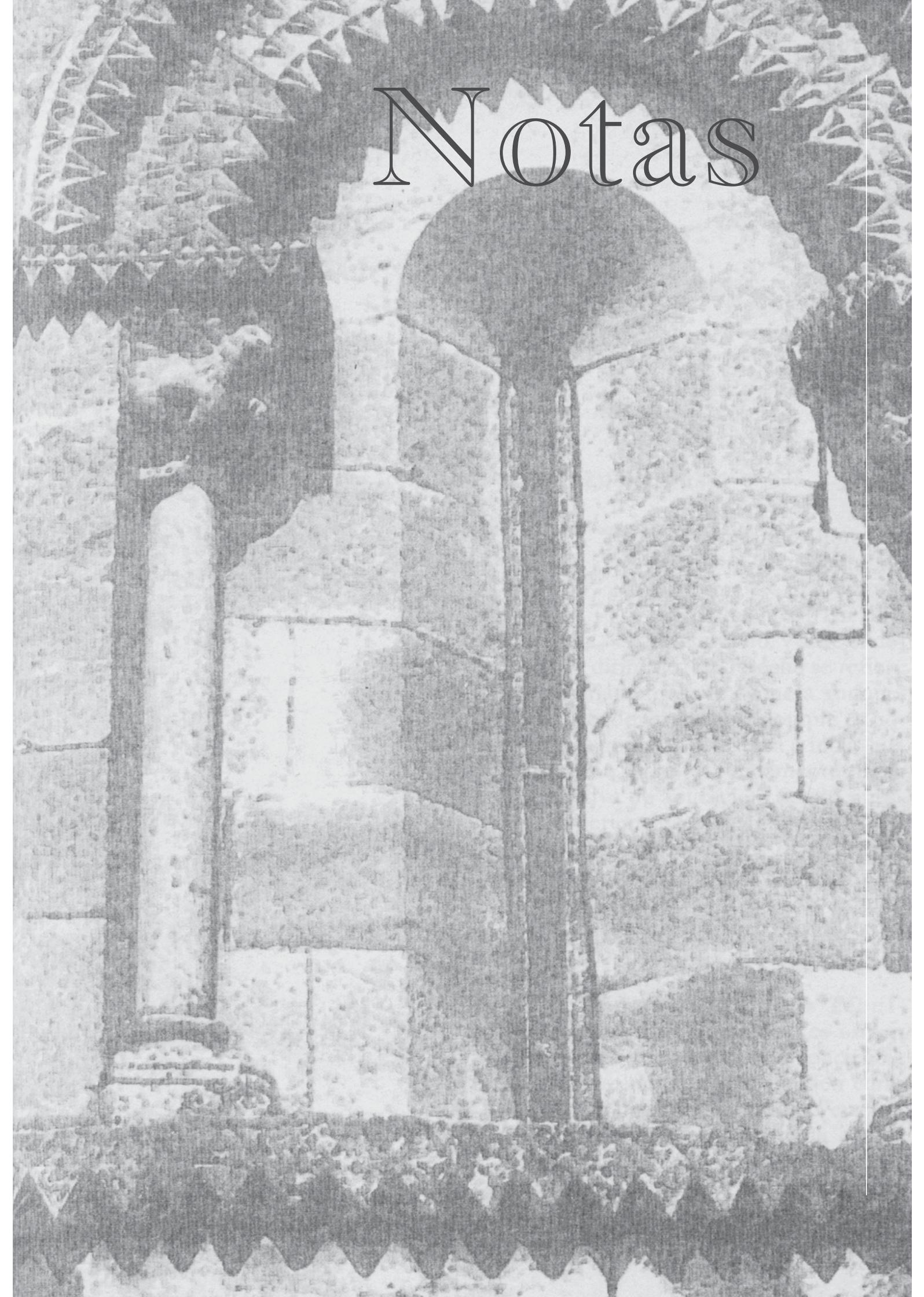


Notas



Los usos de las herramientas jurídicas de protección del Patrimonio Cultural en Canarias. El ejemplo de la Isla de El Hierro

Uses of legal tools to protect cultural heritage in Canary Islands. The example of El Hierro Island

JOSÉ GAVILÁN LÓPEZ Y TERESA RUIZ GONZÁLEZ

RESUMEN

La confección de los instrumentos de protección del Patrimonio Cultural se pospone indefinidamente en muchos municipios de las islas Canarias, por lo que no podemos esperar a su acogimiento instrumental para reconocer su valor y obrar en su defensa. La dependencia de la discrecionalidad técnica es extrema pero hoy por hoy necesaria. La promoción del valor etnográfico dándole una carta de libertad sobre el territorio, ayuda a motivar la protección del patrimonio desde la iniciativa privada. La ruina acecha a nuestros bienes materiales y el olvido a los inmateriales, hay que buscar medidas que fomenten la protección desde la sociedad y estas no deben de partir de las normas sino de las políticas públicas, especialmente en lo relativo a la difusión de sus valores.

ABSTRACT

When the drafting of legal documents to protect cultural heritage is delayed in many municipalities of Canary Island, we cannot wait for them to recognize an work to defend it value. We depend so much on technical judgment, but it is necessary nowadays. Promotion of ethnographic heritage, by allowing it restoration along de islands, helps private initiative to protect cultural heritage by restoring and inhabiting it. Destruction is threatening our material heritage and sink into oblivion endangers the intangible one. We must look for measures to ensure the protection of our cultural heritage by society, that is why these should not be based on rules but on public policies, especially by making its values known.

Licenciado en Derecho, Técnico Jurídico del Cabildo Insular de El Hierro
Teresa Ruíz González
Licenciada en Geografía e Historia, Inspectora de Patrimonio Histórico del Cabildo Insular de El Hierro

PALABRAS CLAVE

Patrimonio, protección, catálogo, Bien de Interés Cultural, fomento

KEYWORDS

Cultural Heritage, protection, catalogue, protected cultural goods, promotional measures.

ÍNDICE

1. Introducción. 2. Figuras de protección. 3. Registro de Bienes de Interés Cultural. 4. Expedientes para la declaración de Bien de Interés Cultural, ¿una caducidad forzada? 5. ¿Y el Registro de los Bienes de Interés Cultural declarados por ministerio de la Ley? 6. El Catálogo Insular de Bienes Patrimoniales Culturales. 7. Catálogo Municipal de Bienes Patrimoniales Culturales. 8. Bienes Etnográficos. 9. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

EN muchas ocasiones cuando observamos nuestro entorno nos preguntamos si tal o cual bien o alguna expresión inmaterial de nuestra cultura será un Bien de Interés Cultural, o si estará catalogado o si tendrá algún otro tipo de protección. Podemos llegar a cuestionarnos qué es lo que forma parte de nuestro Patrimonio Cultural o si nos representa o nos identificamos con ello.

En la realidad, desgraciadamente, la mayoría de nuestro patrimonio ni es un Bien de Interés Cultural, ni está incluido en un catálogo de protección.

En nuestro marco jurídico existen muchas figuras de protección del Patrimonio Cultural y no solemos tener los criterios para diferenciarlas y entender cuál sería la indicada para tal o cual bien.

Esta disertación versa sobre cuestiones que son de sobra conocidas en los distintos servicios de Patrimonio Cultural de las administraciones públicas de Canarias, como es la efectiva protección de los bienes culturales, las herramientas disponibles y las limitaciones en la utilización de dichas herramientas para una efectiva protección del bien.

2. FIGURAS DE PROTECCIÓN

La seguridad jurídica es una premisa fundamental en la actuación de la Administración, un pilar básico sin el cual se desmorona cualquier iniciativa para la efectiva protección de los bienes integrantes del patrimonio cultural.

Las distintas disposiciones legales, desde la Constitución Española hasta la última versión de la Ley territorial de Patrimonio Cultural, la Ley 11/2019, de 25 de abril, de Patrimonio Cultural de Canarias (Ley de Patrimonio Cultural, en adelante), ponen a disposición de la administración competente distintas herramientas para el efectivo ejercicio de la protección de los bienes cultura-

les, con independencia de su naturaleza o su localización territorial. En Canarias, la vigente Ley de Patrimonio Cultural establece dos niveles de protección para los bienes integrantes del patrimonio cultural: Bienes de Interés Cultural y bienes Catalogados. El artículo 2 de la citada ley establece cuáles son dichos bienes: “muebles, inmuebles, manifestaciones inmateriales de las poblaciones aborígenes de Canarias, de la cultura popular y tradicional, que tengan valor histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico, etnográfico, bibliográfico, documental, lingüístico, paisajístico, industrial, científico, técnico o de cualquier otra naturaleza cultural, cualquiera que sea su titularidad y régimen jurídico”.

En consecuencia, todos esos bienes deben estar incluido en uno de los siguientes instrumentos de protección: Registro de Bienes de Interés Cultural, Catálogo Insular de Bienes Patrimoniales Culturales o Catálogo Municipal de Bienes Patrimoniales Culturales.

Llegados a este punto, a continuación conviene pasar de la letra de la Ley al devenir cotidiano por lo que analizaremos la pluralidad de casuísticas a la que se enfrentan los bienes de nuestro patrimonio cultural.

3. REGISTRO DE BIENES DE INTERÉS CULTURAL

¿Qué ocurre con el Registro de Bienes de Interés Cultural en nuestra Comunidad Autónoma?

La Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, en su

preámbulo, nos dice que en el seno del Patrimonio Histórico Español y al objeto de otorgar una mayor protección y tutela, adquiere un valor singular la categoría de Bien de Interés Cultural (BIC, en adelante) que se extiende a los muebles e inmuebles de aquel Patrimonio que, de forma más palmaria, requieran tal protección. Es decir, la Ley estatal genera un sistema de protección máximo para aquellos bienes que requieren de un amparo muy evidente. Cabe entender que éstos deben no solo disponer de un gran valor, sino que también han de estar en serio peligro de desaparición o existe una falta de conservación.

Otra cosa es lo que ha ocurrido en Canarias con esta consideración de los BIC, que ha pasado de ser una figura de protección a ser un sello de distinción. Es decir, ha cambiado el sentido original de la declaración, que no se quiere otorgar por la necesidad de la protección del bien de que se trate, sino por refrendar legalmente el prestigio de lo que nos hace sentir únicos.

De cualquier manera, la declaración de un BIC, en la práctica, no supone la adopción automática de medidas de protección y, de existir, en la mayoría de ocasiones no se cumplen.

Actualmente en Canarias hay más de 400 BIC y a la administración autonómica le resulta preocupante observar cómo esta figura ha quedado “desvirtuada” por no haberse reservado a bienes con valores patrimoniales verdaderamente excepcionales.

Cuando en la última legislatura entró el nuevo Gobierno de Canarias se en-

contró 155 BIC que estaban en tramitación y forzando una interpretación jurídica, bastante cuestionada, utilizó una sentencia del Tribunal Constitucional para declarar su caducidad (Sentencia n.º 2908/2019). Así que borrón y cuenta nueva hasta hoy, que se han declarado muy pocos BIC.

4. EXPEDIENTES PARA LA DECLARACIÓN DE BIEN DE INTERÉS CULTURAL, ¿UNA CADUCIDAD FORZADA?

Una sentencia del Tribunal Constitucional que anula un inciso de la anterior Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias (derogada desde el 13 de junio de 2019), sirvió al Gobierno de Canarias para no aplicar las disposiciones transitorias de la nueva Ley de Patrimonio Cultural de Canarias.

Cuando en 2017 el Gobierno autonómico comenzó a trabajar en la nueva Ley de Patrimonio Cultural de Canarias, informó a los Cabildos de que se iba a modificar el régimen de caducidad de los Bienes de Interés Cultural. Así, el artículo 21.2 de la Ley 4/1999 de Patrimonio Histórico de Canarias (Ley de Patrimonio Histórico, en adelante) estimaba necesaria una denuncia previa para hacer caducar cualquier BIC, replicando así a la Ley Estatal. Sin embargo, con la nueva Ley de Patrimonio Cultural, se dispone una caducidad automática basada en plazos.

Los cabildos, temiendo que la nueva Ley pudiera hacer caducar automáticamente los 155 BIC pendientes de declaración, solicitaron incluir en la

futura Ley un plazo de caducidad de 24 meses para poder tramitarlos. Por este motivo, la nueva Ley de Patrimonio Cultural recogió lo siguiente en su disposición transitoria cuarta y quinta:

Disposición transitoria cuarta. Normas aplicables a los procedimientos en trámite.

“Los procedimientos administrativos de cualquier clase iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley se ajustarán a las normas aplicables en el momento de incoación, salvo lo dispuesto en la disposición siguiente, para la caducidad de los procedimientos para la declaración como bien de interés cultural”.

Disposición transitoria quinta. Caducidad de los procedimientos de declaración de bien de interés cultural. “Los procedimientos incoados para la declaración de un bien de interés cultural con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley que se encuentren en fase de instrucción por los cabildos insulares, caducarán de forma automática, si no se concluyera el periodo de instrucción en el plazo de veinticuatro meses, desde la entrada en vigor de la presente ley”.

La finalidad de las disposiciones transitorias es, precisamente, la de salvaguardar, a través de un régimen jurídico propio, los expedientes que están en fase de tramitación en el momento de aprobación de la norma, evitando así su desprotección. En consecuencia, los 155 BIC que estaban en fase de tramitación disponían un plazo de 24 meses para resolverse. Como la norma entró en vigor el 13 de junio

de 2019, el plazo de caducidad se prolongaba hasta el 13 de junio de 2021.

A pesar del marco jurídico de protección que preveía la nueva Ley de Patrimonio Cultural, el Gobierno de Canarias se sirvió de la citada sentencia del Tribunal Constitucional para hacer caducar estos 155 BIC.

La sentencia n.º 2908/2019 se resolvió el 28 de noviembre de 2019 y entró en vigor a partir del día 6 de enero de 2020 con su publicación. Como puede observarse en el párrafo anterior, la sentencia es posterior a la entrada en vigor de la norma sectorial de Patrimonio Cultural que regula la figura de los BIC y otorgaba un plazo para resolver los que se encontraran en trámite. Además, el objeto de la sentencia no es hacer caducar los 155 BIC ni las disposiciones transitorias de la nueva Ley, sino única y exclusivamente:

“Estimar la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2908-2019 y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 21.2 de la Ley del Parlamento de Canarias 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio histórico de Canarias, en el inciso: «Transcurrido este plazo se podrá denunciar la mora por cualquier interesado. Una vez denunciada la mora, la administración actuante dispondrá de dos meses para concluir el expediente y elevarlo al Gobierno de Canarias para la declaración del bien de interés cultural, la que deberá producirse en el plazo de dos meses a partir de la recepción».

Como puede deducirse fácilmente de este extracto, la sentencia declara la

inconstitucionalidad y nulidad del artículo 21.2 de la anterior Ley de Patrimonio Histórico de Canarias, ya derogada cuando se emitió: el que establecía el régimen de caducidad de los BIC. Además, debe observarse, que no se declara inconstitucional y nulo todo el apartado 2 de la derogada Ley de Patrimonio Histórico, sino únicamente un inciso.

El Tribunal Constitucional no hace ninguna mención a los BIC que se encontraran en proceso de tramitación, así como tampoco decreta su caducidad. Simplemente anula la forma que tenían de caducar los expedientes BIC antes de la entrada en vigor de la nueva Ley de Patrimonio Cultural de Canarias cuyas disposiciones son coherentes con la Sentencia de referencia. Es decir, que dicha sentencia del Tribunal Constitucional solo reconoce la inaplicación de un artículo de la anterior Ley de Patrimonio Histórico que ya de por sí estaba derogado por la nueva Ley de Patrimonio Cultural, que entró en vigor el 13 de junio de 2019 (seis meses antes de la emisión de la Sentencia). Por lo tanto, el régimen de protección cautelar de 24 meses, necesario para tramitar los 155 expedientes, no solo aplicaba antes de la publicación de la Sentencia, sino que era compatible con la misma, pues la Ley de Patrimonio Cultural reconoce la caducidad automática. Igualmente, cabe resaltar que el alto tribunal, aun teniendo la capacidad de ampliar el razonamiento de su sentencia y extender su nulidad, no entró a valorar las disposiciones transitorias de la nueva Ley de Patrimonio Cultural ni analizó ninguna

consecuencia para los 155 BIC en tramitación.

Con fecha 20 de febrero de 2020, se emitió por la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, un informe facultativo favorable a la declaración de caducidad de los procedimientos de declaración de Bien de Interés Cultural incoados de oficio durante la vigencia de la Ley de Patrimonio Histórico, respecto a los que haya transcurrido su plazo máximo de tramitación (12 meses), sin haber sido resueltos, si bien procede, con efectos meramente declarativos, dictar la correspondiente resolución de caducidad.

Por Orden de 11 de marzo de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias se declara la caducidad de todos los expedientes de Bien de Interés Cultural de Canarias que se estaban tramitando:

«Declarar la caducidad de los expedientes de bien de interés cultural que se relacionan en el anexo, por el transcurso del plazo máximo de doce meses desde su incoación, sin haberse dictado resolución administrativa de terminación ni haber recaído sentencia judicial firme, en aplicación de la Sentencia nº 157/2019, de 28 de noviembre, del Tribunal Constitucional recaída en la cuestión de inconstitucionalidad nº 2908-2019, por la que se declara parcialmente la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 21.2 de la Ley del Patrimonio Histórico de Canarias. En cumplimiento de lo anterior, los procedimientos declarados caducados no podrán volver a incoarse hasta tanto haya transcu-

rrido el plazo de dos años desde que se hayan producido los efectos de la caducidad, salvo cuando medie instancia de alguna de las personas o entidades previstas en el artículo 31.2 de la Ley de Patrimonio Cultural de Canarias.»

De todo lo expuesto puede deducirse que el Gobierno de Canarias ideó un supuesto jurídico inexistente, generando la inaplicabilidad de las disposiciones transitorias cuarta y quinta de la Ley de Patrimonio Cultural, a la vez que las dejó, de facto, vacías de contenido.

5. ¿Y EL REGISTRO DE LOS BIENES DE INTERÉS CULTURAL DECLARADOS POR MINISTERIO DE LA LEY?

Cabe traer a colación la efectividad de la gestión del Registro de Bienes de Interés Cultural por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias, como interlocutora ante el Registro del Ministerio de Cultura, ya que, tras más de veinte años de la aprobación de la primera ley territorial de Patrimonio Histórico, no ha creado un Registro de BIC autonómico, debiendo utilizar el estatal.

Hay que recordar que muchos bienes culturales, especialmente los de naturaleza arqueológica, quedan declarados BIC por ministerio de la Ley. Por lo que son considerados como tal, sin necesidad de procedimiento administrativo alguno, abarcando desde sitios, lugares, cuevas, con manifestaciones rupestres, hasta colec-

ciones de cerámica, ídolos y pintaderas, cualquiera que sea su estado de conservación. Así que, aviso para navegantes, si encuentran cerámicas en trocitos o cualquier otra minúscula porción de nuestro patrimonio arqueológico, tengan en cuenta que su manipulación o extracción puede estar alterando la colección cerámica de un yacimiento, así que hay que respetarlo y protegerlo como auténticos BIC.

En El Hierro existen numerosos vestigios de este tipo diseminados por todo el territorio insular que no se encuentran en el Registro de Bienes de Interés Cultural, destacando yacimientos rupestres de mayor o menor envergadura, pero de indudable interés y máxima importancia. Debido a ello se solicitó el registro de dos zonas arqueológicas que ya están declaradas BIC en virtud de la Ley de Patrimonio Cultural. Se trataba de darle carta de naturaleza jurídica a su existencia, existencia hasta ahora únicamente consignada en un inventario que carece de capacidad normativa. El objeto de esta inscripción era precisamente dotar de seguridad jurídica cualquier intervención relacionada con su protección y conservación, en tanto se sigue a la espera de los recursos necesarios para iniciar el expediente para la delimitación de un entorno de protección.

Sin embargo, fuera de toda lógica jurídica, la inscripción en el Registro de Bienes de Interés Cultural se incluyó por el Gobierno de Canarias en el lote de los 155 BIC caducados, en virtud de la interpretación sesgada de la Sentencia del Tribunal Constitucional anteriormente citada.

No puede entenderse desde el punto de vista jurídico, cómo se caduca la inscripción de un BIC en el Registro de Bienes de Interés Cultural, toda vez que su consideración como tal, por ministerio de la Ley, no se cuestiona y su inscripción es obligatoria. Sí sería susceptible de caducidad el procedimiento para establecer la delimitación de un entorno de protección, necesario para todas las zonas arqueológicas.

6. EL CATÁLOGO INSULAR DE BIENES PATRIMONIALES CULTURALES

Una nueva figura de protección de los bienes culturales, tanto muebles como inmuebles e inmateriales, introducida por la Ley de Patrimonio Cultural de Canarias es el Catálogo Insular de Bienes Patrimoniales Culturales (Catálogo Insular, en adelante), una forma de protección que en principio se asimila a la creación de BIC insulares (al menos en la réplica del complejo procedimiento para su declaración), pero para bienes que ostenten valores patrimoniales que deban ser preservados, y tengan un interés insular. Los bienes catalogados deberán estar registrados en fichas individuales que, a su vez, pueden gozar de grados de protección integral, ambiental y parcial, preventiva, potencial, ... en función de la naturaleza del bien de que se trate. Estos catálogos insulares son competencia de los cabildos, a los cuales corresponde tramitarlos, aprobarlos y gestionarlos, debiendo formar parte, según señala explícitamente la Ley

de Patrimonio Cultural, del contenido de los planes insulares de Ordenación. Esta vinculación es de enorme trascendencia para la efectiva creación del Catálogo Insular, que está obligado necesariamente a regular el régimen jurídico de aplicación a cada nivel de protección en la normativa del Plan Insular de Ordenación.

Así que nos encontramos con un serio problema para la aplicación de este instrumento de protección. La Ley de Patrimonio Cultural explica detalladamente cómo introducir un bien en el Catálogo Insular, pero omite regular, conforme a un procedimiento legal especial y sectorial, cómo confeccionar el citado catálogo, limitándose a vincularlo al planeamiento insular y a la regulación urbanística.

Resulta ser que la Ley de Patrimonio Cultural es sobrevenida a la legislación urbanística canaria, la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (Ley del Suelo, en adelante) por lo que, si bien se contemplan determinaciones específicas respecto a los catálogos municipales, existe un vacío legal en materia urbanística respecto a los catálogos insulares.

Ante esta situación, hay que recurrir a los recientes informes del Gobierno de Canarias que indican que esta herramienta, al ser concebida como parte del planeamiento insular, debe de tramitarse como tal. Es decir, como la aprobación de un planeamiento territorial, con el complejo y dilatado procedimiento que conlleva, por lo que, después de más de dos años de la entrada en vigor de la ley que creaba los catálogos insulares,

ningún Cabildo dispone aún de los mismos.

Ocurre también que el Catálogo Insular puede ser redundante respecto a los Catálogos Municipales de Bienes Patrimoniales Culturales. ¿Por qué? Porque cualquier expresión cultural tiene su materialización en el territorio en que se manifiesta, de manera material pero también como expresión inmaterial de nuestra cultura. ¿Cabe que un bien cultural esté recogido en un Catálogo Insular y se omita su catalogación municipal? Difícilmente.

Entonces, ¿qué sentido tiene la creación de un Catálogo Insular de Bienes Patrimoniales Culturales?

Enlazamos aquí con la concepción que para el Gobierno de Canarias tiene el BIC, como figura distintiva de “calidad” (aspecto más que subjetivo), además de, o incluso “en lugar de”, protección de un Bien... probablemente porque para el Gobierno de Canarias la consideración de BIC también es redundante respecto a la catalogación. Porque ¿qué bien puede estar declarado BIC y no encontrarse en el catálogo insular?

Entonces, ¿qué sentido tiene la creación de una nueva figura de protección como puede ser el Catálogo Insular? Teóricamente se concibe este instrumento como el garante de la protección inmediata de un bien en peligro de conservación, sin tener que recurrir necesariamente a la incoación de un procedimiento para la declaración de BIC.

¿Qué ocurre en la práctica? En la práctica este objetivo de la Ley de Patrimonio Cultural ha fracasado, ya que ha vinculado el Catálogo Insular

al planeamiento insular, sometiéndolo a un procedimiento administrativo mucho más complejo que el de la declaración de un BIC. Este hecho hace imprescindible, hoy por hoy, la incoación del expediente para la declaración de BIC de un bien que se encuentre en peligro de conservación.

7. CATÁLOGO MUNICIPAL DE BIENES PATRIMONIALES CULTURALES

Las figuras de protección de ámbito municipal consignadas en la anterior Ley de Patrimonio Histórico (catálogos arquitectónicos, cartas arqueológicas, cartas etnográficas) se vienen a refundir por la vigente Ley de Patrimonio Cultural en un solo Catálogo Municipal de Bienes Patrimoniales Culturales (Catálogo Municipal, en adelante), tanto muebles como inmuebles e inmateriales, al igual que se concibe por la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

Se incluyen en estos catálogos, al igual que ocurre con los insulares, aquellos bienes muebles e inmuebles del patrimonio cultural de Canarias que, sin gozar de la relevancia que define los bienes de interés cultural, ostenten valores históricos, artísticos, arquitectónicos, arqueológicos, etnográficos, o de cualquier otra naturaleza cultural, que deban ser especialmente preservados, sin que el estado de conservación de estos bienes sea obstáculo para que sean catalogados. Insistimos aquí en que los bienes catalogados, en el catálogo municipal o insular, deberán estar registrados

en fichas individuales que, a su vez, pueden gozar de diferentes grados de protección en función de la naturaleza del bien de que se trate (integral, parcial, ambiental, preventiva, potencial,...).

Pero la competencia de los Ayuntamientos para la confección y actualización de sus catálogos no sólo está consagrada en la Ley de Patrimonio Cultural de Canarias, sino que viene determinada también por la vigente Ley del Suelo de Canarias.

De hecho, la confección de los catálogos municipales está sujeta a los procedimientos determinados por dicha Ley del Suelo que, en relación con estos instrumentos de protección, establece que esta herramienta de protección puede ser formulada como un documento integrante del Plan General o como un instrumento de ordenación autónomo, atendiendo a las previsiones legales de los planes especiales de ordenación.

Esta posibilidad de tramitar el Catálogo Municipal como un instrumento autónomo es de vital trascendencia para la protección de los bienes culturales, tal como se explica a continuación, ya que mientras que para la Ley de Patrimonio Cultural son un documento obligatorio, para la Ley del Suelo nunca ha sido un documento preceptivo dentro de un Plan General.

La potencial ventaja de esta autonomía con respecto al planeamiento general, quiso ser aprovechada por la nueva Ley de Patrimonio Cultural para establecer un plazo para la formalización de este instrumento, aprovechando la coyuntura de una nueva normativa con diferentes clasificacio-

nes, tipo de intervenciones, graduaciones o establecimiento de nuevos instrumentos de protección como el catálogo insular.

Así, la disposición transitoria sexta señala que “En el plazo de tres años desde la entrada en vigor de la presente ley todos los municipios de Canarias que carezcan de catálogo municipal deberán elaborar y aprobar sus correspondientes catálogos municipales, o adaptar los existentes a los términos de la presente ley. La Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y las entidades locales, a través de los correspondientes convenios, cooperarán técnica y económicamente para el cumplimiento de la obligación anterior”.

Transcurrido dicho plazo, no hay constancia del cumplimiento de esta disposición transitoria, tanto en lo que respecta a la elaboración o adaptación de los catálogos municipales, como respecto a la firma de convenios para la cooperación técnica y económica con los ayuntamientos.

En El Hierro, como suponemos habrá sucedido en el resto de las islas, la esperanza del cumplimiento de esta disposición transitoria ha sido vana, ya que la posibilidad legal de una tramitación autónoma consagrada en la Ley del Suelo de Canarias, ha dilatado indefinidamente la aprobación de estos instrumentos. De hecho, hay dos ejemplos muy significativos al respecto: El primero de ellos es el catálogo municipal de Valverde, cuyo Plan General de 2003 convalida las disposiciones determinadas en el anterior Plan General que data de 1975, con lo que casi cincuenta años des-

pués se replica una normativa preconstitucional, con las consiguientes dificultades para hacerlas casar con la normativa democrática, y la confusión generada a la hora de su aplicación.

El segundo ejemplo es el Plan General de Ordenación del municipio de El Pinar de El Hierro, aprobado este mismo año 2022 sin el Catálogo Municipal, que hubiera sido preceptivo en aplicación de la Ley sectorial, en lugar de remitir a una elaboración autónoma como permite la Ley del Suelo de Canarias. Estos catálogos son documentos prescindibles para el urbanismo, pese a ser imprescindibles para la preservación de nuestro patrimonio cultural.

¿Cómo resuelven los planes generales de ordenación de los municipios de El Hierro la falta de un Catálogo Municipal de Bienes Culturales Patrimoniales? Sustituyen la inaplicación de las disposiciones de la Ley de Patrimonio Cultural por el establecimiento de un procedimiento administrativo que remite a la resolución del cabildo insular. ¿Qué ocurre a la hora de una resolución o informe del cabildo insular? Que se carece de la normativa exigible para cada grado de protección en función de la naturaleza del bien, por la inexistencia de los catálogos, debiendo recurrir a la normativa genérica establecida en la Ley de Patrimonio Cultural de Canarias, con el consiguiente perjuicio para la efectiva conservación de los bienes culturales y la vigilancia del interés general a que está obligada la administración.

En estas circunstancias, si no se tramitan BIC, si no hacemos catálogos

insulares y son tan inverosímiles los municipales, ¿qué nos queda a la vanguardia de la protección del patrimonio? Nos remitimos a la figura de la Inspección de Patrimonio Cultural obligada a recurrir, muchas veces, a las medidas cautelares de protección señaladas en la Ley de Patrimonio Cultural. Y de esta manera entramos en bucle, ya que el artículo 59.5 del citado texto legal establece que: “el plazo máximo de vigencia de las medidas cautelares será de seis meses, a contar desde su adopción. Antes de que finalice el plazo de seis meses, la Administración competente deberá incoar el correspondiente procedimiento para la inclusión del bien de que se trate en alguno de los instrumentos de protección establecidos la presente ley, si no estuviere ya incluido”. Es decir, la ley deriva a la figura de los BIC o de los catálogos para proteger definitivamente un bien cuando caduca la medida cautelar y, tal como acabamos de explicar, estos instrumentos no suelen existir o no se han actualizado.

Precisamente estas circunstancias imposibilitan emitir un documento fehaciente que avale la decisión adoptada, un documento que explique la normativa específica de aplicación al caso, que argumente jurídicamente en base a qué precepto legal y cómo se debe proteger una construcción o un bien cultural y, desgraciadamente, no hay tanto personal dedicado a la Inspección en las islas como se requeriría. Así, como en la disciplina urbanística, el vacío legal es tremendo y las funciones de policía de las administraciones, por insuficientes, son ineficaces.

Por último, cabe realizar una breve mención a los inventarios de bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Canarias que actualmente tramita la Comunidad Autónoma. Como se ha visto, ninguna de las figuras de protección citadas anteriormente se refieren a los inventarios, pues por eso mismo, porque no existen como figuras jurídicas de protección.

En cualquier caso, el inventario no parece ser una herramienta muy práctica, al no estar regulado en ninguna disposición normativa, lo que provoca su inaplicabilidad legal. Este hecho hace que su existencia no sea vinculante para los equipos redactores de los catálogos de bienes patrimoniales culturales. Es decir, si pensamos que puede ser un trabajo ya hecho para un futuro catálogo hay que entender lo siguiente: La contratación de un Catálogo exige un equipo multidisciplinar y un procedimiento abierto al que concurren diversas empresas. Nada puede garantizar que aquella que redactó el inventario sea la adjudicataria del futuro catálogo ni que una empresa diferente tenga que asumir el trabajo ya realizado por otra, con diferente formato, metodología y criterio.

8. BIENES ETNOGRÁFICOS

Otra forma de protección, es el fomento de la rehabilitación y reconstrucción de bienes inmuebles de carácter etnográfico. Desde hace más de veinte años no está permitido construir en Canarias una edificación residencial en “suelo rústico”, así lo ha dicho y lo dice la legislación Canaria

del Suelo. Desde entonces hasta la actualidad, el sueño de cualquier persona que desea vivir en el medio rural, solo se ha podido materializar en los asentamientos y a través de un precepto excepcional que permite la Ley del Suelo de Canarias, que se fundamenta en la rehabilitación, con fines conservadores o residenciales, de edificios de valor etnográfico o arquitectónico. Esta opción permite construir para rehabilitar, en la finca, en la montaña o donde sea que se encuentre el inmueble de valor etnográfico, a la vez que estimula el interés en invertir en la protección patrimonial, al rehabilitar construcciones para tal fin.

La protección y el enriquecimiento de los bienes que integran el patrimonio cultural constituyen obligaciones fundamentales que vinculan a todos los poderes públicos, según lo dispuesto en el artículo 46 de la Constitución Española.

Actualmente, entre los principios que inspiran, se encuentra, para la ordenación territorial y urbanística, la puesta en valor del patrimonio edificado mediante el fomento de la conservación, restauración y rehabilitación, en particular de las edificaciones con valor histórico, arquitectónico, artístico, arqueológico, etnográfico, paleontológico, científico o técnico (artículo 5.2.f de la Ley del Suelo)

Con estos antecedentes llegamos al artículo 60.6.a) de la citada Ley del Suelo, a través del cual se tratan de hacer efectivas estas normas. El precepto se impone a toda clase de planeamiento, así, los planes de ordenación, incluido el de los espacios naturales, deben hacer posibles, en el

suelo rústico, independientemente de su categoría, la rehabilitación y reconstrucción que define el mencionado artículo 60.6.a). Debemos entender que lo normal es que el planeamiento prohíba en estos suelos, de forma genérica, el uso residencial. Pero, con este precepto, el Plan no necesita explicar la viabilidad de tal uso y la Ley no necesita que el Plan así lo disponga, ya que es posible por ministerio de la ley.

Entonces, hay que aplicarlo hasta los casos más extremos, pues si se reúnen las circunstancias que exige la norma y nos encontramos en un suelo rústico de protección ambiental con subcategoría paisajística o natural, deberíamos permitir el desarrollo constructivo vinculado a la protección del patrimonio cultural, independientemente de que el Plan prohíba el uso residencial o turístico al que se destine.

La finalidad del artículo no es otra que la de recuperar el patrimonio cultural construido y aprovechar el existente. De ahí que, si se trata de una edificación de valor etnográfico y arquitectónico, esta pueda ser destinada a unos usos considerados prohibidos en los planeamientos (“[...] incluso para destino residencial o turístico, de edificios de valor etnográfico o arquitectónico”, en artículo 60.6.a) En este aspecto podríamos plantearnos el supuesto tipo que sería una edificación agrícola o ganadera de escasa entidad, cuarto de aperos, cuadra, almacén, etc., de valor etnográfico y con una antigüedad y estética tradicional. En la mayoría de los casos, esta construcción carece de licencia y está ubicada en suelo rústico, en-

contrándose por su antigüedad en situación legal de fuera de ordenación, pero con el citado artículo podría cambiar de uso y destinarse, por ejemplo, a una vivienda o a una casa rural. Incluso se podrían consentir obras de rehabilitación, reconstrucción y ampliación sin que tuviera que cumplir las determinaciones urbanísticas (uso y condiciones de edificación) que exige la ley y el planeamiento para edificaciones ordinarias en suelo rústico.

En cuanto a lo que es el valor etnográfico, la ley define que la construcción que se ha de rehabilitar debe disponer de ese valor, sin definir cuál es, ni quién lo designa. Y retomamos aquí los catálogos insulares y municipales que, además de ser figuras de protección, podrían ser el instrumento idóneo para la acreditación de tal valor. Los ayuntamientos no suelen disponer de arquitectos o de especialistas en Patrimonio Cultural (historiadores, normalmente), y no es imprescindible que la construcción a rehabilitar sea BIC o esté previamente catalogada, para que disponga de valores susceptibles de protección. De hecho, la valoración, en estos casos, supone un ejercicio profesional de conocimientos adquiridos y no previamente reglados.

Al respecto, cabe citar el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias adoptado en la sesión celebrada el 30 de abril de 2013, cuyas conclusiones, en lo que ahora interesa, dicen así:

“La importancia del valor etnográfico está en su presencia en la edificación (aspecto material), con independencia

de que se haya declarado expresamente o no (aspecto formal)”.

Es importante la apreciación del valor etnográfico, que no solo debe partir de la antigüedad, sino también de los materiales, tipología y estética. No obstante, no se han definido estos aspectos, ni cuál es el mínimo que permite entender la concurrencia de esos valores, ni se ha establecido la tipología etnográfica de cada isla. Así pues, resolver esta cuestión genera verdaderos quebraderos de cabeza, ya que debería aclararse previamente cuáles son las condiciones edificatorias mínimas que deben concurrir para saber si una construcción dispone de valor etnográfico o arquitectónico, entendido desde el punto de vista sectorial en materia de patrimonio cultural.

Actualmente, para responder a estas cuestiones en la norma canaria, debemos acudir a la pericia del personal técnico en dicha materia de patrimonio cultural municipal o insular. Y, en el mejor de los casos, con mucha suerte, podríamos encontrar alguna instrucción u ordenanza que regule estos aspectos.

Hay que señalar que las características arquitectónicas y su ubicación en suelo rústico invitan también al uso turístico. La normativa canaria, lleva mucho tiempo definiendo el modelo turístico apostando por la diferenciación de la oferta y apoyando los elementos vinculados a los valores autóctonos. Ya la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias en la Directriz número 7 se pronuncia en este sentido. Incluso la conocida como Ley de Is-

las Verdes que en su última versión en la Ley 14/2019, de 25 de abril, de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, se aparta de la exclusividad de la construcción de valor etnográfico y arquitectónico para comprender la existencia de turismo rural incluso en la obra nueva. En el artículo 9.2.b.2) cuando trata las condiciones de implantación de las actuaciones turísticas en suelo rústico, exige unas condiciones morfológicas de la edificación, de acuerdo con las características de la edificación tradicional rural de la zona.

Definitivamente, las construcciones históricas son una oportunidad para aprovechar el patrimonio existente sin acudir a la obra nueva. Nos permite volver a los campos abandonados, disfrutar del paisaje tradicional y también, como no puede ser de otra forma, supone una recuperación de nuestro pasado.

CONCLUSIONES

De todo lo anteriormente expuesto cabe concluir que la nueva Ley de Patrimonio Cultural de Canarias reorienta las distintas figuras de protección de los bienes en una doble vertiente: Por un lado, la figura de Bien de Interés Cultural, aparte de otorgar la mayor protección, parece reservarse para aquellos elementos que sean relevantes en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Por otro lado, se delega en los Catálogos de Bienes Patrimoniales Culturales el mayor peso en la protección de los bienes.

Sin embargo, esta dualidad no es posible ya que los procedimientos para obtener una protección inmediata de los bienes, son lentos y poco fructíferos.

La prohibición de construir en suelo rústico ha constituido una medida de fomento para la inversión privada en la rehabilitación de construcciones de valor etnográfico para su uso, incluso residencial.

Independientemente de su posible consideración como BIC o de su catalogación, si no identificamos los bienes culturales, si no los reconocemos como propios, si no vemos en ellos identidad, responsabilidad, si los poderes o administraciones públicas no han favorecido la intermediación entre la ciudadanía y su patrimonio cultural, no ha favorecido su accesibilidad, su difusión y conocimiento... Si no ha sucedido nada de eso, ninguna figura de protección y ninguna distinción honorífica garantizan la preservación de nuestro bagaje cultural para las generaciones futuras.

La necesaria confección de estos instrumentos de protección y el establecimiento de medidas sancionadoras, más o menos gravosas, son la confirmación del fracaso de las políticas públicas en materia de conservación, protección y difusión de nuestra memoria como pueblo.

La reivindicación de nuestra memoria colectiva como el eje fundamental en torno al que articular la preservación de nuestro Patrimonio Cultural, en cualquiera de sus expresiones, es la vía más segura para tener éxito.