupación temporal de inmuebles por causas de excavaciones arqueológicas se verificará con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII del mismo Título. Esta remisión, sin duda, ha sido realizada a virtud de un error material, puesto que el Capítulo en cuestión, referente a la expropiación en materia de propiedad industrial, no guarda relación alguna con esta materia,

## III.—MEDIDAS CAUTELARES

*Autorizaciones.*—Ya la Real Orden de 4 de mayo de 1850 determinaba que antes de demoler, revocar o hacer obras en los edificios públicos se consultare en cada caso a las Comisiones Provinciales de Monumentos. En este sentido, la Ley de 7 de julio de 1911 establecía que cuando el Estado tuviera noticia de que se realizasen reformas contrarias al espíritu de dicha Ley se podría, con suspensión de las mismas, exigir, para autorizar su continuación el informe de las Reales Academias. Con arreglo a la legislación vigente se precisa autorización de la Dirección General de Bellas Artes para reformar, reparar y modificar los inmuebles declarados monumento histórico-artístico nacional, debiendo ser igualmente aprobados por dicho organismo los correspondientes proyectos (173). Es preceptiva la aprobación de la Dirección General de Bellas Artes no sólo para estos supuestos de obras directamente realizadas en la propiedad monumental, sino para cualquiera otras que afecten al encuadramiento ambiental de la misma, ya se trate de monumentos nacionales provinciales o locales (174). Los proyectos de utilización de estos monumentos, cuando estén en manos de particulares, están sometidos también a autorización (175). Estos requisitos se extienden con carácter general a los inmuebles históricos o artísticos incluidos en las ciudades o núcleo de edificación declarados conjuntamente monumentos histórico-artísticos (176). Para los Parques nacionales, Sitios y Monumentos naturales juegan a estos efectos además, las competencias que la Ley y Reglamento de Montes adjudican a la Dirección General de Montes, dependiente del Ministerio de Agricultura (177), ello sin perjuicio de las facultades que corresponden a las Cor-

---

debiendo entenderse, pues, que será aquí de aplicación lo dispuesto por los artículos 108 y siguientes de la Ley para los casos de ocupaciones temporales y otros daños. Coincidente en esta interpretación, PERA VERDAGUER, *Expropiación Forzosa*, Barcelona 1963, pág. 356.

(173) Artículo 23 de la Ley de 1933 y artículo 21 del Reglamento de 1936. Tales medidas se adoptan, por regla general, en todos los países con una legislación específica para esta materia; vid., para Italia, GERACI, op. cit., págs. 48 y 62; para Francia, BRISCHET, op. cit., pág. 81; y para otras naciones, CANTUCCI, op. cit., págs. 36 y siguientes.

(174) Artículo 6.º del Decreto de 22 de julio de 1958. El Tribunal Supremo, sentencia de 14 de junio de 1965, ha reconocido como legítimas estas facultades, pronunciándose sobre la legalidad de las medidas concretas de carácter protector adoptadas por la Dirección General de Bellas Artes como consecuencia de la edificación de una construcción de tres plantas que ahogaba visualmente un monumento nacional.

(175) Artículo 1.º de la Ley de 22 de diciembre de 1955.

(176) Artículo 2.º de la Ley citada en la nota anterior.

(177) Vid. artículos 78 y 79 de la Ley de Montes de 8 de junio de 1957, y 189 a 201 de su Reglamento, de 1 de febrero de 1962.

poraciones locales en orden, para toda clase de monumentos, de autorizar los proyectos por su parte, con base a las previsiones contenidas, en su caso, en los correspondientes planes generales o especiales de ordenación urbana (178).

*Suspensiones.*—El Decreto de 16 de diciembre de 1873 disponía que cuando los Ayuntamientos o Diputaciones intentasen proceder a la destrucción de un edificio público digno de ser conservado, los Gobernadores civiles suspenderían las obras (179). Con carácter general, la facultad de suspensión fué regulada por la Ley de 1911, que preveía, en su desarrollo reglamentario, incluso la comunicación telegráfica de la Orden (180). Aun sin previa declaración de monumento, primero para los de pública pertenencia y después para toda clase de edificios de posible valor histórico o artístico, estableció la posibilidad de la suspensión de las obras de demolición o de otra índole que en ellos se realice, por las Autoridades gubernativas, a petición de alguno de los órganos de la tutela monumental. La Dirección General de Bellas Artes deberá, acto seguido, decidir sobre la inclusión o no en la categoría monumental a estos edificios, levantando o ratificando de tal forma la suspensión provisional acordada (181). En relación con estas facultades debe observarse que la iniciación del expediente de declaración lleva aparejada la suspensión de las obras hasta tanto no se resuelva el expediente (182).

*Informes preceptivos.*—Para la efectividad de la misión a ella encomendada, la Administración monumental debe ser oída preceptivamente en los casos siguientes: cuando se proyecte dar destino o cambiar el que tiene a un inmueble propiedad del Estado o de una Corporación pública (183), con ocasión de la aprobación de los proyectos de urbanización

(178) La sentencia de 14 de junio de 1965, sobre la que luego se volverá, parece sancionar el principio de la dualidad de competencias autorizatorias de la Administración municipal y de los órganos de la tutela monumental.

(179) Esta Ley fué motivada por una Exposición elevada al Gobierno por la Academia de Bellas Artes y suscrita por MADRAZO y DE LA CÁMARA, que motivó una inmediata reacción por parte de aquél. GAYA NUÑO, *La Arquitectura española en sus monumentos desaparecidos*, pág. 26.

(180) La Jurisprudencia, sentencia de 18 de noviembre de 1961, ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el particular afirmando que corresponde a la Administración de modo indudable el poder de suspensión de obras que se realicen por los particulares cuando inicialmente se estime la concurrencia de motivos que puedan conducir a la necesidad de adoptar medidas definitivas en el ejercicio del Derecho Administrativo de protección.

(181) Artículo 27 de la Ley de 1933. El artículo 21 del Reglamento de 1936 vuelve a referirse a la suspensión comunicada telegráficamente.

(182) Artículo 17 de la Ley de 1933.

(183) Artículo 1.º de la Ley de 22 de diciembre de 1955.



de las ciudades o núcleos calificados como monumentos histórico-artísticos cuando su importancia pueda afectar a su carácter (184); con carácter previo a la aprobación de normas especiales que dentro del ámbito del planeamiento urbano se dicten para la conservación, restauración y mejora de edificios y elementos naturales y urbanísticos, cuando tengan tales normas carácter nacional (185); para la adquisición de bienes históricos o artísticos por las Corporaciones locales cuando su valor excediese del uno por ciento de los presupuestos, o en todo caso de 200.000 pesetas (186) y para la enajenación y gravamen de monumentos, edificios y objetos de este carácter (187); en relación con los proyectos de urbanización redactados por las Corporaciones locales que afecten a los alrededores de los monumentos (188), cuando se trate de calificar Centros de interés turístico nacional que se contraigan a conjuntos monumentales o sectores históricos o artísticos (189); para la enajenación, afectación o adscripción de bienes monumentales del Estado (190).

#### IV.—MEDIDAS REPRESIVAS.

*Demoliciones.*—Con arreglo al Decreto de 22 de julio de 1958, las obras que preceptivamente hayan de ser aprobadas por la Dirección General de Bellas Artes y que, sin embargo, se realizaren sin tal requisito, se reputarán clandestinas y podrán ser removidas o reformadas por orden de dicha Dirección General, a cargo de quienes las hubieren ejecutado (191).

*Sanciones administrativas.*—Con arreglo a la Ley de 22 de diciembre de 1955, el incumplimiento de las obligaciones que en orden al mante-

(184) Artículo 2.º de la Ley anteriormente citada.

(185) Artículo 14, apartado 2.º, de la Ley del Suelo.

(186) Artículo 11, apartado c), del Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales de 27 de mayo de 1955.

(187) Artículos 191 de la Ley de Régimen Local y 102 del Reglamento de Bienes.

(188) Artículo 6.º del Decreto de 22 de julio de 1958.

(189) Artículo 2.º, apartado 3.º b), de la Ley de 28 de diciembre de 1963 sobre Centros y Zonas de interés turístico nacional.

(190) Disposición de excepción 5.ª del texto articulado de la Ley del Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964.

(191) El Decreto de 16 de diciembre de 1873, más ampliamente disponía que los monumentos derribados con manifiesta infracción de la Ley por las Corporaciones populares hasta la fecha de su publicación podrían ser reedificados a expensas de dichas Corporaciones. Tal precepto, de cumplimiento harto problemático, no fué, explícitamente, cumplido. Vid. GAYA NUÑO, *La Arquitectura española en sus monumentos desaparecidos*, citado, pág. 27.

nimiento del destino de los bienes históricos y artísticos pesan sobre sus propietarios, lleva aparejado la nulidad de los actos jurídicos de que se trate y la posibilidad de que el Ministerio aplique multas de hasta 50.000 pesetas (192) y el Consejo de Ministros, a propuesta de dicho Ministerio de Educación Nacional de 50.000 a 100.000 pesetas (193).

*Sanciones penales.*—La destrucción o deterioro de monumentos públicos de utilidad u ornato es castigada por el artículo 561 del Código Penal con pena de arresto mayor y multa de 10.000 a 50.000 pesetas. Aunque el concepto de monumento público por el Código utilizado no coincida exactamente con el de monumento nacional, puede venir subsumido éste en aquél. Los daños punibles comprendidos en el Capítulo IX del Título correspondiente a los delitos contra la propiedad y en general los delitos a que se refiere dicho Título, serán castigados con la pena respectivamente señalada para los hechos que les originan en su grado máximo o inmediatamente superior en grado, al arbitrio del Tribunal, según las circunstancias y gravedad del hecho, las condiciones del culpable y el propósito que éste llevare, siempre que las cosas objeto del delito perseguido fueren de relevante interés histórico, artístico o cultural. En materia de faltas cabe también, en defensa de estos bienes, aplicar aquí las previsiones contenidas en el artículo 579 del Código Penal.

(192) El artículo 2.º del Decreto-Ley de 12 de junio de 1953 atribuía al Ministerio de Educación Nacional las facultades sancionadoras en materia de infracciones de lo dispuesto por la Ley de 1933 y sus normas reglamentarias, concediéndose contra los acuerdos de imposición de multas recurso de súplica ante el Consejo de Ministros. Tal precepto y, por tanto, la posibilidad de recurso que suponía, ha sido derogado como consecuencia de consideraciones que sólo parcialmente le afectaban. La Ley de Contrabando y Defraudación, cuyo texto fué aprobado por Decreto de 11 de septiembre de 1953, no tuvo en cuenta las facultades que correspondían al Ministro de Educación Nacional en materia de exportación no autorizada de bienes del tesoro artístico, dando lugar a críticas que señalaron la posibilidad de una doble sanción. En evitación de tales discrepancias fué dictada una Ley en 21 de julio de 1960, cuyo artículo 1.º, equívocamente, adjudicaba a los Tribunales de Contrabando y Defraudación la competencia para conocer en los casos de exportación ilegal y para imponer y ejecutar las sanciones establecidas en Leyes y Reglamentos defensores del patrimonio histórico-artístico, quedando por su artículo 3.º derogado, sin salvedad alguna, el artículo 2.º del Decreto-Ley de 12 de junio de 1953, que atribuía al Ministerio de Educación Nacional las facultades sancionadoras en relación con las infracciones de la legislación del patrimonio artístico en general y no sólo las referentes específicamente a las exportaciones fraudulentas. Esta anómala situación debe, sin embargo, ser temperada por la vigencia de la Ley de 22 de diciembre de 1955, que expresamente regula la posibilidad de imponer sanciones, con los límites fijados en el texto por el Consejo de Ministros y Ministerio de Educación Nacional, respectivamente. Vid., al respecto, GÓMEZ ANTÓN, *Tres disposiciones*, cit., pág. 268.

(193) El Decreto de 12 de junio de 1953 sanciona con multas de 500 a 10.000 pesetas las infracciones relativas a los preceptos en él contenidos en relación con la formalización del inventario del tesoro artístico nacional.

*Confiscaciones.*—La Ley del Patrimonio Artístico Nacional de 1933 obliga a los Municipios españoles a velar por la perfecta conservación del patrimonio histórico-artístico existente en su término municipal, denunciando los peligros que amenacen a estos bienes, tomando las medidas urgentes necesarias para evitar los daños y contribuyendo, en la proporción que se les fije, a la reparación de las construcciones. El incumplimiento de estas obligaciones privará al Municipio de todo derecho sobre el inmueble de que se trate, que el Gobierno hará trasladar, cuando esto sea posible, tomando las necesarias medidas de seguridad, con absoluta independencia de las autoridades locales (194).

#### V.—EXPROPIACIONES.

El procedimiento expropiatorio especial para estos bienes viene regulado por los artículos 76 a 84 de la Ley de Expropiación Forzosa y 92 a 100 de su Reglamento. Para aplicación del procedimiento especial regulado por estos artículos se precisará que los bienes hubieran obtenido la correspondiente declaración oficial de su carácter artístico, histórico o arqueológico, un año antes al menos de la fecha de la iniciación del correspondiente expediente (195).

*Expropiaciones compensatorias.*—Bajo esta rúbrica pueden comprenderse aquellos supuestos de expropiación dirigidos a exonerar a los propietarios de las cargas que sobre ellos pesan en razón del carácter de sus bienes. Cuando el interés público pesa gravosamente sobre los intereses privados, determinando un considerable sacrificio para los mismos, parece lógico acudir a esta fórmula, transfiriendo los inmuebles al ámbito estatal y aligerando a los antiguos titulares de los derechos de propiedad de los deberes que sobre ellos, con especial intensidad, incidían (196). A su vez, y por consideraciones sin duda derivadas de la teoría de los derechos adquiridos, la Ley de 22 de diciembre de 1955 dispone que las

---

(194) Artículo 36 de la Ley de 1933.

(195) Artículo 92 del Reglamento de Expropiación Forzosa de 26 de abril de 1957.

(196) El artículo 13 del Decreto-Ley de 1926 disponía que si la conservación de un monumento histórico-artístico fuese manifiestamente onerosa para su dueño, o por el propietario se alegase que las urbanizaciones realizadas hubiesen aumentado el valor original del inmueble, por lo que su conservación en su forma primitiva supondría para él una grave pérdida, el Estado podría optar por su expropiación. Este sentido puede darse al artículo 24 de la Ley de 1933, que prevé la expropiación forzosa del inmueble con carácter sustitutivo de los auxilios que podrían también ser otorgados.

utilizaciones incompatibles con el destino histórico-artístico de los monumentos existentes al tiempo de su promulgación, habrían de ser sometidas a expropiación forzosa en cuanto a las situaciones consolidadas.

*Expropiaciones cautelares.*—Cuando, sea cualesquiera las causas, los monumentos histórico-artísticos se encuentren en peligro de destrucción o deterioro y esté amenazada su seguridad, podrá igualmente utilizarse el procedimiento expropiatorio (197), el cual tendrá por objeto no sólo dichos inmuebles, sino cuantos edificios y terrenos impidan su contemplación, puedan causar riesgo, ocasionar perjuicios o destruir y aminorar la belleza o seguridad de los conjuntos de interés histórico-artístico (198).

*Expropiación-sanción.*—En materia de monumentos artísticos cabe, sin duda, invocar genéricamente los principios que determinan la vinculación de la propiedad a las funciones sociales con ella conectadas (199), concretados además aquí singularmente en los supuestos para los que se prevé la transferencia coactiva de estos bienes al sector público, porque los propietarios no cumplieren las obligaciones que pesan sobre ellos en orden a conservación, mantenimiento y debido uso de los monumentos de su propiedad.

## VI.—COMPENSACIONES (200).

*Auxilios y subvenciones.*—Para la conservación de los monumentos cuando los costos de las obras son considerables y manifiestamente one-

---

(197) En este sentido, la Ley de 1933, artículo 26, y la de 1955, artículo 1.º Estas medidas constituyen, por lo demás, para similares casos, un recurso general en el Derecho comparado.

(198) El artículo 82 de la Ley de Expropiación Forzosa dispone: «Se aplicará el procedimiento general establecido en esta Ley a las expropiaciones de edificios y terrenos que impidan la contemplación de Monumentos histórico-artísticos, constituyan causa de riesgo o de cualquier perjuicio para el mismo y cuantos puedan destruir o aminorar la belleza o seguridad de los conjuntos de interés histórico-artístico».

(199) Artículo 71 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954.

(200) Las limitaciones que la vinculación monumental supone implican, sin duda, una minoración del contenido económico de este tipo de propiedad, que ha determinado el que algunos Ordenamientos prevean para éstos o similares supuestos la concesión de indemnizaciones. Tal sucede, por ejemplo, en Inglaterra, donde la denegación de autorización a construir da derecho a compensación, recaudándose a estos fines en las zonas edificables cantidades adicionales. Vid. al respecto, WEISS, *La defensa y la puesta en valor*, cit., página 35; y SANDULLI, *Vincolo paesistici*, loc. cit., pág. 110. En Francia está prevista también, en caso de oposición del propietario a la calificación, la asignación de indemniza-

rosas para los propietarios en relación con sus posibilidades, el Estado puede intervenir en su ejecución, conceder al efecto auxilios o adelantos, o requerirlos de las Corporaciones locales. Los auxilios asignados por el Ministerio de Educación Nacional pueden ascender hasta 100.000 pesetas, tratándose de monumentos de propiedad particular de carácter nacional (201). Para la restauración y conservación de los monumentos provinciales y locales, el Estado podrá colaborar con un importe equivalente a la mitad del proyecto, siempre que el resto sea sufragado por el Ayuntamiento o Diputación, según el carácter del respectivo monumento (202).

*Exenciones tributarias* (203).—El artículo 6.º de la Ley de 1915 de-

ciones por los perjuicios que se le causen, aunque según BRICHET op. cit., pág. 52, sean infrecuentes tales indemnizaciones. La Ley de 4 de agosto de 1962 incluye también, en el caso de los sectores salvaguardados, la previsión de subvenciones. En otros países, entre los que se incluye España, el establecimiento de estas limitaciones no da, en principio, derecho a indemnización, aunque con arreglo a los amplios términos del artículo 1.º de la Ley de Expropiación Forzosa, que alude a «cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos», el procedimiento expropiatorio no es concebido ya únicamente como una transferencia coactiva únicamente referida a la totalidad de las facultades dominicales. En Italia, la jurisprudencia se ha pronunciado en el sentido de que el artículo 42 de la Constitución impone el pago de una indemnización sólo en el caso de expropiación de la propiedad privada y no en el de las limitaciones de la misma; vid. CAPACCIOLI, op. cit., pág. 5. Algún sector de la doctrina ha estimado, sin embargo, con relación al vínculo derivado de los planes territoriales de defensa del paisaje,\* que representa una auténtica expropiación parcial cuando impida la utilización natural y típica del bien. SANDULLI, loc. cit., pág. 103. En las Conclusiones del *Convegno*, en que fué presentada la anterior comunicación, se expresó la duda sobre la constitucionalidad de las normas legislativas que excluyen la indemnizabilidad del vínculo paisajístico. *Atti*, cit., pág. 335. La propia UNESCO incluye este aspecto entre sus recomendaciones. Por todo ello se han venido buscando fórmulas que permitan en alguna manera compensar a los propietarios de las restricciones que pesan sobre la disposición y utilización de sus bienes, recurriéndose en unos casos, como queda dicho, a la asignación de subvenciones y auxilios, realizándose en otros las obras de conservación por la Administración, concediéndose a esta propiedad un trato fiscal excepcional, o bien haciéndose cargo el Estado de los inmuebles que ejerce sobre ellos una especie de tutela, reservándose la titularidad a los propietarios. Tal es el sistema que se sigue en ocasiones en Inglaterra, con base a la «The Ancient monuments protection Act» de 1882, modificada en 1931, e indirectamente a través del «National Trust», que administra el sector más considerable de la propiedad monumental inglesa.

(201) Con base al artículo 24 del Reglamento de 1936, modificado por el Decreto de 9 de mayo de 1963.

(202) Decreto de 11 de julio de 1963, artículo único.

(203) La precisión del régimen fiscal de esta propiedad es ciertamente materia delicada, puesto que la asignación de exenciones en bloque puede conducir a resultados poco equitativos; ahora bien, un cierto trato especial de favor debidamente matizado parece una solución razonable, sobre todo en evitación de la transferencia total de estos bienes al Estado en caso de abandono por sus propietarios faltos de interés en su conservación por las cargas que sobre ellos pesa. Vid. BRICHET, op. cit., págs. 93, 200 y siguientes, con

terminaba que la reconstrucción o reparación de monumentos arquitectónico-artísticos quedaría exenta de todo género de impuestos municipales o del Estado. La Ley del Patrimonio Artístico Nacional equipara a los monumentos declarados histórico-artísticos, a efectos contributivos, a los monumentos públicos y la Ley de 22 de diciembre de 1955 declara exentos de cargas fiscales a dichos inmuebles, en correspondencia a las limitaciones que se les imponen. Sin embargo, la legislación tributaria no ha concretado estas exenciones y únicamente se ha pronunciado la exención de los inmuebles que constituyan el tesoro artístico nacional a efectos del impuesto que grava los bienes de las personas jurídicas (204). Por otra índole de consideraciones quedarán exentos, a efectos de la contribución urbana, los bienes de esta clase que formen parte del Patrimonio nacional, que comprende las propiedades del antiguo Patrimonio de la Corona (205). Aunque no tengan carácter propiamente fiscal, cabe señalar aquí que el artículo 7.º de la Ley de 4 de marzo de 1915 imponía a las Compañías de ferrocarriles la obligación de transportar los materiales destinados a la conservación de monumentos aplicando las tarifas mínimas.

## LA TUTELA DE LOS CONJUNTOS HISTORICO-ARTÍSTICOS MONUMENTALES Y LA PLANIFICACION Y ORDENACION URBANÍSTICA

Es quizá este aspecto de la tutela monumental el que generalmente ofrece mayores dificultades de abordamiento y solución. Indudablemente, la protección de ciudades enteras, sectores de las mismas, o encuadramientos de monumentos (206), constituye una actividad administrativa

---

especial referencia al régimen francés. El éxito de la fórmula que representa el National Trust inglés se debe, sin duda, en buena parte a su beneficiada condición fiscal, lo que le ha convertido en el mayor propietario de bienes raíces de aquel país; vid. WEISS, *Informe*, cit., pág. 23.

(204) Artículo 136, apartado 2.º de la Ley de reforma del Sistema Tributario de 11 de junio de 1964. Recientemente, por la Cámara de Comercio de Segovia, se ha iniciado una campaña tendente a la consecución efectiva de mayores beneficios fiscales para la propiedad monumental. Al menos para aquella que no produzca renta alguna a sus dueños pudieran intentarse, por los procedimientos previstos al efecto por la legislación fiscal para cada inmueble en cuestión, la correspondiente declaración de exención.

(205) La legislación tributaria viene tradicionalmente excluyendo a los bienes de este Patrimonio de la contribución urbana.

(206) Según el Informe WEISS, «sólo el término de *Centro monumental* ha adquirido valor internacional por su empleo en la Convención internacional sobre la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado», correspondiendo al término italiano

netamente vinculada con la ordenación y planificación urbana (207). Por ello no resulta aconsejable la adopción de medidas que mutuamente desconozcan los problemas de la tutela monumental y los problemas de la ordenación urbana general (208). Aun respetando, desde luego, las competencias del sector administrativo especializado en la protección histórico-artística, parece que deberán armonizarse y articularse con las que incumben a los órganos con competencias urbanísticas generales (209). Es por ello por lo que la legislación tuteladora de la riqueza monumental puede resultar en algunos aspectos superada ante el afrontamiento

---

*Centro Storico*, al francés *Site* y al alemán *Stätte*; *Defensa y puesta en valor*, cit., página 31. Las denominaciones propuestas por la *Recomendación de Palma* son: «Site», «Ensemble naturel ou monumental» y «Contexto intérieur d'un monument», correspondiendo el primer término a los «espacios topográficos de límites definidos que constituyen una zona que merece ser protegida en razón de su interés público, desde el punto de vista natural, científico, estético, histórico o etnológico», pueden tener carácter rural o urbano y comportan una zona periférica que sirve de cuadro de protección al mismo. Los conjuntos naturales o monumentales serían «grupos de bienes muebles o inmuebles que presenten un interés natural, científico, estético, histórico o etnológico». Estos conjuntos deben ocupar un espacio topográfico definido que incluye no sólo las construcciones, sino también la zona de protección destinada a su salvaguardia y puesta en valor. Vid. *Critères et méthodes*, cit., pág. 27.

(207) Vid. sobre este punto, ALOMAR, *El problema urbanístico. Impostación de las zonas histórico-artísticas en el esquema de la ciudad moderna*, en «Política de principios», págs. 39 y siguientes, aunque a su juicio, presentando este capítulo de la acción de la política general del planeamiento urbano rural importantísimas implicaciones culturales y educacionales, aconseja una autonomía operativa.

(208) Estos problemas vienen originados por la sucesiva aparición de actividades administrativas independientes que tutelan específicos intereses de trascendencia territorial, lo que ha dado lugar en todos los países a una superposición de competencias, especialmente en cuanto a la actuación de los órganos urbanísticos y los de la Administración monumental, pero con la participación, también posiblemente concurrencial de otros órganos como los de la Administración turística o los que gestionan los Parques nacionales. En nuestra patria, con específica referencia a la Ley de zonas y centros de interés turístico, se ha ocupado recientemente de estas cuestiones SERRANO GUIRADO, *Planificación territorial y planificaciones sectoriales*, señalando la vía de solución que debe seguirse y que no puede, ciertamente, ser otra que la reconducción de todas estas planificaciones al ámbito del plan territorial general. En Italia se ha hecho observar por LUCIFREDI, *Competenze e coordinamento*, loc. cit., pág. 42, las incertidumbres que reinan, con grave trascendencia práctica, en materia de concesión de licencias en determinadas zonas donde han de recabarse tres autorizaciones distintas; por ello es explicable que en el *Convegno di studi*, a que se ha venido haciendo referencia, la moción final señalase la conveniencia de coordinar los procedimientos y los planes urbanísticos y paisajísticos. *Atti*, cit., págs. 334 y 335.

(209) «En estas condiciones se comprende que la roca contra la cual se estrella la planificación, la regional sobre todo, sea la «roca de las jurisdicciones». De ahí surge la tensión entre las planificaciones generales y las especiales por el ejercicio singular de una competencia objetivamente unitaria, con las actuaciones de una pluralidad de órganos de decisión y ejecución de las planificaciones sectoriales; actuaciones que se marginan del ámbito propio de la planificación general, en el que tendrían su pleno sentido y máximas posibilidades de rendimiento». SERRANO GUIRADO, *Planificación territorial*, pág. 21.

total de las cuestiones conexas con la ordenación urbana que realiza, ambiciosamente, la Ley del Suelo. Tanto desde el plano jurídico como desde el material (210) surgen, pues, ciertas dudas sobre la eficacia de las bien intencionadas medidas que se han venido adoptando en materia de tutela de conjuntos monumentales.

Los elevados costos de carácter permanente que en todos los países lleva consigo la conservación de la riqueza monumental no pueden ser, como nuestra propia legislación patentiza, íntegramente descargados en las economías de sus titulares. Sin la inversión de grandes sumas por el Estado (211) los particulares, faltos de interés en el mantenimiento de una edificación para ellos irrentable, la abandonarán, en definitiva, inexorablemente y pese a la severidad de las conminaciones que se les hagan (212). Por ello, la ampliación del ámbito en que pueden plantearse estos problemas puede paralelamente acentuar las dificultades que entrañan, máxime si vienen siendo agudizados por la incidencia negativa de otros factores concurrentes que operan, desde otro lado, otro tipo de sustracción de facultades dominicales, como son las contenidas en la legislación protectora de los arrendamientos urbanos (213). Solamente la

---

(210) Agudamente observa GAYA NUÑO, *op. cit.*, pág. 34, cómo el mantenimiento del carácter de las ciudades españolas, desde el punto de vista histórico-artístico más representativas, se debe fundamentalmente a la escasa vitalidad de sus economías en las pasadas centurias; pues bien, precisamente su incorporación al ritmo normal de la vida económica puede, por la mecánica señalada, ofrecer serios peligros a su integridad monumental, acentuados por la incidencia de las circunstancias que más adelante se apuntan y que pueden inducir a los propietarios a postergar los costosos trabajos de acomodación interior a las nuevas exigencias de conservación de las edificaciones, con lo que la propia legislación protectora incidiría negativamente en el sector que pretende proteger.

(211) En Francia funciona, además, a estos efectos una Caja Nacional de Monumentos históricos que tiene la condición de establecimiento público; *vid. BRICHET, Le régime des monuments historiques en France*, *op. cit.*, pág. 197, quien hace constar que para que la legislación de monumentos históricos sea eficaz precisa que los servicios correspondientes dispongan de créditos importantes. En Inglaterra este tipo de gastos son en buena parte afrontados por el National Trust, que tiene considerables ventajas de índole fiscal. En España los últimos años se han invertido más de quinientos millones de pesetas; *vid. Política de principios*, pág. 7, sin contar con los créditos asignados por otros Departamento no directamente implicados en la tutela monumental, especialmente la Dirección General de Arquitectura.

(212) GAYA NUÑO, *op. cit.*, pág. 28, señala cómo, pese a la abundante legislación en la materia, no se ha impedido ni una sola demolición. Este juicio es, sin duda, excesivo y ciertamente no cuadra a las actuales condiciones, pero constituye una llamada al realismo que no sería prudente desoir.

(213) Ello ha motivado el que recientemente algunas Corporaciones públicas que representan intereses directamente afectados por las Instrucciones dictadas para ciudades y sectores urbanos por la Administración monumental haya manifestado su oposición. Es, pues, aconsejable realizar, por vía de bonificación tributaria o por otros medios, alguna perecuación trascendente de las cargas que pesan sobre estos circunscritos sectores domi-



potenciación turística de los conjuntos históricos y artísticos podrá paliar estos inconvenientes y evitar los perjuicios que a los mismos puedan a la larga ocasionarse como consecuencia del desinterés de los propietarios en la conservación de unas propiedades escasamente productivas y que implican, por la naturaleza de las construcciones, grandes costos de sostenimiento.

La ampliación de la tutela monumental a los conjuntos y núcleos de carácter histórico-artístico se contenía ya en el Decreto-Ley de 1926. Esta disposición apuntaba una correcta solución en cuanto a la compatibilidad de los intereses histórico-artísticos y los propiamente urbanísticos, encomendando a los Ayuntamientos respectivos el levantamiento de planos topográficos dentro de los cuales se precisarían las superficies no edificables libremente, señalándose los sectores de naturaleza histórica, artística o pintoresca sometidos a autorizaciones en cuanto a las obras en ellos realizadas. Los pueblos y ciudades incluidos en el tesoro artístico habrían de llevar a sus ordenanzas municipales preceptos relacionados con la conservación de sus monumentos. No quedaban, sin embargo en esta disposición bien perfiladas las facultades interventoras de los órganos de tutela, debiendo entenderse que se ejercitarían fundamentalmente sobre los monumentos individualmente señalados, salvo para las obras municipales.

En igual sentido, el Reglamento de 1936 dispone que se formará una lista de ciudades, villas y pueblos de total o parcial interés artístico, histórico o pintoresco respecto de los cuales los planes de reforma interior y ensanche deberán hacerse sobre la base de respetar los monumentos de este carácter. No obstante, la Ley de 1933 incluye pura y simplemente a estos conjuntos, aunque con equívoca redacción (214), en el régimen general de los monumentos aislados. La Ley de 22 de diciembre de 1955 dispone también que será de aplicación a los inmuebles artísticos o históricos incluidos en aquellos perímetros este régimen, aunque no hubiesen sido objeto de declaración especial singularizadora, añadiendo, sin em-

---

nicales. La creación de Patronatos, como el constituido para Santiago de Compostela o el que se solicita en la actualidad para Toledo, no supone en definitiva más que un intento coordinador que, como todos los de esta índole, cuando no están reglada y precisamente determinados sus efectos, puede seguir la suerte que acostumbra a acompañar este tipo de fórmulas, no implicando una solución de carácter concreto en materia financiera, que es lo importante.

(214) El artículo 33 de esta Ley dispone que «Todas las prescripciones referentes a los monumentos histórico-artísticos son aplicables a los conjuntos urbanos y rústicos—calles, plazas, rincones, barrios, murallas, fortalezas, ruinas—fuera de las poblaciones que por su belleza, importancia monumental...».

bargo, que quedan excluidos los proyectos de urbanización, los cuales serán sometidos a dictamen del Ministerio cuando su importancia pudiera afectar al carácter de la ciudad o conjunto urbano. También el Decreto de 1958 dispone que los proyectos de urbanización que afecten a los alrededores de un monumento deberán ser informados por las Reales Academias y Comisaría General del Patrimonio.

Con base a estos preceptos y a las correspondientes declaraciones monumentales de los respectivos conjuntos, han venido dictándose por la Dirección General de Bellas Artes con la aprobación del titular del Departamento, instrucciones detalladas para la defensa de los conjuntos histórico-artísticos de Palma de Mallorca, León, Toledo, Santiago de Compostela, Cáceres, Tarragona, Ubeda, Baeza, Avila, Segovia y Plasencia, así como una instrucción colectiva para las poblaciones de carácter histórico-pintoresco (215).

Publicada en 12 de mayo de 1956 la Ley del Suelo, y dado el carácter típicamente urbanístico de las anteriores disposiciones y de los preceptos en que se apoyan, se plantean dudas sobre su compatibilización con esta Ley, dado que en ella está específicamente prevista la tutela monumental por vía de planeamientos especiales tendentes a la conservación y valoración del Patrimonio histórico y artístico y de las bellezas naturales. Por otro orden de cuestiones, la jurisprudencia (216) y la Ley de Procedimiento Administrativo, al concretar la exigibilidad y respeto del principio, casi de rango constitucional de audiencia a los interesados en los expedientes que les afecten, viene a poner en tela de juicio la legitimidad del procedimiento seguido para la aprobación de estas instrucciones y el utilizado para las nuevas declaraciones de conjuntos monumentales e incluso de monumentos aislados.

Parece, en todo caso, que debe prevalecer la técnica planificadora y ordenadora que representa la Ley del Suelo y que lo procedente es realizar la planificación especial que para estos efectos en la misma se prevé, dando una intervención más decisiva y amplia que la que les reserva la Ley, a los órganos de la tutela monumental (217), en el período de for-

(215) Aprobada por Orden ministerial de 20 de noviembre de 1964.

(216) En este sentido, la sentencia de 3 de octubre de 1952, ya citada, con referencia expresa a una calificación monumental.

(217) La Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 reserva el informe de la Dirección General de Bellas Artes únicamente cuando las normas especiales que se dicten para la conservación, restauración y mejora de los edificios y monumentos naturales tengan carácter nacional. Parece insatisfactorio el que no se dé a los órganos de la tutela monumental mayores atribuciones que son, por lo demás, compatibles, como se indica, con la planificación territorial única. Es, quizá, este injustificado marginamiento de la Ley lo que ha

mación e integración de los planes a quienes desde luego incumbirá la vigilancia y protección de las obras y proyectos que se realicen en monumentos singularmente declarados como tales. La tutela monumental tradicional está pensada fundamentalmente para estos supuestos y no es posible, como la propia actividad normativa del organismo competente viene atestiguando, hacerse efectiva sobre núcleos o sectores urbanos completos sin recurso a la técnica del plan y de ordenanzas de edificación, puesto que en definitiva tal carácter tienen las Instrucciones que han venido siendo autorizadas y que no son meras concreciones de criterios anteriores, sino normas vinculantes para el futuro y delimitadoras de las facultades dominicales de los propietarios urbanos. Ahora bien, debe reconocerse que es factible, como de hecho sucede, el que no se aprueben los planes especiales o generales, o que una vez aprobados no sean respetados en su ejecución. Es comprensible que en tales casos las Autoridades y organismos que tienen a su cargo la protección monumental se resistan a permanecer impasibles ante la posible destrucción de las bellezas y tesoros cuya tutela tienen encomendadas, adoptando medidas sustantivas (218). Para tales supuestos resulta no sólo aconsejable, sino obligado, el que se les adjudique facultades interventoras sustitutorias, reforzándose y completándose así los dispositivos contenidos en la Ley del Suelo, que en este aspecto no han resultado plenamente satisfactorios. Pero, en todo caso, y como la propia historia de la legislación monumental lo acredita (219), ha de tenerse en cuenta que lo decisivo para la garantía del funcionamiento del sistema es asegurar su operatividad a nivel local y que ello puede hacerse a la par que se asegura la ejecución de los planes urbanísticos (220).

---

motivado la actuación independiente de dichos órganos, colocados por la misma en una situación de inermidad.

(218) En esta línea, en la «Confrontación» de Barcelona de mayo de 1965, se adoptó la recomendación correspondiente a la adopción de dispositivos que permitan utilizar medidas de protección urgentes hasta tanto la legislación de ordenación urbana no se adapte a las necesidades de la protección del patrimonio del arte y de la historia. *Critères*, citado, página 24.

(219) Vid. GAYA NUÑO, *La Arquitectura española en sus monumentos desaparecidos*, especialmente páginas 25 y 35 y siguientes.

(220) La posición de la Jurisprudencia española, concorde en esta materia con la de otros países, aunque quizá éstos se encuentren en situación distinta al carecer de una legislación urbanística comprensiva, ha mantenido la separación de las competencias autorizatorias propiamente municipales, de las que competen a la Administración del Patrimonio artístico. En la sentencia de 14 de junio de 1965 se afirma que «la concesión de las licencias para obras que corresponde a la Comisión municipal... tiene que verse limitada en razón a la determinada por otra legislación específica superior, por su carácter estatal, cual es en el caso presente la Ley de 13 de mayo de 1933». «Y nada puede pre-

La racionalidad que anima como principio inexcusable la técnica ordenadora de los planes territoriales determina la integración unitaria de todos los planes sectoriales que tengan bases coincidentes y ello por la amenaza en otro caso de su mutua destrucción (221). Se propugna, pues, en línea con la corriente de opinión más autorizada (222), la eficaz articulación de la tutela monumental con la gestión urbanística en cuyos planes tiene el más natural encuadramiento, respetando por supuesto en su integridad las competencias directrices específicamente necesarias y la posibilidad de hacer intervenir, en cualquier momento, el juego de las necesarias potestades de fiscalización y supervisión.

---

valecer tampoco en pro de la opinión del demandante la facultad para otorgar licencias de obras conferidas a la Comisión Municipal Permanente de los Municipios, porque hay que entenderla referida a las construcciones ordinarias, y que, cuando se trata de casos relacionados con el Patrimonio histórico-artístico, sean sometidas previamente a la concesión, a la Dirección General mencionada, en evitación también de los consiguientes perjuicios a los interesados solicitantes.»

En Italia, la sentencia de 16 de marzo de 1957, en igual sentido, precisa que las resoluciones de los órganos de la tutela monumental no tienen relación con la legitimidad de la licencia concedida por el Municipio para la construcción de un edificio; vid. CAPACCIOLI, *Rassegna di giurisprudenza*, pág. 39. En la legislación francesa se precisa conformidad del Ministerio correspondiente con carácter previo a la concesión de los permisos de construcción, si alguna disposición legislativa o reglamentaria somete las construcciones, por razón de su emplazamiento o utilización, al control de un Ministerio distinto del normalmente encargado de la gestión urbanística; vid. BRICHET, op. cit., pág. 104.

(221) Esta es la única solución razonable si se trata de evitar, como indica SERRANO GUIRADO, la consagración del *principio de anticipación*, por lo demás perpetuamente amenazado por la posibilidad de una ulterior utilización del suelo que pugne con sus destinos anteriores. Vid. SERRANO GUIRADO, op. cit., pág. 57. Igualmente, RODRÍGUEZ MORO, *Defensa de los valores históricos, artísticos, típicos y turísticos*, de carácter local, señala que con «una actuación descohesionada no sólo producirá fricciones entre las varias Autoridades, sino que en muchos casos hará fracasar la conveniente defensa y protección de los valores históricos y artísticos, con el perjuicio que ello puede acarrear al Patrimonio nacional y a la corriente turística». loc. cit., pág. 813.

(222) En la exposición de motivos de la *Recomendación de Palma* se sienta como principio el que las servidumbres tendentes a la protección de los conjuntos monumentales deben ser integradas en los planes de urbanismo y de ordenación del territorio. Para el estudio de estas posibilidades está previsto por el Consejo de Cooperación Cultural del Consejo de Europa la celebración de una *Confrontation* en los Países Bajos, en el presente año o en el de 1967. Las recomendaciones de la UNESCO incluyen también la integración en los planes de urbanismo de estas servidumbres; por último, como extremadamente significativo, debe resaltarse el criterio de unidad urbanística que anima el proyecto de Ley de urbanismo italiano, afirmándose textualmente por la Comisión redactora en su Informe que «no se concibe qué sectores de actividad importantes referentes a la ordenación territorial queden regulados al margen de la planificación urbanística, como sucede, por ejemplo, en la tutela del paisaje, que es objeto de una planificación de sector, cuando realmente debiera constituir únicamente un aspecto, si bien muy importante, de la planificación urbanística municipal».