

REAL ACADEMIA DE BELLAS ARTES DE GRANADA
NUESTRA SEÑORA DE LAS ANGUSTIAS

DISCURSOS

LEIDOS EN LA RECEPCION ACADEMICA
DE LOS ILUSTRISIMOS SEÑORES

DON MIGUEL OLMEDO MORENO
Y
DON GONZALO MORENO ABRIL

EN LA SESION PUBLICA EXTRAORDINARIA CELEBRADA EN EL
SALON DE CABALLEROS VEINTICUATRO
DEL PALACIO DE LA MADRAZA
EL DIA 12 DE JULIO DE 1978



GRANADA

1978

DISCURSOS. Editado e impreso por el Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Granada para la Real Academia de Bellas Artes de Granada, a expensas de la Obra Cultural de la Caja de Ahorros de Granada. Depósito legal, Gr.229.1978. 500 ejemplares. *Printed in Spain.*

Imprenta de la Universidad de Granada. Hospital Real. Granada.

DISCURSO
DEL
ILMO. SR. D. MIGUEL OLMEDO MORENO
SOBRE
*LA PROTECCION LEGAL DE LOS CONJUNTOS
HISTORICO-ARTISTICOS, CON UNA REFERENCIA
AL PROBLEMA DE GRANADA
COMO CIUDAD ARTISTICA*

EXCMO. SR.:
EXCELENTISIMOS E ILUSTRISIMOS SEÑORES:
SEÑORAS Y SEÑORES:

Sean mis primeras palabras de gratitud para la Ilustre Academia que me recibe hoy en su seno, gratitud que, en mi caso, es doble porque a la que todo académico electo debe por el hecho de su elección, se añade en mí la conciencia de que mi elección sólo se puede atribuir a la amistad de quienes me han elegido y no ciertamente porque hayan querido agrandar y favorecer a un amigo con un honor arbitrario, sino porque su generosidad y excesivo concepto de la amistad les hizo ver en mí méritos inexistentes. Yo, que no puedo compartir su generoso error, creo —y en ello encuentro mi disculpa por aceptar este puesto— que tal vez sea conveniente la presencia en las Academias de personas no especializadas y más cuando se trata de actividades, como el arte, que por ser consustanciales con el hombre, rozan todos los aspectos de su vida y por eso necesitan, más que otras menos esenciales, el concurso de profesionales interesados por el arte, aunque ajenos a él, que puedan ayudarla en aspectos secundarios, pero indispensables para el buen éxito de su misión. Desde este punto de vista, justifico, pues, mi presencia en esta Academia y me

ofrezco a ella para colaborar en su tarea desde el ángulo del Derecho, que es el de mi formación profesional.

En la mención colectiva que he hecho a los Señores Académicos que votaron en su día mi ingreso, tengo que destacar individualmente a D. Antonio Marín Ocete, figura egregia por tantos conceptos, amigo queridísimo y respetadísimo, cuya presencia era acicate y estímulo, cuya ausencia es una falta sentida día a día desde lo más hondo. Vaya a él en estos momentos mi recuerdo agradecido, dolorido, que trae el corazón y renueva en él la presencia imborrable de un amigo insustituible.

Un estricto deber de cortesía académica, me obligaría a trazar siquiera una semblanza de mi antecesor en la medalla n.º 10, D. José Navarro Pardo. Por desgracia no estoy en condiciones de hablar de él con el conocimiento que su valer exigía, ya que carezco hasta de las nociones más elementales del arabismo, que fue su especialidad. Me limitaré, por eso, a recordar al hombre que tan felizmente aunaba erudición y simpatía, conocimiento y alegría de vivir y que, por encima de todas las vicisitudes de su vida, supo poner, como nadie, lo que se ha llamado la flor suprema del humor, dilapidado, desperdigado en mil rasgos de ingenio agudísimo y sutil, que hacían de él la más amena y más grata compañía. Si quiero recordar expresamente que combinó en su persona la tarea administrativa con la labor erudita, siguiendo una larga tradición de nuestra historia, que tuvo, en el siglo XIX un brillante representante en Granada en la persona de Javier de Burgos, traductor de Horacio y uno de nuestros más grandes administradores y conformadores de nuestra organización civil.

Me ampara, pues, en el sillón que ocupo, esta vertiente administrativa de mi predecesor, profesional también del

Derecho y bajo este amparo y con el propósito anunciado de servir a la Academia, siguiendo en todo sus orientaciones y más concretamente en el estudio y el asesoramiento de la vertiente jurídica de los problemas artísticos en cuanto problemas sociales, os ofrezco a continuación el resultado de mis estudios sobre el tema, "La protección legal de los conjuntos histórico-artísticos, con una referencia al problema de Granada como ciudad artística".

Las razones de la elección de este tema son obvias. Está en gestación una Constitución del Estado, que debe tocar, al máximo nivel, el punto de la protección de nuestro Patrimonio Artístico. Se anuncia una nueva Ley del Patrimonio Artístico Nacional y si no se anunciara, habría que promoverla, ya que la vigente es gravemente defectuosa en el problema de los conjuntos histórico-artísticos. Las sucesivas leyes del Suelo aumentan la amenaza que sobre estos conjuntos significa la creciente absorción de competencias por ministerios de mera planificación y ordenación de subestructuras, haciendo que lo secundario prime sobre lo esencial. Una remodelación, que ha de ser profunda, de toda la vida nacional sobre nuevas bases políticas, exige un nuevo planteamiento del papel que a cada nuevo elemento o estamento de la vida nacional corresponde en la salvaguardia de nuestro Tesoro Artístico.

Finalmente, el caso trágico de Granada urge plantear este tema, al que la Academia de Bellas Artes no puede ser ajena, si, como ha expresado con su peculiar vigor nuestro Excmo. Presidente y es deseo unánime de todos los académicos, esta Corporación no puede mostrarse indiferente a los problemas de la ciudad y, aun a riesgo de comprometerse, está dispuesta, como única voz corporativa, hoy por hoy, de los artistas y estudiosos de arte de Granada, a hacer sentir su presencia y alzar su voz, en el plano de serenidad e

imparcialidad propias de una Corporación académica, pero con toda la energía y todo el valor que las circunstancias exijan.

DISCIPLINA LEGAL DE LOS CONJUNTOS HISTORICO-ARTISTICOS EN EL REAL DECRETO LEY DE 1926

El concepto de “Conjunto Histórico-artístico” aparece por primera vez —y no es el menor de sus méritos— en el Real Decreto Ley de 9 de agosto de 1926, de regulación del Tesoro Artístico Nacional, y en él recibe un tratamiento ejemplar. Después de definir en su artículo 1.º el concepto de “Tesoro Artístico Arqueológico Nacional”, determina en el artículo 2.º las categorías fundamentales de bienes que lo integran y como segunda entre ellas, después de la de “monumentos”, define: “b) las edificaciones o conjunto de ellas, sitios y lugares de reconocida y peculiar belleza, cuya protección y conservación sean necesarias para mantener el aspecto típico, artístico y pintoresco característico de España, siempre que así se haya declarado o en lo sucesivo se declare por el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes”.

Esta primera definición legal —satisfactoria como punto de partida— nos da pie para exponer las consecuencias lógicas que de ella se derivan y que han de servir de base a las consideraciones que hemos de hacer sobre el tema. Basta, en efecto, leerla para comprender que los conjuntos no son monumentos, sino casi siempre sectores de un núcleo urbano que comprenden edificios de todo tipo, con calles, plazas, jardines o parques propios de todo núcleo de población, e integrados en sectores mayores, a cuya vida cooperan y de cuya vida dependen en la forma más íntima y permanente.

Si se les protege declarándolos conjuntos, ello significa que se limita el alcance normal de los derechos tanto de particulares como de entes públicos. Incluso si esa protección se orienta en un sentido estrictamente conservador, la incidencia sobre el desarrollo del sector es evidente: Su futuro tendrá que someterse a su presente, definido ya en la declaración y no sólo eso: las construcciones existentes contrarias al carácter, así definido, del sector quedarán fuera de ordenación con todas sus consecuencias. Si —como sucede en la mayoría de los casos— el sector declarado conjunto ha sufrido ya el deterioro o la degradación habituales, la “declaración” implica una remodelación que elimine el deterioro y devuelva la habitabilidad al conjunto, habitabilidad que tendrá que acomodarse a los criterios y a las exigencias de la vida actual, lo que requerirá una profunda y difícil reconformación del conjunto.

En una palabra, la declaración de “Conjunto Histórico-Artístico” incide directa e inevitablemente sobre la planificación del sector urbano declarado conjunto. Si su protección se encomienda a un órgano específico de la Administración, al que se atribuye la potestad de hacer la declaración, está claro que este órgano (Dirección General de Bellas Artes, Dirección General del Patrimonio Artístico o como se llame en el futuro) no tiene que convertirse en órgano de planificación, pero sí tiene que dirigir y supervisar el planeamiento que de los conjuntos hagan los órganos planificadores. Le tiene que corresponder, por tanto, necesariamente:

- A) Una facultad de *iniciativa* de planeamiento. Toda declaración de conjunto implica, virtualmente, un planeamiento. Cuando la protección del conjunto exija una remodelación, la iniciativa no será virtual, sino actual y expresa.
- B) Una facultad de *orientación* del planeamiento hecho por

los órganos competentes. Puesto que la Dirección General de Bellas Artes, ni hoy la del Patrimonio Artístico, ni las que en el futuro les sucedan, son órganos planificadores, ni tienen por qué serlo, ni deben serlo, su actividad debe consistir en orientar la planificación que hagan los órganos competentes, no hacerla por sí misma.

- C) Una facultad de *aprobación* de la planificación realizada. La planificación hecha por otros, aunque iniciada y orientada por los órganos del P.A.N., debe someterse a la aprobación de éstos, como garantía definitiva de que el planeamiento cumple y realiza los fines para los cuales se hizo la declaración.
- D) Una facultad de *reglamentación específica*, esto es, de dictar la ordenanza que desde el punto de vista estrictamente estético sirva a la vez de norma superior del planeamiento y de apoyo legal a las posteriores concesiones o denegaciones de licencia por los órganos ejecutivos del Patrimonio Artístico, que, como órganos administrativos, no pueden obrar de modo totalmente discrecional.
- E) Finalmente, deben tener, como consecuencia inevitable de lo anterior, la facultad de autorizar las obras concretas que se realicen en el sector, para evitar, como tantas veces ocurre en España hasta el punto de ser uno de nuestros males nacionales endémicos, que a la hora de dictar las normas o de conceder autorizaciones o licencias se exijan toda clase de garantías y requisitos, pero no se controle la ejecución, resultando así una legislación alguna vez completa, si no perfecta, y una realidad en total contradicción con ella.

De las cinco facultades enumeradas, las cuatro primeras son normativas, reglamentarias, de ordenación general; la última es ejecutiva, de cumplimiento de normas, dictando actos

concretos con eficacia particular, reducida al caso que los motiva. Esta última facultad supone de modo especial de la Reglamentación específica, que hemos recogido en el apartado D) anterior, ya que ésta será el antecedente normativo específico del Patrimonio Artístico, cuya efectividad queda confiada a la vigilancia de los órganos propios de esta esfera administrativa.

Como se ve, en este despliegue de consecuencias, ni los órganos del P.A.N. se convierten en órganos planificadores, que nunca han sido, ni se priva de competencias a los órganos de planificación. Se trata sólo de desarrollar las consecuencias implícitas en las declaraciones de conjunto, de modo que, dando a cada cual lo suyo, la declaración desenvuelva todas sus consecuencias y cumpla los fines para los que fue dictada.

Volviendo ahora al Real Decreto Ley del Tesoro Artístico de 1926, veremos como en él se desarrollan las consecuencias de la declaración de Conjunto de modo enteramente satisfactorio y adecuado a las circunstancias de la época. La declaración había de ser hecha por el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes y las etapas posteriores a la declaración se fijan, con claridad y brevedad, en el artículo 21, donde se desarrollan las dos vertientes de eficacia de la declaración: 1.º) una, hacia los dueños del suelo o promotores de edificación en la zona declarada conjunto, estableciendo sobre ella una "servidumbre de no edificar libremente", con prohibición de hacer obra alguna sin la autorización de las Entidades central y provinciales, correspondientes. 2.º) otra, hacia los Ayuntamientos, obligándolos : A) a levantar planos topográficos en que se acotarían las zonas sujetas a servidumbre; y B) a tener en cuentas estas demarcaciones y acotamientos en los proyectos de ensanche o reforma interior y exterior, prohibiéndoles realizar en ellos

obra alguna ni expropiar sin previo informe de las autoridades que intervinieron en la declaración y DECISION del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes. Por otra parte, el artículo siguiente, el 22, obligaba a los Ayuntamientos afectados a incluir en las Ordenanzas Municipales "preceptos obligatorios y especiales de conservación de sus monumentos típicos" y el 8.º adscribía los sitios y ciudades del Tesoro al suelo de la Nación, con cuanto le fuera consustancial o le sirviera de adorno y complemento, prohibiendo además su demolición en todo o en parte. Instrucciones especiales a las Corporaciones locales, dictadas por la Dirección General de Administración local, completaban desde fuera esta acabada obra legislativa, que, en la dinámica de sus preceptos, permitía, de un modo perfecto para la época, combinar las facultades del Estado con la actuación municipal y regulaba ya, con clara visión del problema, la repercusión de la declaración de conjuntos sobre la planificación urbana.

LOS CONJUNTOS HISTORICO-ARTISTICOS EN LA LEY DEL PATRIMONIO ARTISTICO NACIONAL DE 13 DE MAYO DE 1933

Proclamada en 14 de Abril de 1931 la segunda República española, el artículo 45 de su Constitución ponía bajo la salvaguardia del Estado toda la riqueza artística e histórica del país, concluyendo con la declaración de que "el Estado protegerá también los lugares notables por su belleza natural o por su reconocido valor artístico e histórico".

El desarrollo legislativo de este principio constitucional no pudo ser más desafortunado por lo que se refiere a los conjuntos histórico-artísticos. La Ley del Patrimonio Artístico-Nacional del 13 de Mayo de 1933, aparte de referencias

ocasionales, sólo dedica de manera expresa a los conjuntos el artículo 33, de redacción tan confusa, que ninguna de sus posibles interpretaciones resulta coherente. Tampoco es necesario apurar su interpretación, pues lo que en definitiva queda claro es que la ley de 1933 suprime la categoría de "conjuntos histórico-artísticos" como concepto independiente y la asimila a la de "monumento". Así resulta del mencionado artículo 33, cuyo contenido normativo se reduce a declarar aplicables a los conjuntos "todas las prescripciones referentes a los monumentos". Este criterio de asimilación al monumento y desaparición correlativa del concepto autónomo de conjunto se confirma por el hecho de que la nueva Ley, a diferencia del Real Decreto Ley 1926, prescinde de la división tripartita, fundamental en ésta de "Monumentos, Conjuntos y Yacimientos"; porque, al determinar las secciones de la Junta superior del Tesoro Artístico, establece, (artículo 8.º) la de monumentos y la de excavaciones, pero no la de conjuntos; y porque los tres primeros Títulos de la Ley se refieren a "inmuebles", y "objetos muebles", excluyendo los conjuntos, a los que sólo dedica un artículo, según se ha dicho.

El Reglamento de la Ley, de fecha 16 de Abril de 1936, confirma este criterio, ya que en su artículo 29 (que parece que intenta resucitar, del modo más insuficiente y por vía reglamentaria, el contenido del artículo 21 del R.D.-L. 1926) se dice que "los planes de reforma interior y ensanche, tanto de las poblaciones que figuren en la lista de ciudades, villas y pueblos, cuyas agrupaciones urbanas, total o parcialmente, tengan señalado interés artístico, histórico o pintoresco como las no incluidas, deberán hacerse sobre la base de respetar los monumentos histórico-artísticos". Es decir, que la calificación de conjunto es indiferente, pues tanto si existe como si no, lo que ese artículo dispone es que se respeten los monumentos y puesto que éstos han de ser respetados tanto

si forman parte de un conjunto como si están fuera de él, quiere decir que el concepto de conjunto es inútil. El penúltimo párrafo del artículo 19 del Reglamento se refiere también a los conjuntos, pero para imponer obligaciones a "propietarios y usuarios", lo que revela que se sigue pensando en los monumentos.

Después de la segunda República y bajo el imperio de su Ley de Patrimonio, aún vigente, sigue imperando esta desacertada asimilación y así la primera declaración de conjuntos que se hace después de la Guerra Civil, la del Decreto 9—III—40, es para declarar "monumentos histórico-artísticos" las ciudades de Santiago y Toledo. Por otra parte, la ley 22—XII—55, después de reformar el artículo 26 de la Ley del Patrimonio Artístico declara en su artículo 2.º que "en el caso de ciudades o núcleos de edificación declarados monumentos histórico-artísticos como tales conjuntos, lo establecido en el artículo anterior será de aplicación a los inmuebles artísticos o históricos incluidos en su perímetro, aunque no hayan sido objeto de declaración especial que los califique como tales monumentos histórico-artísticos, y no lo será, en cambio, a los proyectos de urbanización de tales ciudades o núcleos, los cuales, sin embargo, deberán ser sometidos a dictamen previo del Ministerio de Educación Nacional cuando su importancia pueda afectar al carácter de tal ciudad o conjunto urbano".

Este precepto representa, a la vez, la desintegración total del concepto de conjunto en la pluralidad de monumentos o edificios de interés que pueda incluir, la desaparición del último vestigio de la coordinación de acción estatal y planificación municipal establecida por el Real Decreto Ley 1926, y, por último, el principio de la abdicación de competencias del Ministerio de Educación a favor de otros órganos de la Administración. Vemos además aparecer aquí una palabra,

la palabra "dictamen" que ha de tener una significación fatídica y ha de pesar onerosamente sobre la ordenación legal del P.A.N.

La asimilación de la categoría "conjunto" a la de "monumento" no ha podido ser más desacertada. Revela una ausencia total de visión de futuro, ya que los años transcurridos desde 1933 han puesto de manifiesto que el concepto de conjunto tiene una importancia e implica unas complejidades que exigen cada día más una normativa propia.

Pero es que, además, esa asimilación reúne la doble virtud de ser, a la vez, excesiva e insuficiente. Excesiva, porque aplicar a todos y cada uno de los edificios de una ciudad entera la disciplina propia del monumento resulta tan insoportable para el particular como imposible para la Administración. Insuficiente, porque, tratándose de monumentos, que ya existen —cualquiera que sea su estado— y que tienen su propietario o usuario, la protección legal se reduce, en esencia, a prohibir a éstos que hagan obras, derriben o desmonten los monumentos, los destinen a usos incompatibles o los trasmitan sin autorización. En cambio, en los conjuntos hay que tener en cuenta no sólo lo construido, sino lo que se puede construir; se trata, no tanto o no sólo de proteger lo ya existente, como de impedir las nuevas edificaciones o los nuevos trazados que alteren o destruyan el conjunto y hay que tener en cuenta, más que al propietario o al usuario, al constructor, al promotor, al planificador.

Técnicamente, no es posible tampoco aplicar al conjunto los preceptos relativos a la cesión, transmisión, cambio de destino, etc. de los monumentos, ya que el "conjunto" es una delimitación administrativa que no puede de ningún

modo construirse como “universitas facti” ni, menos aún, como “universitas iuris”. Si se la trata así (hablando, por ej., de “cesión de todo el conjunto”) se fuerza arbitrariamente la unidad del conjunto más allá de lo real; si se aplican sus preceptos a cada edificio (dirección en que apunta el art.º 2.º, citado, de la Ley 22—XII—55) se “desintegra” la unidad del conjunto en sus elementos, aparte de las dificultades accesorias que surgirían al imponer a edificios no declarados monumentos las mismas restricciones que a éstos sin otorgarles, correlativamente, las ventajas que, aunque pequeñas, se conceden a los monumentos.

Por otra parte, esta legislación elude —por esa integración del conjunto en el monumento— el tema gravísimo de la planificación, que si puede salvarse con relativa facilidad para el monumento, resulta insoslayable y delicadísimo para el tema “conjunto”.

El resumen de la evolución legislativa contemplada hasta ahora es la de una primera clara visión del problema y una lógica atribución de facultades en el R. D. L. de 1926 y una posterior ceguera para el tema con la inevitable abdicación de competencias. Se producía así un vacío legal y este vacío era una invitación a que otros titulares de poder público lo llenaran, aunque carecieran de la competencia debida. El vacío producido por la Ley del Patrimonio Artístico de 1933 lo van a llenar las sucesivas Leyes del Suelo.

LA LEGISLACION DEL SUELO Y LOS CONJUNTOS HISTORICO-ARTISTICOS

Con la Ley de Régimen del Suelo y ordenación urbana de 12 de mayo de 1956 aparece en España una nueva técnica legal,

la de planificación total del suelo, que replantea con toda agudeza el problema de la competencia en materia de conjuntos histórico-artísticos y el de sus relaciones con la planificación urbana. No nos ocuparemos de la Ley del Suelo de 1956 porque está derogada; porque su regulación, aunque decisiva, poco extensa, ha pasado a la ley vigente, texto refundido de 9 de abril de 1976, cuya sistemática sí es necesario exponer en sus líneas generales.

Como Ley del Suelo, su armazón se construye sobre la clasificación del suelo, punto capital puesto que de la clasificación depende el régimen jurídico de la planificación de lo que hay sobre él. Conforme a la Ley del Suelo, el suelo se clasifica en tres grandes categorías: Urbano, urbanizable y no urbanizable. Urbanos son los terrenos que, por contar con acceso rodado, abastecimiento y evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica o por estar ya consolidados con edificación en dos tercios de su superficie, sean incluidos como urbanos en los Planes (art.º 78). Urbanizable es el suelo que la planificación declare apto para ser urbanizado, bien según programas del propio Plan (y entonces tenemos el suelo urbanizable programado), bien porque haya de urbanizarse según programas de acción urbanística (y entonces nos encontramos ante el suelo urbanizable no programado), art.º 79. Finalmente, suelo no urbanizable es ... todo lo demás, todo terreno que no es ni urbano ni urbanizable.

En esta clasificación, los conceptos de suelo urbano y urbanizable se complementan. El primero no es un concepto estático: Su contenido irá aumentando a medida que el suelo urbanizable se vaya convirtiendo en urbano. El suelo urbanizable tiene como fin convertirse en suelo urbano. En cuanto al suelo no urbanizable es, en la Ley del Suelo, por una parte, una categoría negativa: todo terreno no incluido en los tipos de urbano y urbanizable (art.º 80.I); por otra,

un cajón de sastre, donde entran terrenos de excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, lugares susceptibles de excepcional explotación, parques naturales notables por su fauna o por su flora —necesarios para el equilibrio ecológico— y, por supuesto, terrenos que necesitan especial protección de sus valores paisajísticos, históricos y culturales (art.º 80.2)—.

La conclusión, no explícita en la ley, es que los conjuntos histórico-artísticos son, en la actual Ley del Suelo, terrenos no urbanizables. La conclusión es tan sorprendente, que, después de llegar a ella, se vuelven a revisar los textos, por si nos hubiéramos confundido. Pero no; es así. Aunque en la definición de suelo urbano del art.º 78 entran, sin duda, los conjuntos situados dentro de él, sin embargo, desde el momento en que son objeto de protección específica mediante Plan Especial se convierten en no urbanizables. Es decir, que sólo pueden ser suelo urbano renunciando a su protección especial y dejando, por tanto, de ser conjuntos histórico-artísticos.

Esta clasificación del suelo está condicionada y repercute, a su vez, en la ordenación de la Planificación. Según la Ley, existen tres grandes especies de Plan, encapsuladas de mayor a menor, en un orden descendente, en el que la especie más alta condiciona a las inferiores: Plan Nacional de Ordenación, Planes Directores Territoriales de Coordinación, Planes Generales Municipales y, un tanto al margen, Normas complementarias y subsidiarias de Planeamiento, de las que prescindiremos en adelante porque su nombre indica ya su carácter y se les puede aplicar, en su caso, lo que se diga de los planes propiamente dichos.

El Plan Nacional de Ordenación determina las grandes directrices de la ordenación del territorio nacional (art.º 7.º)

y respecto de él la Ley no hace mención especial alguna referente a nuestro tema.

Los Planes Directores Territoriales de Coordinación podrán tener ámbito super-provincial, provincial y comarcal (art.º 6.2) y en ellos deben figurar obligatoriamente incluidas las medidas de protección del P.A.N. Para comprender el alcance de esta norma (apartado c) del n.º 2.º del art.º 8.º hay que compararla con lo que el mismo art.º dispone (2,b) sobre las áreas de territorio afectas a la defensa nacional. Respecto a éstas, la ley se limita a ordenar que se señalen en los planes, pero sin obligar a que se incluyan las medidas propias de la defensa nacional. Son, pues, huecos en el planteamiento, vacíos de la planificación, zonas exentas. En cambio, tratándose del P.A.N. (lo mismo que en los demás casos de suelo no urbanizable protegido: zonas de preservación del medio ambiente natural, de recursos naturales excepcionales, de conservación del suelo), la Ley obliga a incluir en el Plan las medidas de protección y estas medidas vincularán no sólo a los particulares, sino también a la Administración (art.º 9.1) y, por tanto, a la Dirección General y al Ministerio encargados específicamente de velar por el Patrimonio artístico nacional.

Los Planes Directores Territoriales condicionan los Planes Generales Municipales de ordenación, que abarcan uno o varios términos municipales completos (art.º 10.1) y que deberán contener, entre otras, “las medidas y condiciones especiales que sean precisas para la conservación y protección... de las edificaciones y parajes que por sus características especiales lo aconsejen, con el ámbito de aplicación que en cada caso sea necesario” (art.º 12.2.4).

A partir de los Planes Generales Municipales, y por debajo de ellos, desenvuelve la Ley la planificación menor, que ha

de respetar las normas generales de la planificación mayor y que es diversificada por la ley según las distintas clases de suelo antes expuestas.

Para el suelo no urbanizable (y, por tanto, para los conjuntos histórico-artísticos), la Ley dispone: "En desarrollo de las previsiones contenidas en los Planes Generales Municipales, en los Planes Directores Territoriales de Coordinación o en las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento deberán redactarse, si fuere necesario, Planes especiales para la ordenación de recintos y conjuntos artísticos... sin que en ningún caso puedan sustituir a los Planes Generales Municipales como instrumentos de ordenación integral del territorio" (art.º 17.1).

Los Planes especiales no se limitan a los conjuntos, sino que pueden utilizarse para todas las clases de suelo no urbanizable incluidas en el apartado 2.º del art.º 80, más algunas actuaciones en suelo urbano. Para los Planes especiales destinados concretamente a la preservación de conjuntos, el art.º 18 de la Ley ordena: "1. La conservación y valoración del Patrimonio histórico y artístico de la Nación y bellezas naturales, en cuanto objeto de planeamiento especial, abarcará entre otros, estos aspectos:

- a) Elementos naturales y urbanos, cuyo conjunto contribuya a caracterizar el panorama.
 - b) Plazas, calles y edificios de interés.
 - c) Jardines de carácter histórico, artístico o botánico.
 - d) Realce de construcciones significativas.
 - e) Composición y detalle de los edificios situados en emplazamientos que deban ser objeto de medidas especiales de protección.
 - f) Uso y destino de edificaciones antiguas y modernas.
2. A los efectos expresados, podrán dictarse normas especiales para la conservación, restauración y mejora de los

edificios y elementos naturales y urbanísticos, previo informe, cuando tales normas tengan carácter nacional, de la Dirección General del Patrimonio Artístico y Cultural”.

Los dos apartados de este artículo merecen ser retenidos en la memoria: Por el primero, el planeamiento especial ha de ordenar íntegramente en el aspecto artístico el conjunto a que se aplica. Por el 2.º, sólo las normas protectoras de carácter nacional serán sometidas a la Dirección General del P.A.N. y, exclusivamente, a efectos de “informe”.

Para comprender el alcance de estas medidas de la Ley del Suelo sobre la planificación de los conjuntos, sería preciso estudiar sus normas sobre competencia para la iniciativa y la aprobación de los Planes. No es este el momento ni me atrevería yo a cansar vuestra atención con la casuística legal en este punto. Baste decir que en ningún momento, sea en la iniciativa, en la orientación, ni, sobre todo, en la aprobación, se reconoce a los órganos rectores del P.A.N. intervención alguna decisiva y que la aprobación final de la planificación de los conjuntos histórico-artísticos queda sustraída tanto a la Dirección General del Patrimonio como al Ministerio correspondiente.

¿Qué juicio merece esta regulación de los conjuntos en la Ley del suelo? Para mí, sin la menor duda, negativo.

PRIMERO. Ante todo, es absurdo incluir los conjuntos en la categoría “suelo no urbanizable”, categoría artificial, que incluye realidades tan diferentes como el suelo rústico, el agrícola propiamente dicho, el no cultivable, el cultivable de rendimientos excepcionales, el natural protegido y otros netamente urbanos. Es absurdo incluir en la misma clase de suelo el Albaicín y las estepas de Guadix, Sierra Nevada y el Realejo, la Vega y la Alpujarra. Es cierto que la Ley distingue dos grandes subclases de suelo no urbanizable,

pero aún así, la segunda subclase, en la que se incluyen los conjuntos, es demasiado heterogénea y la unidad total subsiste. La consecuencia es que cuando la Ley da preceptos generales sobre el suelo no urbanizable, su aplicación es dudosa para ciertas clases de suelo (p. ej., la norma del art.º 11.3 que ordena preservar estos terrenos del “desarrollo urbano” sólo puede aplicarse a los conjuntos si entendemos el “desarrollo” de un modo puramente cuantitativo; véase igualmente el precepto del art.º 86.1 en relación con el 85).

Pero lo inadmisibile es la clasificación de los conjuntos como suelo no urbano ni urbanizable. ¿Qué ficción es ésta que niega carácter urbano en Granada al Albaicín y al Realejo? ¿Qué prejuicios, qué dogmatismos, qué necesidad de seguir criterios prefijados de clasificación ha llevado a esta conclusión que niega la evidencia y se cierra a la realidad? Albaicín y Realejo, por citar los casos que nos tocan más de cerca, son zonas urbanas, partes de la población urbana que es Granada, inseparables de ella, en constante intercambio, ligadas por problemas comunes, con conexión de arterias viales, redes de electricidad, teléfono, agua, servicios públicos, transportes urbanos, como la que liga los tejidos vivos de un mismo organismo. A la hora de la realidad, estas dos zonas no pueden ser objeto simplemente de un plan de ordenación estética y nada más (conforme al art.º 18 de la ley), como si fueran de verdad terrenos ni urbanos ni urbanizables, sino que necesitarán todos los planes especiales que se aplican al suelo urbano: Planes de reforma interior (art.º 23), porque estos conjuntos histórico-artísticos no por serlo dejan de necesitar la creación de dotaciones y equipamientos comunitarios y pueden necesitar descongestión y saneamiento de sectores insalubres o resolución de problemas de circulación —finalidades todas a que atienden esos planes— y necesitarán planes de saneamiento para mejorar sus condiciones de salubridad (art.º 24).

SEGUNDO. El apriorismo que ha guiado la redacción de la Ley del Suelo nos lleva a otra deficiencia: El afán de establecer un sistema planificador rígidamente ajustado al esquema de la jerarquía normativa propia del ordenamiento jurídico en general. Y así los Planes Directores Territoriales deben contener las normas supremas sobre ordenación de conjuntos, los principios básicos (art.º 8.2.c), que servirán de techo legal a los principios, más concretos pero aún generales, de los Planes Generales Municipales (art.º 12.2.4), hasta que finalmente los Planes especiales, desarrollando en detalle los anteriores principios generales, den las normas concretas de aplicación, como lo dice, con toda la especificación deseable, el art.º 17.1, ya citado: “En desarrollo de las previsiones contenidas en los Planes Generales Municipales, en los Planes Directores Territoriales de Coordinación o en las Normas complementarias y subsidiarias de planeamiento deberán redactarse, si fuere necesario, los Planes especiales para la ordenación de recintos y conjuntos artísticos”.

Pues bien, no; no es verdad. Al redactarse esas normas no se irá de arriba abajo y de más a menos. Será al revés: Se irá de abajo arriba y de lo menos a lo más. Un Plan Director que abarque más de una provincia puede comprender conjuntos muy diversos: Incluir en él normas apriorísticas sobre su protección sólo puede hacerse con seguridad si antes se ha estudiado la problemática especial de cada conjunto particular y de ellas se ha abstraído por inducción generalizadora preceptos más amplios, que, a su vez, son objeto de una nueva abstracción para poder incluirlos, sin daño futuro, en el Plan Director. Es decir, no se va por vía de deducción reductora, del principio a la consecuencia, sino, por inducción generalizadora, de los casos concretos a la regla que los engloba.

Estas no son objeciones académicas, perdón, quiero decir meramente teóricas. De hecho no se ha seguido, ni es posible que se siga, el orden planificador marcado en la Ley. No se ha redactado, ni se piensa redactar el Plan Nacional y cuando se ha elaborado algún Plan Director Territorial, y el ejemplo lo tenemos muy cerca, ha habido que suspender su ejecución, porque, sin duda, faltaban los estudios previos, parciales, preparatorios, sin los cuales un Plan general no puede ajustarse a la realidad y ser eficaz. Es decir, el orden de mayor a menor será plenamente válido en el plano de la eficacia jurídica, cuando la planificación esté elaborada, pero en la elaboración habrá que proceder casi siempre al revés.

TERCERO. A este mismo prurito de juridicidad rigurosa responde el tercer reproche que debemos hacerle a la Ley del Suelo en este punto: La pretensión de crear "ex novo" un sistema jurídico auto-suficiente, ignorando la realidad existente y desenvolviéndose con lógica jurídica a partir de ciertos presupuestos dogmáticos.

Personalmente no comparto la tajante opinión de D. Alvaro D'Ors que niega categoría de Derecho a los modernos ordenamientos planificadores. El Derecho es un instrumento más del que una criatura proyectada al futuro, el hombre, se sirve para ordenar ese futuro con arreglo a sus fines. Pero si todo Derecho es proyecto, o parte de un proyecto, hay una gran diferencia entre las zonas del Derecho verdaderamente institucionalizadas, con una estructura rigurosamente lógica y una dogmática que permite deducir de un concepto sus consecuencias y que, en conjunto, más que imponer conductas, las canalizan y más que obligar, permiten, y aquellas otras que son sólo el ropaje legal de una acción concreta de gobierno. Y esto último es, lo que, con todos los respetos, es la Ley del Suelo. Basta comparar la división de las cosas en

muebles e inmuebles con la clasificación del suelo en urbano, de reserva urbana y rústico, de la anterior Ley del Suelo, o en urbano, urbanizable programado o no programado y no urbanizable, de la actual. La primera es una clasificación conceptual que responde a una realidad natural estable y por eso permanece durante milenios y sigue siendo actual y condiciona zonas enteras del Derecho, desde la legislación tributaria al ordenamiento hipotecario. La clasificación del suelo, por el contrario, responde a los propósitos concretos de una actuación gubernamental eventual, que, además, se consume, en gran parte, en cuanto se realiza y no se sobrevive a sí misma.

En estas condiciones, crear un Derecho del suelo con una construcción dogmática análoga a la del Derecho civil parece excesivo. Si en vez de intentar crear una sistemática total, cerrada en sí misma y auto-suficiente, se hubiera atendido a la realidad, la solución —me refiero siempre al tema “conjuntos histórico-artísticos”— creo que hubiera sido sencilla.

Lo primero que la Ley del Suelo debió hacer fue reconocer la realidad de los conjuntos histórico-artísticos ya existentes, oficialmente declarados en el momento de su promulgación. Señores, si desde 1929 se vienen declarando ciudades artísticas, recintos y conjuntos histórico-artísticos, si en 1976, fecha de la publicación del actual texto refundido, el número de estos conjuntos debe rebasar ampliamente el centenar, distribuidos por toda España, lo único lógico habría sido reconocer esta realidad e introducirla en la Ley. Se trataba de suelo ya ordenado, ya clasificado, ya disciplinado total o parcialmente. Todo era cuestión de darle entrada en la ley.

Al llegar a este punto, se ofrecen dos tipos de conducta a elegir. De una parte, la del arbitrista impenitente, que

comienza sus frases con el preámbulo "si yo fuera ministro" y las concluye con una solución imposible, disparatada o contradictoria. Pero hay también el tipo negativo, que todo lo critica y todo lo condena sin ofrecer jamás una solución positiva. Entre estas dos posibilidades, elijo sin vacilar la primera, aun a riesgo de convertirme en un arbitrista más, pintoresco o ridículo. Pero, a mi juicio, todas las referencias, alusiones y normas concretas que sobre conjuntos existen en la actual Ley del Suelo, deberían desaparecer para ser sustituidas por sólo cuatro artículos:

1.º Los conjuntos histórico-artísticos, declarados como tales, se regirán por las normas que los regulen. Si como consecuencia de nuevos Planes urbanísticos resultare la conveniencia de su alteración, se someterá ésta a la aprobación del Ministerio de Cultura, resolviendo, si hubiere discrepancia con el de la Vivienda, el Consejo de Ministros.

2.º Para los conjuntos histórico-artísticos que estando declarados no hayan sido totalmente planificados, se redactarán Planes especiales por los órganos urbanísticos competentes, que se someterán a la aprobación del Ministerio de Cultura, resolviendo, si hubiere discrepancia con el de Vivienda, el Consejo de Ministros.

3.º Cuando en el futuro se declaren nuevos conjuntos histórico-artísticos, se someterán a revisión en la zona que delimita el nuevo conjunto los planes urbanísticos que les afecten. Las modificaciones que resulten en el planeamiento vigente seguirán el trámite previsto en los dos artículos anteriores.

4.º Las Instrucciones reguladoras de la ordenación estética de los conjuntos, emanadas de la Dirección General del

Patrimonio Artístico, no formarán parte, a ningún efecto, del articulado de los Planes ni se someterán a su tramitación.

Con estos artículos, que no significan la derogación de la Ley del Suelo y que dejan intacta toda su sistemática, se evita, en primer lugar, el absurdo de clasificar los conjuntos como suelo no urbanizable. Los conjuntos serán urbanos cuando formen parte de núcleos urbanos y serán no urbanizables en los demás casos, pero siempre estarán sometidos a su régimen especial, sin convertirlos en islotes artificial y ficticiamente desgajados de la realidad en que existen.

En segundo lugar, se evita la proclamación, inoperante para lo bueno, pero obstaculizadora y embarazosa en cualquier caso, de normas abstractas y principios generales de protección de conjuntos.

En tercer lugar, se delimitan claramente las competencias. Aun a riesgo de parecer reiterativo, insisto en que no se da a la Dirección General del P.A.N. facultades de planificación urbanística, que nunca tuvo ni debe tener, pero se le reconoce el control sobre esa planificación que le dio el R. D. Ley de 1926 y que nunca debió perder. Por otra parte, no sólo no se merman facultades al Ministerio de la Vivienda, sino que se le reconoce un recurso o alzada ante el Consejo de Ministros, que, en rigor, excede lo necesario.

Por último, al dejar fuera de los textos planificadores las Instrucciones de la Dirección General del P.A.N. (Facultad D) de las cinco que al principio de este discurso enumeramos como emanadas de la potestad de "declarar" conjuntos, se evita el convertir los Planes en una fuente de competencia atractiva, que potencialmente despoja a los órganos competentes, pero tampoco se crean huecos en el planeamiento, equiparando los conjuntos a las zonas de interés militar

justificadamente reconocidas en el art.º 8.º 2 de la Ley del Suelo.

El sistema que acabo de proponer no contiene, jurídicamente hablando, ninguna novedad. Al principio de mi exposición, llamaba la atención de Vds. sobre el diferente tratamiento que la Ley del suelo daba, en la planificación urbanística, a los conjuntos histórico-artísticos (art.º 8.º 2.c) en comparación con las áreas afectadas a la defensa nacional. Estas últimas, decía, producen huecos en el planeamiento. Pues bien, estos huecos están cubiertos, fuera de la legislación urbanística, como es lógico, por la Ley de 12 de marzo de 1975 sobre zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional y por el Reglamento aprobado por R. Decreto 689/78 de 10 de febrero, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 14 de abril pasado, cuando estaba yo en trance de escribir este trabajo.

En esta legislación se distinguen tres grandes categorías: A) Zonas de interés para la defensa nacional, B) Zonas de seguridad de instalaciones militares o civiles de interés militar; y C) Zonas de acceso restringido de propiedad por extranjeros, clasificación, que sin querer llevar los paralelismos más allá de lo justo, recuerda la que en la legislación del Patrimonio Artístico puede hacerse entre Monumentos y conjuntos, perímetros de protección de unos y otros y restricciones jurídicas que en ambos casos se imponen.

Pues bien, conforme a esta legislación, la *declaración* de las zonas se hace por Decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del de Defensa, y en ella se fijan ya las prohibiciones, limitaciones y condiciones que se derivan de la declaración.

En cuanto a los efectos de la declaración, veamos lo que dice el art.º 6.º de la Ley (reproducido en el 6.º del Reglamento):

“Las zonas declaradas de interés para la defensa nacional quedarán, a los efectos de esta Ley, bajo la responsabilidad y vigilancia de las autoridades militares jurisdiccionales de los Ejércitos de Mar, Tierra y Aire, a cuya iniciativa se deba la declaración, las cuales serán las UNICAS COMPETENTES para realizar, en consonancia con las normas que reglamentariamente se establezcan, el despacho y la tramitación de solicitudes y otorgamiento de autorizaciones referentes a la observancia y cumplimiento de cualquiera clase de prohibiciones, limitaciones o condiciones impuestas en dichas zonas. Cuando la autorización solicitada para obras o servicios públicos fuera denegada, el Ministerio o Ente público solicitante podrá repetir la solicitud ante el Consejo de Ministros”.

Por otra parte, cuando cualquier Ministerio elabore un proyecto de obras, trabajos o instalaciones en zonas declaradas de interés para la defensa nacional, que resulte afectado por las limitaciones establecidas en el Decreto de declaración, remitirá el anteproyecto al Ministerio de Defensa, a efectos del art.º 6.º (antes citado). El Ministerio de Defensa manifestará sus objeciones, si las tuviere, al proyecto o anteproyecto, que pasará a definitivo si el otro Ministerio acepta íntegramente las objeciones. En otro caso, se realizará una consideración conjunta por ambos Ministerios y si la discrepancia subsiste, resolverá el Consejo de Ministros.

La misma obligación tienen los Organismos autónomos del Estado y las Diputaciones y Cabildos insulares, Ayuntamientos y los organismos autónomos de carácter local, así como los particulares. Si no hay conformidad con las objeciones al proyecto formuladas por el Ministerio de Defensa, se concede recurso de alzada ante el Consejo de Ministros.

En cuanto a las zonas de seguridad, el Ministerio de Defensa comunica a los Ayuntamientos afectados la existencia y perímetro de las zonas para su traslado a los propietarios y titulares de obras o servicios públicos en la zona, precepto que, como Vds. ven, recuerda el del art.º 21 del R. D. Ley de 1926.

Aquí tenemos el ejemplo de una materia que guarda bastante analogía con la de los conjuntos histórico-artísticos, pero en la que, a diferencia de ella, se ha desarrollado una legislación coherente con sus principios, adecuada a sus fines, preservando la competencia debida a los órganos competentes, sin la menor extralimitación, antes bien, con un riguroso respeto a los principios jurídicos y con una atención ejemplar a todos los aspectos del tema, de alguno de los cuales hemos de volver a ocuparnos.

CUARTO. Finalmente el sistema de la Ley del Suelo significa la eliminación de la competencia de la Dirección General del Patrimonio Artístico y del actual Ministerio de Cultura en la regulación de los conjuntos histórico-artísticos. Es cierto que nunca estos órganos tuvieron facultades de planificación, pero no es menos cierto que desde que aparece en nuestra legislación el concepto de "conjunto histórico-artístico", en el Real Decreto Ley de 1926, se consagra ya, no la potestad planificadora del Ministerio de Instrucción, entonces competente, sino algo más importante: Su poder de control superior sobre la planificación entonces existente, la municipal: "En las ciudades y pueblos total o parcialmente declarados o que se declaren incluidos en el Tesoro Artístico Nacional... no podrán los Ayuntamientos realizar obra alguna ni usar de las facultades de expropiación que concede el Estatuto Municipal sin previo informe de las Entidades que intervinieron en la declaración y Decisión del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes" (artículo 21).

Esta competencia ha desaparecido de la Ley del Suelo, que obliga a incluir en los planes las medidas de protección del P.A.N., pero las sustrae al control del Ministerio a quien por naturaleza corresponde. No basta con decir, genéricamente, que las medidas de protección de los conjuntos urbanos e histórico-artísticos se dictaran "de conformidad, en su caso, con la legislación específica aplicable en cada supuesto" (artículo 12.5.º 1.e), si no se respeta la facultad decisoria que esa legislación atribuye al Ministerio correspondiente. No basta con esa referencia imprecisa, si luego resulta, conforme al artículo 9.5.º, que los Departamentos Ministeriales afectados por determinaciones de los Planes Directores Territoriales sólo pueden llevar a efecto "las acciones previstas en los Planes" (artículo 9.1), en labor subordinada, de mera ejecución, de lo que ya se ha decidido sin su aprobación. No basta con que las normas especiales para defensa del P.A.N. sean sometidas a previo *informe* de la Dirección General del Patrimonio y aun eso, sólo cuando tales normas tengan carácter general (art.º 18.2). No basta con que el Ministerio de la Vivienda someta a *informe* de los Departamentos interesados por su competencia (y, en su caso, por tanto, al de Cultura) los Planes Directores Territoriales. La aprobación inicial o definitiva, la propuesta, en su caso, al Consejo de Ministros corresponde al Ministerio de la Vivienda, a las Comisiones Provinciales de Urbanismo, a las Diputaciones y a los Ayuntamientos, nunca y en ningún caso a la Dirección General del Patrimonio y al Ministerio de Cultura, en materia tan de su específica competencia como la ordenación de los conjuntos histórico-artísticos, que si se declaran tales es por razones estéticas y, por tanto, quedan automáticamente sometidas a la competencia del Ministerio, llámese de Instrucción de Educación o de Cultura, que tenga a su cargo velar por el arte y la cultura de España.

La tendencia constante de la legislación del Suelo (y no sólo de ella) es sustituir la facultad por el informe, la decisión por el asesoramiento, acabando así por eliminar a la Autoridad naturalmente competente.

Repetimos, para que no haya duda sobre este particular: Ni queremos atribuir a los órganos rectores del Patrimonio Artístico facultades de planeamiento que nunca tuvieron, ni queremos quitárselas al Ministerio de la Vivienda a que corresponden. Sólo decimos que en el tema concretísimo de los conjuntos histórico-artísticos, la planificación elaborada por los Organos urbanísticos competentes debe someterse a la decisión última y normalmente definitiva de los Organos rectores del P.A.N.

La Ley del Suelo ha despojado de su legítima competencia al Ministerio de Cultura en beneficio de un Ministerio, el de la Vivienda, de planificación técnica, que usurpa de este modo la facultad de control superior que, al menos en principio, fue atribuida al Ministerio llamado a ejercerla por su cometido propio.

Resumiendo, el resultado de la evolución legislativa contemplada hasta ahora, hallamos una primera fase, la inicial, en que al Ministerio correspondiente (el de Instrucción entonces) se atribuyeron facultades de control del planeamiento urbano, perfectamente adecuadas para la época. Viene después una segunda fase, en la que bajo el imperio de la Ley de 1933, actualmente vigente, estas facultades desaparecen de la normativa legal. Finalmente, acabamos de ver cómo esas competencias, abandonadas por el Ministerio a quien correspondían, son atribuidas por la Ley del Suelo al Ministerio de la Vivienda. Se produce así un despojo, consumado ya en la Ley, aunque sólo virtual en la realidad y que, si no es remediado, conducirá a que también en la

realidad la ordenación de los conjuntos histórico-artísticos pase a depender enteramente de los Organos estrictamente urbanísticos. Pero entre tanto se va a producir otra situación especialmente anómala, la de duplicación de ordenamientos, es decir, que los conjuntos histórico-artísticos van a tener, como tales, una doble regulación: la que dicte, si lo hace, la Dirección General del Patrimonio y la que se contenga en los Planes Municipales.

LAS "INSTRUCCIONES" DE LA DIRECCION GENERAL DEL PATRIMONIO ARTISTICO Y LA FACULTAD DE INTERVENIR LOS PROYECTOS DE EDIFICACION

Hasta ahora hemos estudiado las tres primeras facultades que al comienzo de esta exposición decíamos que se derivaban lógicamente de la facultad atribuida a la Dirección General del P.A. de "declarar" los conjuntos histórico-artísticos. Vamos a ocuparnos ahora de las dos últimas, la de dictar "Instrucciones" sobre disciplina de los conjuntos y la del control de la edificación.

La facultad de dictar Instrucciones para ordenar los conjuntos es la única que ejerce la Dirección General correspondiente, ya que las leyes vigentes (del Patrimonio artístico y del Suelo) no le dan intervención en el planeamiento. La fundamentación legal de esta facultad está en las atribuciones genéricas otorgadas a la Dirección General por la Ley de 1933, respaldadas por la constante y creciente práctica administrativa de declaración de conjuntos, por el total apoyo de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y por los compromisos internacionales contraídos por el Estado español al aceptar las recomendaciones del Consejo de Cooperación intelectual del Consejo de Europa.

La práctica actual española sobre conjuntos es la siguiente:

A) Su declaración se hace por Decreto, en el que, si no se trata de una ciudad entera, se determina, al menos, el perímetro de la zona. Generalmente se deja a una Orden posterior la zonificación, aunque hay casos en que la delimitación misma queda sin fijar, encomendándola a una Comisión especial ("Camino de Santiago").

B) La delimitación (si no ha sido hecha), la zonificación, las instrucciones de aplicación en cada zona y algunas normas de procedimiento son objeto de Orden ministerial. En algún caso en que la Orden ha extendido el perímetro de protección histórico-artística más allá de lo fijado en el Decreto (caso de Cáceres), el Tribunal Supremo ha anulado la ampliación.

C) Las Instrucciones constituyen, a la vez, criterios limitativos para la edificación o el planeamiento de la zona y normas regladas, en lo posible, para la Administración. En muchos casos de declaraciones de conjuntos no se especifican las restricciones o las normas y para tales supuestos valen, en cuanto a las poblaciones de carácter histórico-pintoresco, las Instrucciones dadas con carácter general por la Orden de 24 de noviembre de 1964.

El análisis de esta Orden nos da una idea de cuál puede ser el contenido de las "Instrucciones". En la misma se ordena, ante todo, la fijación de una zona en la que rigen graves limitaciones en cuanto a destino, tamaño, estilo y altura de las edificaciones permitidas. Se regulan a continuación las "condiciones de uso" en el casco de la población, sección que contiene disposiciones sobre actividades incómodas, nocivas etc. y el mandato de que la vida económica de estos conjuntos se oriente "exclusivamente hacia la industria turística". Se fijan a continuación condiciones de volumen, condiciones de estilo, normas sobre construcciones e instala-

ciones de tipo industrial y uso público y preceptos sobre proyectos de obras, de urbanizaciones, embellecimiento, jardinería y alumbrado público.

A la vista del amplio contenido de estas Instrucciones, cabe preguntarse por qué hacemos tanto hincapié sobre las facultades de regulación del planeamiento, por qué tanta insistencia en que además de la facultad de dictar Instrucciones, la Dirección General deba tener además nada menos que otras tres facultades (de iniciar, orientar y aprobar el planeamiento) y, por añadidura, con carácter preferente. ¿Acaso esas Instrucciones (o sus análogas) tan completas, no resuelven el problema?

Pues bien, no bastan. Si analizamos su contenido vemos que constan de dos partes distintas: Una que contiene normas que, esencialmente, son de planeamiento: cinturón verde, condiciones de uso, alturas, volúmenes. Otra que contiene normas de ornato: calidad de materiales, color de revestimientos, rótulos, anuncios, etc.

Pues bien, respecto de la primera parte, la planificadora, el dilema es: O se refieren a conjuntos que aún no tienen plan o a conjuntos que ya lo tienen. Si es a los primeros, no hay precepto legal que obligue a tener en cuenta esas Instrucciones a la hora de elaborar los planes; carecen, por tanto, de eficacia obligatoria. Si se aplican a conjuntos dotados ya de planes urbanísticos, debidamente aprobados, es legalmente incorrecto que las condiciones fijadas en un plan aprobado según ley sean mermadas o reducidas por una simple Orden ministerial. Es decir, esas normas de planeamiento, fuera de la legislación del Suelo y sin apoyo tampoco en la actual Ley del Patrimonio Artístico, son ineficaces.

En cuanto a los preceptos de ornato (material de cubiertas,

revestimientos y pavimentos, color de fachadas, estilo de farolas etc.) el dilema es distinto. Pensemos, para situar concretamente el tema, en un barrio artístico de Granada, Albaicín o Realejo, y supongamos que ha sido declarado conjunto histórico-artístico. Su declaración como conjunto no excluye que tenga problemas de circulación rodada, comunicación con el resto de la ciudad, de congestión, de saneamiento, de falta de espacios verdes etc., problemas todos semejantes a los que pueda tener cualquier barrio totalmente diferente, digamos el Zaidín, para no salir de Granada.

Pues bien, es evidente que mientras en el Zaidín esos problemas pueden ser abordados quirúrgicamente, sin más limitación que la económica y con los criterios más estrictos de modernidad, en cuanto a funcionalidad y estética, en el Albaicín los mismos problemas tienen que enfocarse desde un condicionamiento primario, imprescindible y decisivo: El carácter estético del barrio. Luego el planeamiento deberá ser siempre, desde el principio, suscitado, orientado y, al final, sancionado por los órganos del Patrimonio Artístico, guardianes de ese carácter. Si, como ocurre ahora, se deja la planificación a los órganos planificadores, si se prescinde de la Dirección del P.A. y el Albaicín se planifica como cualquier otro barrio y, al final, viniera el P.A. con sus Instrucciones sobre tamaño de baldosas, clase de cal y la piedra de los pavimentos, se habría hecho una obra grotesca: El maquillaje, folklórico y pseudo-pintoresco sobrepuesto a un barrio sin carácter. Luego, las "Instrucciones" no bastan. Es preciso, y pido perdón por la insistencia, pero ese es el hilo conductor y la tesis de este discurso, es preciso, digo, que los órganos del Patrimonio artístico tengan la iniciativa, la superior dirección y el control de la planificación de los conjuntos histórico-artísticos.

A la inversa, concedidas estas tres facultades, que se resumen en la intervención decisoria del P.A. en la planificación de los conjuntos, tampoco se puede prescindir de las "Instrucciones", pues aunque la planificación del conjunto se haya hecho con arreglo al criterio estético más depurado, serán precisas ordenanzas de estilo para evitar que ese barrio que ha conseguido preservar su carácter, vea oculta o disfrazada su belleza por un revestimiento inadecuado, bien por amanerado, forzado, o por exótico, falsamente estilizado etc.

En definitiva, son precisas las facultades del P.A.N. de dirección del planeamiento de los conjuntos y son precisas las "Instrucciones", que, si aquellas se han ejercido, serán ya sólo de estilo. Pero hay que decir más. Mientras que aquellas facultades se deberían ejercitar dentro de la sistemática de la planificación y consumarse en ella, quedando materializadas en el documento o conjunto de documentos que constituyen el "Plan", con todos sus anejos, las "Instrucciones" deben ser un texto separado.

Acabamos de ver cómo la Dirección General de Bellas Artes, hasta ahora, con una espléndida y soberbia ignorancia de la Ley del Suelo, dicta todo un planeamiento con gravísimas restricciones de la facultad normal de la edificabilidad. La Ley del Suelo, por su parte, no llega a tanto. Reconoce la existencia de la Ley de Patrimonio Artístico, pero su reconocimiento se limita a un frío saludo, que no admite el diálogo ni la igualdad de trato. Estamos en un mundo esquizofrénico, en que ninguna de las dos partes, fatalmente destinadas a colaborar, admite la existencia de la otra.

El resultado inevitable es que cada uno legislará por su parte y que acabaremos por encontrarnos con una regulación por

partida doble, desde el mismo ángulo real y jurídico, de un solo destinatario de derecho.

Para evitar este mal resultado hay un camino. Dejar fuera de los Planes las Instrucciones de la Dirección General del Patrimonio Artístico. Así subsistirá, como debe ser, la independencia propia de este orden administrativo y así se garantizará, además, la subsistencia de sus órganos provinciales. Con lo cual pasamos al examen de la última de las facultades que, al principio de este trabajo, atribuíamos, en el plano teórico, a los órganos del Patrimonio artístico: La facultad de aprobar o rechazar los proyectos de obras a realizar dentro de los conjuntos histórico-artísticos.

FACULTAD DE CONCEDER O DENEGAR LICENCIA DE OBRAS DENTRO DEL PERIMETRO DE LOS CONJUNTOS HISTORICO-ARTISTICOS

Al describir la práctica real de la reglamentación de estos conjuntos hemos dicho que su declaración se hace por Decreto y la delimitación, en su caso, la zonificación y la ordenación mediante Orden ministerial. Pues bien, como órganos de vigilancia y ejecución de las normas e instrucciones contenidas en esos instrumentos jurídicos, la Dirección General utiliza, a nivel local, muy distintos medios.

El más antiguo de estos órganos a nivel local fueron las veteranas Comisiones de Monumentos, reglamentadas ya en fecha tan remota como 1865 (Reglamento de 24 de diciembre) y nuevamente regulada por el R. Decreto de 11 de agosto de 1918. El R. D. Ley de 1926 las dejó intactas, incluyéndolas en la organización del Tesoro Artístico Nacional, recién creado. Su actuación, por cierto, debió ser tan combativa

que una R. Orden de 26 de marzo de 1929 les recordaba que eran órganos asesores de la Dirección General de Bellas Artes y que era ésta sólo la que, a través de las autoridades gubernativas, podía tomar resoluciones ejecutivas. La Ley, actualmente vigente, del Patrimonio Artístico preveía su disolución a medida que se fueran constituyendo las Juntas locales del Tesoro Artístico que la ley creaba, pero como éstas no llegaron a constituirse, siguieron funcionando las Comisiones de Monumentos. En la Orden de 20 de noviembre de 1964, antes comentada, se recomendaba a los Ayuntamientos la creación de unas Comisiones mixtas de Estética y Defensa del Patrimonio Artístico local, que no parece que llegaran a nacer tal vez por carecer de fuerzas para soportar su tremendo nombre. En cualquier caso eran o debían haber sido órganos de la Administración local.

Finalmente, el D. 3194/1970 de 22 de octubre, al crear en todas las poblaciones declaradas monumento o conjunto histórico-artístico las Comisiones del Patrimonio Artístico, confía a éstas, en su ámbito territorial, las competencias propias de la Dirección de Bellas Artes, hoy del Patrimonio Artístico, lo que supone la desaparición de las Comisiones de Monumentos en las ciudades declaradas conjuntos, y, entre ellas, por tanto, Granada. Dediquemos, pues, a estas Comisiones el agradecido recuerdo que merecen por su veteranía y por su esforzada, meritoria y nunca desfalleciente labor en pro del arte y de la cultura, de la que tantas muestras dejó la Comisión de Granada, y pasemos a ocuparnos de las actuales Comisiones.

Las Comisiones del Patrimonio histórico-artístico tienen por misión, en el aspecto que ahora nos ocupa: "Examinar todos los proyectos de obras a realizar en la población, aprobar los que estimen procedentes y remitir, con su informe, a la Dirección General los que estime que no procede su aproba-

ción, así como los que por su importancia considere deben someterse a su conocimiento y resolución”.

Las componen: El Presidente, que es el Delegado provincial del Ministerio, el Consejero provincial de Bellas Artes, un arquitecto por el Ministerio de la Vivienda, un delegado del Alcalde, dos representantes de Corporaciones culturales o centros docentes locales y un representante de los Servicios técnicos.

Basta leer el Decreto para ver que estas Comisiones son órganos periféricos de la Administración central y que, en tal carácter, su cometido es doble: De un lado, dictar actos administrativos de aprobación de los proyectos que estimen deban obtener aprobación. De otro, asesorar su órgano central, su superior jerárquico, la Dirección del Patrimonio, en caso de proyectos que considere que deban rechazarse. El carácter propio de su competencia, distinto de la facultad de conceder o denegar licencias de obras reconocida a los Ayuntamientos (art.º 178.2 Ley del Suelo y 101.2, a. 134-8, 440.7 Ley de Régimen local y 9 del Reglamento de Servicios), está constantemente reconocido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Y, sin embargo, también aquí se produce el ataque a la esfera propia de los órganos del P.A.N., tratando de convertir a sus Comisiones Provinciales en meros órganos asesores, y asesores, además, de los Ayuntamientos.

El ataque tiene, en primer lugar, un frente doctrinal, enraizado en la tradicional tendencia municipalista de la doctrina científica de nuestro Derecho administrativo. A pesar de la autoridad científica y el prestigio personal de quienes sostienen esta tesis, yo no la comparto.

Pero lo peor es que a ese ataque de fuera se suma, desde

dentro, la actitud de los propios organismos del P.A., tanto Comisiones provinciales como Dirección General, que, reiteradamente, califican de "dictámenes" sus actos resolutorios.

Finalmente, hemos visto a lo largo de toda esta exposición, cómo en la Ley del Suelo y en todas las disposiciones emanadas del Ministerio de la Vivienda o del antiguo de la Gobernación, se tiende, siempre que se alude a la Dirección de Bellas Artes o del Patrimonio Artístico, a introducir la palabra dictamen. Tan irresistible es esta tentación que se da el caso de una Circular de la Dirección General de Administración local, del antiguo Ministerio de la Gobernación, de 18 de abril de 1967, inspirada precisamente en el deseo de preservar las facultades de la Dirección de Bellas Artes, hasta el punto de recordar a los Secretarios de Ayuntamientos su obligación de advertir de la ilegalidad de los acuerdos que se tomen sin respetar esas competencias y que además impone la obligación de que el preceptivo traslado a los Gobernadores civiles de estos acuerdos se haga con todo detalle; esta Circular, digo, inspirada por el deseo de imponer el respeto a las competencias propias de los órganos del P.A.N., dice, sin embargo, en su art.º 1.º que en las concesiones de licencias que afecten a monumentos o conjuntos será preceptivo presentar con la solicitud de licencia el *informe* favorable de la Dirección General de Bellas Artes.

Frente a esta tendencia hay que afirmar rotundamente que el sistema articulado de Comisiones provinciales-Dirección General está dotado de la facultad de ditar actos administrativos propios, ejecutivos, vinculantes y no meros dictámenes. No está dicho en ninguna parte que sean órganos asesores de Corporaciones locales y está claramente expresado que tienen, como órganos de la Administración Central, facultad de conceder o denegar licencias. Si renunciando a esta competencia propia, se convirtieran en asesores de los

Ayuntamientos, los actos que dictaran serían nulos de pleno derecho, ya que la competencia es indeclinable.

Esta conclusión no se enerva atribuyendo carácter “vinculante” a los pretendidos “informes”, pues conforme al art.º 85.2 de la Ley del Procedimiento administrativo es preciso para que un informe sea vinculante, una disposición expresa que le atribuya ese carácter y como aquí no hay disposición alguna que ordene emitir informe, mal puede existir la que convierta en vinculante un informe que no existe.

Para construir jurídicamente de algún modo este carácter asesor, se ha recurrido, como ejemplo, ya que no analogía, a invocar el sistema del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, de 30 de noviembre de 1961, olvidando que quedan fuera, precisamente, de esta Reglamentación “las autorizaciones estatales”, que “serán requisito previo para la concesión de las licencias municipales” (art.º 3.2 de la Instrucción aprobada por O. de 15-III-1963) y que la autorización que han de conceder las Comisiones provinciales o la Dirección del P.A. es justamente una de esas “autorizaciones estatales”. Se olvida, por otra parte, que para aplicar este sistema haría falta, no sólo subvertir nuestro ordenamiento administrativo tal como se ha configurado por la tradición y todavía subsiste, sino además dictar un reglamento adecuado, previendo los múltiples supuestos que pueden presentarse (basta pensar en el caso de la reposición). Mientras esto no se haga, la idea no sólo es jurídicamente incorrecta, sino también prácticamente inviable.

Hay que reconocer que la adecuada e imprescindible reglamentación por parte del Patrimonio artístico tampoco existe. Lo poco que hay puede con toda justicia calificarse de lamentable. Se dice y se repite que la tramitación de la

licencia del P.A. ha de ser previa a la municipal y luego resulta simultánea o posterior. Unas veces se ordena que la solicitud se presente ante el Ayuntamiento, otras, directamente ante la Dirección General. En ocasiones se exige un simple anteproyecto, otras veces, un ejemplar triplicado. Nada supera a la fantasía en la elección de órganos ejecutivos a nivel local: Organismos autónomos, Comisiones mixtas (a veces con representantes de la Administración central), Comisarios personales, delegación en Corporaciones locales (como la Diputación foral de Navarra), Patronatos en profusión, Comisiones de Monumentos donde subsisten y, donde no, las Comisiones Provinciales del Patrimonio.

Con esta abundancia y variedad de órganos, contrasta la inadecuación y la insuficiencia de las normas reguladoras del procedimiento, es decir, de una de las partes más vitales de toda ordenación administrativa. También aquí resalta la diferencia con la reglamentación del procedimiento en la legislación de las zonas de interés para la Defensa Nacional, para las cuales el Reglamento antes citado, de diez de febrero de este año (B.O. de 14 de abril), dictado en ejecución de la ley de 12 de marzo de 1975, ha dedicado un título entero, el II, con una reglamentación completa, que conjuga adecuadamente el respeto debido a los particulares con los intereses de la defensa nacional.

Però ni aun reconocido el carácter y el cometido propio de las Comisiones provinciales, quedan aseguradas su existencia y su función. El Tribunal Supremo que, como hemos dicho, defiende la naturaleza especial de su competencia, concurrente con la municipal, pero distinta, le atribuye siempre el carácter de "reglada" y la consiguiente obligación de producirse con arreglo a normas preestablecidas. Con esto llegamos al punto en que todas las contradicciones implícitas en el sistema actual entran en conflicto, en choque frontal.

Los supuestos que pueden darse son cuatro.

PRIMERO. Conjuntos situados en poblaciones sin plan municipal o con plan que no contenga normas sobre conjuntos y en los cuales la Dirección del P.A. haya dictado sus Instrucciones propias. La Comisión provincial las aplicará y en este caso no habrá problema.

SEGUNDO. Casos (temo que bastante numerosos), en que no existiendo Plan municipal o no conteniendo normas sobre conjuntos, la Dirección del Patrimonio no haya dictado Instrucciones. A falta de ellas, la Comisión, en estos casos, tendrá que basar sus decisiones en los criterios que se deduzcan del carácter del conjunto. Aun no siendo los conjuntos una unidad tan definida como los monumentos, siempre habrá unos módulos de edificación, un cierto estilo predominante, un determinado empleo de materiales, que permitan deducir ciertas reglas objetivas, a las que podrán sumarse las contenidas en la O. de 24 de noviembre de 1964. De todos modos, las decisiones así basadas estarán siempre muy en peligro ante una eventual impugnación jurisdiccional.

TERCERO. Examinemos ahora el supuesto de conjuntos situados en municipios dotados de planes ajustados a la vigente Ley del Suelo y, por tanto, con Plan especial para el conjunto y en los que la Dirección General del P.A. no haya dictado sus Instrucciones. En tales casos, las Comisiones Provinciales pueden disolverse, carecen de cometido. En efecto, cuando se presente solicitud de licencia de obras a efectuar dentro del conjunto, la Corporación municipal tendrá que examinar todas las condiciones de su licitud, incluidas las estéticas, porque al estar éstas incorporadas al Plan municipal, forman parte de la ordenación municipal y son de la competencia del Ayuntamiento y como la compe-

tencia es de orden público no puede ser renunciada. Es claro que una vez que el Ayuntamiento se pronuncie así, la Comisión de Patrimonio no tiene nada que hacer: No puede decidir por segunda vez, con el mismo texto normativo, una cuestión que ha sido decidida ya íntegramente por un acto administrativo, ni tiene competencia para revisar éste. En la actual regulación de actividades incómodas, ya aludida, el Ayuntamiento se pronuncia sobre el cumplimiento de los requisitos del urbanismo municipal; la Comisión de Saneamiento, a través de sus Comisiones (industria, sanidad, trabajo, etc.) sobre los aspectos particulares de cada actividad según su clasificación. Lo que no es concebible es la repetición, la duplicación de juicios, el doble pronunciamiento. Aunque el Ayuntamiento, renunciando a su competencia, sometiera el aspecto estético de la decisión a la Comisión del P.A., ésta tampoco podría actuar: No hay un caso en nuestra legislación administrativa de órganos de la Administración central actuando permanentemente como órganos ejecutivos de la local. Hay subrogaciones temporales (al mismo nivel, no por bajo), hay control, hay revisión cuasi jurisdiccional, pero no hay integración subordinada.

Por lo demás esta conclusión estaba anticipada. El día en que rija plena y exclusivamente el sistema de la actual Ley del Suelo, basado en la regulación de los conjuntos histórico-artísticos con ignorancia total de los órganos del P.A.N., las Comisiones provinciales, que son uno de ellos, deben lógicamente desaparecer.

CUARTO. Conjuntos con Instrucciones dictadas por la Dirección del P.A. y con plan especial incluido en un Plan General municipal elaborado conforme a la legislación del Suelo. Mientras llega la situación definitiva, que es la del supuesto anterior, de predominio exclusivo de la Ley del Suelo, tendremos esta otra situación, transitoria. Si el

Ministerio de la Vivienda y el de la Cultura siguen ignorándose, si cada uno sigue legislando por su parte, con normas independientes, tendremos conjuntos con una ordenación municipal integrada en los planes municipales y de cuya aplicación tendrá que decidir inexcusablemente el Ayuntamiento y otra ordenación estatal, contenida en las Instrucciones emanadas de la Dirección General del P.A. y cuya aplicación será obligatoria para sus Comisiones provinciales.

Pasaremos entonces de no tener regulación estética alguna a tenerla por duplicado. Tendremos una estética municipal y otra nacional. Tendremos también, si Dios no lo remedia, una estética regional. Habrá zonas que serán sólo conjuntos nacionales, otras que lo serán sólo municipales y otras que eran las dos cosas a la vez. Habrá conjuntos que tendrán partes declaradas a la vez por el Estado y el Municipio y otras que lo serán sólo por uno de ellos. Habrá, sin duda, la acera de una calle que formará parte de un conjunto histórico-artístico según el Plan municipal, pero no según la zonificación de Bellas Artes. Habrá normas distintas y criterios dispares para las mismas normas.

Habrá una confusión objetiva lamentable, pero habrá una inseguridad subjetiva intolerable para el ciudadano y que, como intolerable, a la larga no será tolerada. Esta es la razón por la que desde el comienzo de este discurso vengo proponiendo la armonización de facultades y competencias, la presencia de los órganos del P.A.N. en la planificación de los conjuntos histórico-artísticos, su decisión superior, en actividad coordinada, pero la separación de sus "Instrucciones", la independencia de la Ordenanza estética, que sólo puede ser una y debe estar fuera de la normativa del Plan para que pueda servir de base a las decisiones de las Comisiones provinciales.

Si la duplicidad se produce, la presión ciudadana rechazará la carga de una ordenación absurda. El mayor perjudicado será el Patrimonio artístico. Y con esto hemos llegado y nos hemos situado, sin darnos cuenta, en el centro mismo del problema de Granada, porque esa situación que parece hipotética y descrita sólo para cubrir las exigencias de un sistema, llenando los casos teóricamente posibles, va a ser pronto la realidad legal de Granada.

SITUACION LEGAL DE GRANADA COMO CIUDAD ARTISTICA

Granada obtiene su Declaración de ciudad artística por R.O. de 9 de diciembre de 1929, a solicitud de su Ayuntamiento y sin que en la Declaración se decida si ha de serlo toda la ciudad o parte o partes de ella, tarea que el preámbulo de la Real Orden deja el dictamen de los Organos correspondientes.

Es tal vez la primera ciudad española que es incluida como tal en el Tesoro Artístico Nacional conforme a la normativa del R. Decreto-Ley de 1926 (sólo conocemos con anterioridad la declaración del casco antiguo de Córdoba, de 26-VII-929). Medio siglo después, la zonificación no está aún hecha.

Esta situación contrasta trágicamente con el tratamiento que han obtenido otras ciudades declaradas monumentos o conjuntos mucho después que Granada. Así, Toledo obtiene tal declaración por Decreto de 9-marzo-1940, y en el año 1965 se ha redactado ya un Plan General de Ordenación, con la colaboración de las Direcciones generales de Arquitectura, Bellas Artes y Regiones Devastadas y un "Plan de Ordenación municipal", obra de la Dirección general de Urbanismo. Por orden de 5-V-65 se aprueban las "Instrucciones

para la aprobación de proyectos de obras en las zonas afectadas por la declaración”, que extiende sus efectos hasta la vega de Toledo. Todavía después, en 1968, por Orden de 23 de julio, se publica el texto completo y definitivo de las Instrucciones. En el preámbulo de la Orden de 1965 se dice que desde la declaración todos los proyectos “han tenido que ser sometidos, como es preceptivo, a la previa aprobación de la Dirección General”.

La tremenda laguna legal sufrida en el caso de Granada y que de tal modo ha comprometido el carácter artístico de la ciudad, pudo paliarse (y lo fue por breve tiempo) gracias a las “Ordenanzas Municipales de Policía y Buen Gobierno de la Ciudad de Granada”, aprobadas el 24 de febrero de 1939, en cuyo art.º 191 se recogía expresamente la declaración de Ciudad artística de 5-XII-929 y se ponían los medios para hacerla efectiva, no ya “en las zonas de población especialmente declaradas artísticas —Alhambra, Albaicín y Realejo—, señaladas como tales en el plano oficial de la ciudad, sino incluso en la ciudad nueva”. Se daba una normativa muy completa, se exigía que todas las reformas en edificios de valor histórico o artístico requerían informe previo de la Comisión de Monumentos y *autorización definitiva* de la Dirección de Bellas Artes y organismo que lo sucediera, ampliando estas exigencias a los edificios contiguos a los monumentos y a todos los comprendidos en las zonas declaradas artísticas. El apéndice 2.º de las Ordenanzas delimitaba las dos zonas artísticas de la ciudad.

Aunque el sistema establecido hubiera podido conseguir los mismos resultados que la ordenación legal completa, todos sabemos que no ha sido así. La atracción del camino de ronda, que de vía de descongestión se convierte en imán y frontera de desarrollo urbano, el Plan de alineaciones de 1951, la desaparición de la figura que, con carácter personal,

aseguraba la conexión entre la Declaración no desarrollada de 1929 y la reglamentación municipal, unido al complicado entramado de factores que todos conocemos, conduce, primero, a una expansión indeseada de la ciudad hacia la Vega, después, cuando la regulación urbanística dificulta esta expansión, refluye hacia el casco antiguo la onda destructora, provocando la ola de demoliciones dentro de él. Los dos movimientos perjudican el carácter estético de la ciudad: El 1.º, porque aunque se produzca lejos de los barrios estéticamente privilegiados, los daña al privarlos de una de sus características más hermosas, las perspectivas inmediatas sobre la vega. La 2.ª, porque se produce en el corazón mismo de estos núcleos.

No me toca a mí abundar sobre el desastre urbanístico de esta ciudad mártir. Mi tema es el aspecto jurídico del problema. Del resto sólo podría hablar como vecino de Granada y ese título no me autoriza a utilizar esta tribuna. Por otra parte, ya nuestro actual Presidente, el Excmo. Sr. D. Marino Antequera, con la claridad y el vigor, y la legítima pasión, que lo caracterizan, ha dicho, en otras ocasiones, cuanto hay que decir, como en su día lo hiciera su antecesor en el cargo D. Antonio Marín y, a título individual, muchos ilustres miembros de esta Academia y a título colectivo la benemérita "Granada nuestra" y tantos y tantos otros para quienes la alegría y el orgullo de ser granadinos se ha ido convirtiendo en frustración y amargura.

Desde el punto de vista legal, que, repito, es el mío, Granada pasa muchos años sin normativa legal como conjunto histórico-artístico. La Declaración de ciudad artística no recibe su obligado desarrollo. Las Ordenanzas municipales de Policía y Buen Gobierno de 1939 no se derogan, pero no se cumplen (en este punto). Tan en desuso están que es difícil encontrar hoy un ejemplar de ellas.

En este vacío legal, la Comisión de Monumentos y los Delegados y Consejeros de Bellas Artes actúan como pueden, con todo empeño, pero sin la eficacia que les habría dado una reglamentación legal adecuada. Un deber de estricta justicia me obliga a destacar aquí dos nombres, el de D. José Manuel Pita Andrade, ilustre miembro de esta Academia, catedrático de Arte de nuestra Universidad durante muchos años y que, como Delegado de Bellas Artes, puso su rigurosa formación científica, su competencia excepcional, su apasionado amor al arte y su entrega a la ciudad, que tiene contraída con él una deuda imborrable de gratitud, en la defensa de nuestro patrimonio artístico; y el de D. Vicente González Barberán que, con un tesón, una constancia y una abnegación ejemplares, lucha desde hace años, como Consejero de Bellas Artes, por salvar nuestro patrimonio, que conoce a fondo, no sólo en la ciudad sino en toda la provincia, en una labor desagradecida, a veces intencionalmente ignorada, pero admirable.

Si hombres así no han conseguido más es porque del mismo modo como las leyes no pueden nada sin hombres decididos a hacerlas cumplir, tampoco los hombres pueden, por mucha que sea su entrega y su energía, si carecen de los instrumentos legales que faciliten y hagan posible su labor.

Los instrumentos legales fallaban por culpa de los órganos rectores del P.A. Se había producido el vacío legal y como todos los vacíos se llenan, y los de poder antes que los demás, la situación descrita antes con carácter general, se ha producido en Granada. Ustedes tendrán que creerme bajo palabra si les digo que no he estudiado primero el caso de Granada y después lo he generalizado al resto de España, pero la verdad es que, primero, estudié la situación legal general de nuestro país y sólo después, al estudiar el caso de

Granada, comprendí cómo aquí se daba la perfecta ejemplarización de la tesis general.

En efecto, el vacío legal local producido en Granada se cubre según la pauta general descrita. El Plan General de Ordenación urbana del Municipio de Granada, aprobado por Orden ministerial de 23-IV-1973 es la primera fase. En él se fijan dos zonas histórico-artísticas. La 1.^a cubre las dos zonas que, con este carácter, delimitó Gallego Burín, pero rebasadas por los dos costados, cortadas en medio por la zona exenta de la Alhambra (lo que es jurídicamente incorrecto, pero quizá sea lo mejor en la práctica). La 2.^a está en la parte llana de la población, alrededor de la Catedral. En la división en zonas, toda la histórico-artística se divide en Sub-zona 1,a, de carácter baja, 1,b, de carácter alta, sub-zona 1,c, cármenes, intensiva, y sub-zona 1,d, cármenes, extensiva, regulándose los usos y condiciones de edificación respectivos. Las Normas urbanísticas del Plan Comarcal de Ordenación urbanística contienen sólo dos reglas al respecto, la n.º 1- 2.3, que merece un comentario que aquí no podemos hacer y contiene la inevitable referencia el "preceptivo *informe*" de la Dirección General de Bellas Artes, y la más extensa N. 2- 3.8.

El segundo paso en la dirección inevitable se ha producido durante la elaboración de este trabajo y es el Plan Especial para la protección y conservación del Patrimonio urbanístico de la ciudad de Granada, aprobado en sesión del día trece de abril de este año por el Pleno del Ayuntamiento de Granada.

Aunque el nombre del Plan especial no alude concretamente al Patrimonio histórico-artístico, sino al urbanístico, y aunque de él se excluyan zonas histórico-artísticas, como el Albaicín, que han sido objeto de Plan parcial, es evidente que lo que en el Plan se llama Patrimonio urbanístico

comprende en sí la totalidad del histórico-artístico no ya planificado. Las referencias a los edificios que sin ser monumentos histórico-artísticos merecen conservarse, a la necesidad de proteger el entorno de lugares paisajísticos, pintorescos o de tradición y a la necesidad de conservar estos mismos parajes y edificios etc. son constantes. Pero, sobre todo, hay dos objetivos expresos: El 1.º: "Redacción de una Ordenanza que defina las zonas o áreas que por su condición de lugar pintoresco, paisajístico, de recreo, de tradición, jardín etc. no pueda alzarse ningún tipo de edificación que las afecte o perjudique", y el 7.º: "Establecer la normativa suplementaria que apoye, fortalezca y objective las decisiones y actuaciones en defensa del Patrimonio histórico-artístico de la ciudad".

El día en que este Plan Especial se redacte tendremos una normativa completa de Granada como ciudad artística, pero de carácter municipal. No es la solución de las Ordenanzas de 1939, en las que se intentó desarrollar la Declaración de 1929, completándola. Es una regulación autónoma, en la que se busca expresamente crear una base legal objetiva para la defensa del Patrimonio histórico-artístico, aludido aquí por vez primera con su nombre propio. Nos encontramos, no hipotéticamente, sino de hecho, ante el supuesto Tercero de los que antes contemplábamos. La Comisión provincial del Patrimonio, que carece de instrucciones propias, se encontrará en el dilema de actuar como órgano ejecutivo de la administración municipal o de ser un eco de lo que decida el Ayuntamiento.

Que nadie vea en lo dicho una censura al Plan Especial proyectado. Está dentro de la competencia municipal, tal como la define la vigente Ley de Régimen local y, por tanto, desde el punto de vista del Derecho, su justificación es plena.

Pero sería injusto no decir además que el Plan se justifica plenamente desde el ángulo de la realidad extra-jurídica. El vacío legal, tantas veces aludido, tenía que llenarse y sólo elogios merece la Corporación que, al fin, lo hace. Personalmente debo añadir que hay que descartar toda sospecha de arbitrariedad, capricho o personalismo en la persona o personas autores del Plan y en la Corporación que lo adopta, porque su redacción y su aprobación eran forzosas dada la evolución legal de nuestro país y las circunstancias especiales de Granada y los que lo han ideado y aprobado han demostrado servir a la realidad y obedecer sus dictados.

El mal está en que la situación que fuerza, inevitablemente, a este paso, responde a un planteamiento que no debió producirse. Y las cosas no quedarán ahí, porque la Dirección del P.A. promoverá y realizará, al fin, su propia zonificación y dictará su propia Ordenación y después de medio siglo sin ordenación tendremos la ordenación duplicada y la actuación doble, una de las cuales estará de más, pero tendrá que actuar por imperativo legal, produciendo, además de la incomodidad de las respectivas administraciones, una inseguridad, que, repito, no será tolerada y que, después de causar muchos daños injustos a particulares, acabará en desprestigio y en perjuicio del Patrimonio artístico.

El problema no tiene solución a escala local. La solución tiene que buscarse a nivel nacional, en una nueva regulación legal de los conjuntos histórico-artísticos.

CONCLUSIONES

La conclusión fundamental de todo lo dicho es la urgencia de una nueva y adecuada regulación de los conjuntos histórico-artísticos. Esta nueva ordenación debe partir de principios

claros y desarrollarlos según esquemas bien definidos. Los conceptos clave son, a mi juicio, dos: 1.º— Que en la regulación de los conjuntos histórico-artísticos priva el criterio estético y que frente a él los usuales criterios urbanísticos deben actuar subordinadamente. 2.º— Que, tratándose del caso más frecuente, conjuntos habitados, hay que partir de un interés primario, el de los vecinos que lo viven, cuyo interés ha de ser ponderado ante todo, pero sin perder de vista que el conjunto no es sólo suyo, sino que pertenece también al núcleo superior —ciudad, si éste es el caso— en que se integra. La ciudad, por tanto, debe pesar en la ordenación. Pero tampoco es la ciudad, ni aún son los habitantes del conjunto, la única parte interesada. Toda porción del Patrimonio Artístico pertenece, por definición, a la nación y ésta, en cuanto tal, tiene que intervenir, e intervenir decisivamente, en su regulación. Finalmente, el Patrimonio Artístico pertenece al mundo entero y cada nación, y en nuestro caso, España, asume una responsabilidad frente a la comunidad internacional. El problema jurídico está, por tanto, en armonizar y distribuir competencias y facultades entre todos estos interesados.

Con arreglo a estos puntos de vista, elementales, pero básicos, llego a las siguientes conclusiones:

PRIMERA. La polaridad Estado-comunidad internacional, en materia de patrimonio artístico, debe definirse, en cada momento, según sea el estado jurídico en que esa polaridad se equilibre. Hoy por hoy, debe mantenerse el principio de soberanía nacional y declarar a cada Estado el árbitro último en la regulación de su patrimonio artístico, sin perjuicio de que cada uno —y, en nuestro caso, España— no sólo atienda y cumpla las recomendaciones del Consejo de Europa, de la Unesco o de cualquier otra organización

internacional competente en la materia, sino que además colabore y participe en la formación y aplicación de sus iniciativas, como ya lo hace nuestro país, aportando su conocimiento y su experiencia.

SEGUNDA. Dentro de nuestro Estado, el Patrimonio artístico tiene rango de primer orden. Con razón se ha dicho que es nuestro mayor tesoro. Ello exige que el derecho y el deber del Estado de protegerlo, salvaguardarlo e incrementarlo sea recogido en una norma de rango constitucional, dándole cabida en un artículo de la nueva Constitución, en el que este principio quede consagrado con toda rotundidad y con la debida separación de otros análogos (por ej. la preservación del medio ambiente), pero distintos.

TERCERA. El principio constitucional debe desarrollarse en una nueva Ley del Patrimonio Artístico Nacional, que debe ser pensada a fondo, meditada profundamente en sus líneas maestras y en su articulado. No debe ser obra apresurada, ni de retoque de lo existente ni creación ex novo, ni de parcheo ni de declaraciones imprecisas. No puede ser obra de equipo cerrado, hecha sin publicidad y sin consulta a las entidades y organismos y a la opinión pública interesada. De antemano debe decirse que una nueva Ley del Patrimonio artístico que no comporte una modificación de la Ley del Suelo y que no afecte a la Ley de Régimen local es ya desde su nacimiento una ley fracasada, una mala Ley del Patrimonio.

CUARTA. En la nueva Ley del Patrimonio Artístico es preciso volver al R. D. Ley de 1926 en el sentido de reconocer la independencia y subsistencia de la categoría de "CONJUNTOS HISTORICO—ARTISTICOS". Debe conservarse incluso el nombre. No debe creerse, de ningún modo, que con ampliar la ley a nuevos objetos, extendiendo

su contenido material a ciudades enteras o a categorías de edificios definidos por su antigüedad o su estilo, se ha conseguido nada importante. Esos son conceptos rudimentarios. Lo esencial es definir las categorías y desarrollarlas en una sistemática clara y consecuente. Y la categoría "conjunto" debe consagrarse como distinta de la de "monumento" por su complejidad, que la hace totalmente diferente y requiere un tratamiento específico.

Desde 1926, la evolución histórica ha demostrado la creciente importancia de este concepto. Su número ha venido creciendo sin cesar. De 38 en 1963, se pasa a 80 en 1967; sólo en 1975 se declararon 15; en la actualidad debe sobrepasar con mucho el centenar. El Consejo de Europa en su recomendación de 1963, declaraba que su preservación "se halla entre las tareas urgentes y esenciales de las naciones europeas".

Sobre todo, es esencial que la nueva Ley regule el hecho esencial, la característica propia del "conjunto" a diferencia del "monumento": Su incidencia en la planificación urbana. UNA LEY DEL PATRIMONIO QUE NO TOQUE ESTE PUNTO Y QUE NO LO RESUELVA SERA UNA MALA LEY, CUALESQUIERA QUE SEAN SUS OTROS MERITOS, Y CONTRIBUIRA MAS QUE CUALQUIER OTRO FACTOR A ARRUINAR NUESTRO PATRIMONIO.

QUINTA. No sólo debe consagrarse la categoría "conjunto", sino que dentro de ella deberán distinguirse distintas sub-clases, respondiendo a la gran variedad de tipos de conjuntos, que va desde conjuntos que comprenden sólo una calle de una población (como en Aranda de Duero) hasta ciudades enteras y los "conjuntos de conjuntos" (como el del Camino de Santiago, que comprende varias poblaciones).

Hay, por otra parte, conjuntos habitados y no habitados, conjuntos en núcleos urbanos y en suelo rústico. Más importante aún: Hay conjuntos cuya preservación se reduce esencialmente a su conservación y otros que exigen la rehabilitación de sistemas de vida degradados y otros que necesitan la remodelación de parte de sus estructuras para poder sobrevivir. Ello impone otra necesidad, junto a la de la variedad de la tipificación: la flexibilidad en la ordenación para que el tratamiento sea el adecuado a cada caso. Deben evitarse preceptos generales rígidos como el de imponer la actividad turística como único y exclusivo recurso económico de los conjuntos.

En la tipificación de los conjuntos pueden seguirse las pautas del Consejo de Europa, pero sin renunciar a nuestra nomenclatura y acomodándolos a nuestras circunstancias.

SEXTA. El punto decisivo que debe abordar y decidir la nueva Ley, sin ignorarlo, ni eludirlo, ni dejarlo en la imprecisión o en la confusión, es el de las respectivas posiciones de Estado y Municipio respecto al Patrimonio artístico. Pido perdón por la insistencia, pero ley que no deje claro este punto es ley inservible e inviable.

A mi entender, Estado y Municipio son interesados primarios en el Patrimonio, con títulos de igual valor. Sus intereses deben armonizarse, pero como hombre de Derecho tengo el deber de pensar en el posible conflicto y, por tanto, en el poder decisorio, supremo, que, para mí, corresponde al Estado. La organización democrática de la vida civil consiste en la articulación de una serie de decisiones políticas mayoritarias encuadradas en la decisión política suprema, la de toda la nación, y esa es la que encarna el Estado. No propugno, por tanto, ni el centralismo, ni el gobierno de

burócratas, tecnócratas o especialistas, sino la soberanía del órgano que encarna la voluntad nacional a su más alto nivel.

Debemos abandonar los tópicos y ver la realidad. Si el autoritarismo es rechazable, la autoridad es indispensable. Y no es el Estado quien por necesidad encarna el autoritarismo. Ninguna tiranía es más temible que la de las pequeñas comunidades. Muchos de los mayores daños hechos a nuestro Patrimonio han sido fruto de movimientos populares locales; y, aunque no siempre, sí durante largos períodos ha sido el Estado el portador de una voluntad ilustrada, avanzada, innovadora, renovadora. Lo que hay que evitar es que esa voluntad actúe aislada, sin escuchar a los interesados, sin atender sus derechos y sus legítimas aspiraciones.

SEPTIMA. Pero si el Estado es, a mi entender, el titular supremo del patronato sobre nuestro Patrimonio artístico, el ejercicio de esta titularidad corresponde al Ministerio de Cultura o al que, con cualquier nombre, le suceda en la tutela del arte y de la cultura. En materia de conjuntos histórico-artísticos, la posición del Ministerio de la Vivienda, o del Planeamiento, o de Infraestructura o como quiera que se llame en el futuro, tiene que ser subordinada. Una Ley de Patrimonio artístico que falle en asegurar esta primacía del Ministerio de Cultura será una ley fallada. Por tanto, la nueva ley del P.A. tendrá que alterar y derogar, en materia de conjuntos histórico-artísticos y sólo en ella, la Ley del Suelo. Por mi parte, doy por reproducida aquí la redacción de esos hipotéticos artículos de la Ley del Suelo que, a mi juicio, deben sustituir todas las referencias a conjuntos contenidas en la actual Ley.

OCTAVA. Pero si defiendo abierta y decididamente la supremacía del Estado en la materia que nos ocupa, ello no

significa que crea que debe descuidarse o desatenderse el interés, tan primario y tan importante como el estatal, de los Municipios y de los habitantes o vecinos del conjunto cuando los haya. Por ello creo que, como mínimo, debieran tenerse en cuenta en la nueva ley, los siguientes puntos:

- A) La "declaración" de conjunto histórico-artístico debe seguir siendo competencia de la Dirección General del P.A., pero, como se establecía en el R. D. Ley de 1926, a petición del Ayuntamiento en pleno. Podrá declararla de oficio la Dirección General y solicitarla Juntas de Vecinos e incluso particulares, pero en tales casos será preceptiva la audiencia previa del Ayuntamiento.
- B) La planificación —iniciada, orientada y aprobada por la Dirección General del P.A.— de los conjuntos debe hacerse con indispensable y sustancial participación municipal en todos sus trámites, en la iniciación, la elaboración y la resolución de las impugnaciones.
- C) Las "Instrucciones" que dicte la Dirección General del P.A. y que deben quedar fuera de los Planes, deben ser sometidas a consulta previa de los Ayuntamientos.
Si eligiéndose otra alternativa, se optara por dar la potestad decisoria última a los Ayuntamientos y las "Instrucciones" se incluyeran en los Planes de urbanización, su texto debería, al menos, ser redactado conjuntamente por el Ayuntamiento y el Ministerio de Cultura, y su aplicación ser encomendada a una Comisión Mixta del Patrimonio, integrada por representantes estatales y municipales, arbitrando cualquiera de las fórmulas que ofrece el Derecho administrativo para abrir la posibilidad de recurso o impugnación jurisdiccional cuando votaren en minoría los representantes del Estado o el Consejero de Bellas Artes.

Si se sigue el sistema actual, el órgano normal de vigilancia del cumplimiento de las instrucciones seguirían siendo las actuales Comisiones Provinciales del Patrimonio artístico.

NOVENA. Los Ayuntamientos podrían declarar otras zonas de interés artístico, aparte de los "conjuntos" estatales y dar normas especiales para edificios "monumentos" de su propiedad o parte del patrimonio artístico municipal.

DECIMA. El Estado debe integrar a sus propios órganos en el Patrimonio Artístico Nacional, de un modo especial a las Academias de Bellas Artes, donde existan. Si se parte del principio fundamental, expuesto al comienzo de estas conclusiones, de que la ordenación de los conjuntos histórico-artísticos debe responder, ante todo, a un criterio estético y que, por consiguiente, la actuación de los organismos técnicos planificadores debe ser subordinada, queda claro entonces que entidades como las Academias de Bellas Artes, que, por lo que se refiere a Granada y, sin duda, también a otras capitales, constituyen la única voz de los artistas y de los estudiosos del arte, deben tener una intervención oficial. El Ministerio de Cultura debe preocuparse de integrar las Academias en su organización, sin que por eso pierdan su autonomía y su independencia, pero teniendo en cuenta que si la nueva Ley responde a los planteamientos de la situación actual y está a la altura de sus exigencias, las Comisiones Provinciales del Patrimonio artístico, organismos estrictamente administrativos, no podrán llevar a cabo las delicadas e importantes tareas que impone la adecuada preservación de nuestro Patrimonio.

Igualmente debe regularse la intervención municipal y el papel de primera importancia que deben desempeñar las Juntas de vecinos.

UNDECIMA. Aparte de estos órganos con integración administrativa, debe potenciarse al máximo la actuación de sociedades y asociaciones espontáneas, libres, patronatos, sociedades de amigos de monumentos o parajes etc. y el juego de las asociaciones con ejecutoria y experiencia como "Granada nuestra" en nuestra ciudad y, tal vez, en el futuro, Hispania nostra o cualquier otra análoga.

DUODECIMA. Hay que revisar el carácter "honorífico" de los cargos de responsabilidad en el P.A. La gratuidad ha garantizado hasta ahora el absoluto desinterés y la apasionada y abnegada entrega a las tareas del Patrimonio. Por algo de todo tipo de actividad desinteresada se dice en nuestro país que se hace "por amor al arte". Pero a la altura de los tiempos que corren, este criterio debe desaparecer y radicalmente. En el fondo de ello, sigue latiendo la idea de que la preocupación por el arte es algo secundario, de adorno, sin prioridad.

DECIMOTERCERA. Finalmente, sin perjuicio de aplicar por supuesto las normas comunes de la Ley del Procedimiento administrativo, las cuestiones específicas de procedimiento dentro de este terreno del Patrimonio deben ser objeto de la más cuidadosa atención y regulación.

Las conclusiones que acabo de exponer, como el trabajo que las precede, no son suscritas por la Academia. Son estrictamente personales. Pero lo que la Academia sí respalda y con todo vigor, son dos propósitos: Primero, la voluntad decidida de la Academia como tal de hacer sentir su presencia en la vida de la ciudad y de participar, de la manera más decidida, en la solución de sus problemas, y entre ellos el del que hoy se presenta, en su terreno propio, como más grave y más acuciante: Su ordenación como ciudad artística. Igualmente, está decidida la Academia a

conseguir que, por fin, se salvaguarde nuestro inmenso patrimonio artístico, apenas conocido y valorado por los granadinos en su magnitud y en su calidad.

Es cierto que los daños sufridos son tremendos y, en su mayor parte, irreparables. Pero como los que han sido víctimas de una catástrofe natural, una inundación o un terremoto, hacen el balance de lo destruido y de lo que queda en pie y se proponen consolidar esto y recuperar aquéllo, así nosotros debemos tratar de preservar a toda costa lo que nos queda, rehabilitar lo que podamos de lo arruinado y, sobre todo, poner los medios para que desastres como los que hemos sufrido no se vuelvan a repetir.

Para esta tarea, las perspectivas son buenas. Hay un nuevo interés, un despertar de conciencia, una incorporación creciente de zonas de población cada vez más amplias que demuestran preocupación y sentido para estos problemas. Esta nueva conciencia es indispensable. Si antes he puesto el ejemplo de labores ejemplares que no consiguieron todo el fruto que merecían por falta de adecuados instrumentos legales, hay que decir ahora que la ley por sí sola nada vale sin una conciencia social que la avale y exija su cumplimiento. Sin duda, el realismo es necesario. La falta de medios económicos en cuantía suficiente es una circunstancia adversa con la que habrá que contar permanentemente. Por otra parte, es preciso tener conciencia del alcance de las tareas del P.A. Al ordenar un conjunto hay que conocer las limitaciones de un ordenamiento de ese tipo. Ni se puede planificar Granada abriendo las calles que figuran en la Plataforma de Vico, ni se puede alterar el régimen sucesorio común o el de propiedad e inquilinato, ni es posible resucitar ordenamientos del Bajo Imperio o de la Alta Edad Media en el afán de limitar la vida económica de un conjunto o la

actividad y los oficios de sus habitantes. Los Planes de urbanismo no son legislaciones forales.

Pero si debemos conocer las limitaciones, no debemos limitar la decisión. De una vez para siempre tiene que acabar la defensa vergonzante de nuestro patrimonio artístico, el vergonzoso recurrir a las divisas que produce, al turismo que atrae; el hablar de la Alhambra como de nuestra empresa más rentable, buscando cobardemente pretextos espúreos para defender el arte, como si el arte no fuera una de las dimensiones fundamentales del ser humano y, por tanto, una de sus primeras y más vitales necesidades. Los organismos oficiales del P.A., especialmente, deben olvidar el lenguaje de la timidez y llamar a sus decisiones lo que son y dictarlas y aplicarlas con valor y resolución.

El Patrimonio Artístico es, por fortuna, un punto de confluencia de todas las tendencias políticas, hoy como en el pasado, cuando la Dictadura y la Segunda República, desde presupuestos ideológicos muy diferentes, coincidían en su preocupación por regular nuestro tesoro artístico.

Tenemos hoy el campo abierto. No podremos alegar dificultades de expresión o manifestación. La conciencia del valor de nuestro legado histórico y artístico aumenta cada día. La batalla por nuestro Patrimonio debe ser ganada. Si la perdemos no tendremos perdón de Dios, ni de España, ni de nuestros descendientes.

**CONTESTACION
DEL
EXCMO. SR. D. MARINO ANTEQUERA GARCIA**

EXCMOS. E ILMOS. SRES.:
SEÑORAS Y SEÑORES:

Lo que nos ha traído en grado eminente a Miguel Olmedo Moreno a nuestra Real Academia de Bellas Artes, puede ser encerrado en un solo nombre, un solo concepto, una sola idea, nombre, concepto e idea que es el que nos une y nos identifica a los miembros de nuestra Corporación, motivos comprendidos y designados con el solo nombre de Granada, acompañado de cuanto ella significa en la cultura, el arte y el pensamiento y que si ente geográfico no lo es menos histórico desde el Municipio Florentino Iliberitano, a la Granada taifa zirita, hasta los primores y refinamientos del patio de los Leones y la sala de las Dos Hermanas, vencida y dispersada la barbarie africana de almohades y almorávides, todo ello recogido ya en flaqueza de decadencia por la pareja sin par que con una mano tomaba la herencia secular de lo islámico y con la otra recorría cortinas para dejar ver al mundo tierras nunca soñadas. Este fue el comienzo de nuestra grandeza. Cuando el César Carlos vino a nosotros y aquí recibió a la flor y nata de la cultura, de esa civilización es hija y motivo de adscripción nuestra Academia, pero adscripción no sedente, aunque los sillones sean, con las medallas, términos designatorios de nuestra asimilación por esta casa, sino activa e inquieta por cuanto si, con orgullo

puede mirar al pasado, la experiencia nos muestra que la cultura y con ella el arte, son flor de un día y prontas a marchistarse y a ser renovadas.

A esta Granada, de servidumbres y de glorias, ha consagrado lo mejor de su vida Miguel Olmedo Moreno. Nuestro nuevo compañero, hombre de leyes, como lo fue su antecesor en el sillón de la Academia, José Navarro Pardo, postrer elemento, por sólo cariño de aquella Sociedad Económica de Amigos del País, que tanta parte tomó un día ya lejano en el desenvolvimiento cultural de Granada, hombre de leyes, repito, Olmedo Moreno, ha estudiado, con extraordinario cariño, el total de la legislación que para el mantenimiento del tesoro artístico español ha sido promulgada en estos últimos tiempos, y esas resoluciones y decretos, Olmedo los ha estudiado, comentado y analizado pensando fundamentalmente en Granada, ciudad de arte. En nuestro tesoro perdido y amenazado, en nuestra envidiada riqueza que vemos írsenos de las manos como las irisadas pompas de jabón de los juegos infantiles, somos muchos los que lloramos esa ausencia de grandezas y encantos y en la conservación de cuanto queda y, hasta en el recuerdo impotente de cuanto hubo y que nosotros, mediante estudios y relatos, podremos hacer revivir en la imaginación de nuestros paisanos, en todo ello ponemos ilusión y entusiasmo, y, si alguna vez hemos atisbado algún rasgo de protección para el mantenimiento de nuestro tesoro, las más de las veces sólo hallamos errores y desilusiones en la promulgación o negligencias en el caso de la no abundante legislación acertada.

Quedamos, pues, en que Olmedo Moreno ha venido a nosotros por su ardiente granadinismo y su erudición jurídica para el modo recto de defender nuestro tesoro, y quiero hacer constar que al hablar de granadinismo no me refiero

sólo al término de relación demográfica, sino al de afección, puesto que Granada, ciudad abierta, y como ella, nuestra Academia, recordamos cómo Atenas recibió a los metecos que no fueron del todo ajenos a la grandeza de ella. Digo esto, porque nuestra Academia acogió siempre con cariño a los que no nacidos entre nosotros, con nosotros se han hermanado en el cariño a nuestra ciudad, a ella han consagrado muchos desvelos y en esta misma Academia han dado ejemplo de perfecta unidad de sentimientos con los que aquí nacimos y en esta tierra hemos visto desenvolverse nuestra vida.

Olmedo Moreno es granadino de nacimiento y, sobre todo, de afecto. Afecto heredado de una dilatada familia con la que yo tuve el gusto de tomar contacto hace muchos años en una de las zonas granadinas que, cuando yo la frecuentaba, mantenía un cierto sabor de noble vejez, heredada de cuando fue rica por la viña, el vino y el alcohol en recuerdo de lo cual, aún conservaba bodegas, tinajas y soleras. La poblaban antiguas familias como la de los Lacalle, los Caro Riaño tan enraizados en la cultura española, los Olmedo, los Jimenes Panza, la Marquesa de la Isla, los Bermúdez de Castro, los Cabrera Lillo con caserías como La Escalerilla, los Cipreses, las Rejas, que acaso fue la de los duques de Abrantes, o la de San Francisco. En estas fincas se inició mi amistad con los Olmedo, los Moreno Olmedo, todos ellos muy dados al arte y, sobre todo, al de la pintura por influjo de aquel Bernardo Olmedo que supo unir su actividad comercial con el acertado ejercicio de la acuarela. El encendió en toda la familia el gusto por las artes, sobrepuesto a una admiración, un culto por Granada, extendido no sólo a la ciudad sino extendido a sus alrededores, a su orografía, a sus ríos y acequias, a la melancólica poesía de los crepúsculos cuando la tarde enciende las cumbres de Alfacar, de Nívar, del Peñón de la Mata y los

viejos cipreses, que aún quedaban en los jardines de las caserías, veían incendiárseles sus pináculos con la luz cálida y agonizante del final del día. Quien entre tal ambiente sintió la luz de la vida, por fuerza había de quedar ligado a cuanto le rodeaba, todo ello empapado en las bellezas más exquisitas de nuestra tierra.

Pero un día, apareció en los escaparates de las librerías un libro sobre Angel Ganivet, original de Miguel Olmedo Moreno. Hacía muchos años, desde 1921, que nuestro compañero de Academia, Antonio Gallego Burín había publicado un librito referido al mismo personaje granadino, permitidme que apriete el calificativo; tan granadinísimo. Seis años más tarde, otro inolvidable paisano nuestro, Melchor Fernández Almagro también dedicaba otro extenso trabajo al autor de las Cartas Finlandesas. Es posible que a Olmedo Moreno le moviera el Ganivet intelectual, el autor del "Idearium español". Era la confrontación, el encuentro de dos pensadores, de dos intelectuales, mas a pesar de esta coordinación posible de dos mentes, yo tengo para mí que lo que movió en primer lugar a Olmedo Moreno a ocuparse de Ganivet fue el granadinismo del triste pensador, y no sólo porque éste tuviese un libro titulado "Granada la bella", esto es sólo indicio y episodio. El granadinismo de Ganivet era mucho más hondo; hasta para informar toda su obra. Lain Entralgo dijo, refiriéndose al "Idearium español": "¿De dónde le vino a Ganivet ese nudo de pensamientos sobre el ser de España? Me parece seguro que la idea territorial es una reminiscencia de Taine, tan creyente en la virtud del 'medio', que deducía de la humedad y de las berzas el genio de la pintura flamenca. Como él, nuestro preocupado granadino hace del medio —en última instancia del terruño— lo decisivo de la historia". Esta misma idea la puntualiza nuestro nuevo compañero, cuando en un reciente artículo de prensa, escribe: "Lo curioso es que quien así

llega al vértice de la historia y la literatura universal no lo hace porque se desprenda de su localismo, sino precisamente porque no ha renunciado a él, porque lleva en lo más profundo un esquema ideal de la vida, que no es sino la sublimación de su ambiente natal, y del contraste entre esa norma de vida y la realidad histórica que llega a contemplar es de donde salta el torrente impetuoso que, como una erupción incontenible, se materializa en la Conquista". Así es que del mismo modo que hallamos la presencia de Granada en la trascendencia de Ganivet, la encontramos en la erudición jurídica referida al arte en Olmedo Moreno, resabios de granadinismo latente.

No sé de este nuestro nuevo compañero que haya practicado las artes plásticas, pero lo que sí sé es que estuvo siempre rodeado de una familia que practicó el arte, su hermano, el notabilísimo escultor Bernardo, el acuarelista Juan de Dios Morcillo que expuso varias veces en Granada, el también acuarelista, ya citado, Bernardo y la más notable de las pintoras granadinas de todos los tiempos, Aurelia Navarro, la discípula de Muñoz Lucena y premiada en Exposiciones Nacionales con mención honorífica y segunda medalla, todo esto añadido a una beca de nuestra Diputación provincial, brillante carrera que abandonó para ingresar en un convento. La convivencia en el seno de una familia tan dada al arte y a la cultura habría de marcar para siempre a Miguel Olmedo como enamorado perpetuo del arte y sobre todo al de nuestra tierra. ¿No acercaría tal sentimiento artístico especialmente consagrado a Granada al de Angel Ganivet manifestado en su perpetuo compañerismo con pintores como José Ruiz de Almodóvar e Isidoro Marín? ¿No son verdaderas pinturas de paisaje muchas páginas del autor de "Granada la bella"? He aquí una que siempre admiré: "Nuestra huerta es la huerta humilde; nuestra casería es tan sobria y adusta como los cigarrales de Toledo; nuestro

carmen es una paloma escondida en un bosque, para emplear la frase consagrada por los poetas; y la casa de la ciudad, nuestra antigua casa, no era casa de apariencias, de mucha fachada y poco fondo: era casa de patio. El arranque decorativo más audaz que registra la historia es la reja, la ventana o el balcón adornado con tiestos de flores. Esa mujer que riega sus macetas a la ventana, ese hombre que arroja brochazos de cal a las paredes de su casuca, hacen más por nuestro arte que el señorón adinerado que manda construir un palacio en que se combinan estilos estudiados en los libros y que nada nos dicen, porque hablan una lengua extraña que nosotros no comprendemos”.

Miguel Olmedo Moreno cultiva, sobre todo, un saber jurídico y este saber lo ha puesto, sobre todo en esta ocasión, al servicio del arte granadino, aún envuelto en el nacional, pero no podemos olvidar que no es sólo de los artistas puros el engrandecer el arte, necesitamos ayuda de todas partes y acaso las más eficaces nazcan no de nuestro empeño, sino, a veces, de teorizantes, legisladores, juristas y sociólogos, actividades que están más cerca de las de nuestro nuevo y querido compañero que de nosotros los artistas. Ya lo dijo Ganiwet cuando escribía: “Si Granada consagrara todas sus fuerzas a la restauración de la vida comunal, no sólo prestaría un servicio al país y obtendría bienes materiales, sino que al calor de esa nueva vida brotaría su renacimiento artístico. Una ciudad que tiene vida propia, tiene arte propio, como lo tuvieron las ciudades de Grecia, Italia o los Países Bajos”.

Granada, Granada, su amor llevó a Olmedo Moreno al seno de una benemérita asociación; “Granada nuestra”, regida por nuestro ahora también nuevo compañero, Gonzalo Moreno Abril, y este mismo amor lo elevó a la presidencia de una Sociedad tan veterana y de tanto arraigo en nuestra

ciudad como el Centro Artístico, a la que mantuvo con sus propias tradiciones y actividades. Bienvenido sea a nosotros Miguel Olmedo Moreno, hombre de tan depuradas cualidades y de tan múltiples talentos, a los que ha añadido un desvelo por el mantenimiento de lo selecto y puro de nuestro ser local, flor nunca marchitada del todo, en nuestras tierras, jardines y cármenes.