



PATRIMONIO CULTURAL Y AYUNTAMIENTOS CANARIOS. UN NUEVO ESCENARIO DE ACTUACIÓN

CULTURAL HERITAGE AND CANARY TOWN COUNCILS. A NEW PERFORMANCE STAGES

Juan José García del Toro*

Cómo citar este artículo/Citation: García del Toro, J.J. (2021). Patrimonio cultural y ayuntamientos canarios. Un nuevo escenario de actuación. *XXIV Coloquio de Historia Canario-Americana (2020)*, XXIV-137. <http://coloquioscanariasamerica.casadecolon.com/index.php/CHCA/article/view/10751>

Resumen: La entrada en vigor de la ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias y de la 11/2019, de 25 de abril, de Patrimonio Cultural de Canarias, abre una nueva etapa para los ayuntamientos canarios en cuanto a la gestión pública del patrimonio cultural. La ampliación de sus competencias supone un cambio sustancial de las responsabilidades políticas, administrativas y técnicas que han de asumir frente a la situación anterior y que refleja la ley 11/2019 al manifestar que la inactividad de ciertas administraciones públicas al abordar sus instrumentos de protección ha generado la desprotección de los bienes que integran el patrimonio cultural en Canarias.

Palabras clave: Patrimonio cultural; legislación; administración pública; ayuntamientos.

Abstract: The entry into force of Law 4/2017, of 13 July, on Land and Protected Natural Spaces in The Canary Islands and Law 11/2019, of 25 April, on Cultural Heritage of The Canary Islands could mean the beginning of a new era for canary municipalities on the public management of cultural heritage. The increase of its competencies involves substantial changes in the political, administrative and technical responsibilities to be assumed that express the law 11/2019 states that certain public administrations inaction in applying its legal instruments for cultural heritage protection has resulted in the vulnerability of the cultural heritage properties of Canary Islands.

Keywords: Cultural heritage; legislation; public administration; town council.

INTRODUCCIÓN

La protección y conservación del patrimonio cultural es una tarea que atañe a la sociedad en su sentido más amplio y para lograr ese objetivo ésta se dota de herramientas que contribuyen a la consecución del propósito. La legislación es una de ellas, en permanente evolución y desarrollo a medida que adquirimos consciencia de su mayor o menor eficacia en la conquista de la meta, que en este caso es la preservación en el mejor estado que sea posible de los bienes que integran el legado que hemos heredado del pasado y que representa la adaptación cultural del ser humano al territorio.

En esta comunicación pretendemos analizar si la entrada en vigor de las leyes autonómicas

*Programa de Doctorado en Islas Atlánticas: Historia, Patrimonio y Marco Jurídico Institucional. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. España. C/ Jara, nº 26. 35110. Santa Lucía de Tirajana. Gran Canaria. España. Teléfono: +34636494152; correo electrónico: juanjodeltoro@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3513-4370>.



4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias y la ley 11/2019, de 25 de abril, de Patrimonio Cultural de Canarias, entendidas como actualizaciones de las herramientas de protección de nuestro patrimonio cultural, refuerzan el papel de los ayuntamientos a la hora de protegerlo y conservarlo.

LA SITUACIÓN PREVIA

La amplitud de la tradición jurídica en la preservación del acervo histórico y cultural en España nos conduce a limitar el marco temporal de nuestro estudio a partir del establecimiento de la democracia. La aplicación práctica del artículo 46 de la Constitución Española de 1978, en el que se garantiza la conservación y el fomento de los bienes que integran el patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España, implica en su vertiente pública la participación de los distintos niveles de la administración territorial del Estado en el desempeño de la tarea. La distribución entre los niveles administrativos de las competencias sobre esta materia quedó establecida en la *Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español*, asignando a los ayuntamientos una función secundaria, subordinada, condicionada y de colaboración respecto de la que ostentan las Comunidades Autónomas (CC. AA.) y el Estado¹ a la hora de intervenir sobre este tipo de bienes. A lo largo del texto legislativo se constata esta idea, fundamentalmente en la redacción del artículo séptimo, en el que se diferencia a los ayuntamientos por un lado y a los organismos competentes por otro, con los que los primeros deberán cooperar para la ejecución de la ley. Partiendo de ese enunciado, la subordinación municipal a los organismos competentes de superior nivel continúa manifestándose en el tipo de funciones y tareas asignadas a los entes municipales, relacionadas principalmente con los bienes integrantes del patrimonio que ostenten declaración de Bien de Interés Cultural (BIC), sobre los que la acción municipal queda condicionada por la supervisión de los organismos competentes².

Esa posición subordinada de los ayuntamientos no varió con la legislación autonómica sobre esta materia³, donde continúa su consideración como entidades colaboradoras de las demás administraciones en la tutela de los bienes culturales situados en su término municipal⁴. Este hecho se fundamenta en el orden jerárquico y de relaciones interadministrativas establecido entre la comunidad autónoma (C.A.), los cabildos y los ayuntamientos, en el que la primera asume la función de tutela y avocación de competencias sobre las demás, al igual que los cabildos respecto de los ayuntamientos⁵.

El artículo 9.2 de la extinta ley 4/1999 estableció diez funciones concretas que debían desempeñar los ayuntamientos canarios. Entre ellas, solo en dos podríamos considerar que los entes municipales cuentan con cierta autonomía e independencia a la hora de afrontar la forma de actuar y de decidir sobre qué elementos de sus bienes patrimoniales hacerlo, son las recogidas en los apartados *e)* y *j)*.

En el apartado *e)* se establece la competencia para formular y tramitar los catálogos arquitectónicos municipales que, si bien son instrumentos que precisaban de informe favorable

1 ABAD LICERAS (2003), pp. 36-38.

2 ABAD LICERAS (2003), pp. 36-37.

3 Ley 4/1999 de Patrimonio Histórico de Canarias, art. 9 (Derogada 13/06/2019).

4 ABAD LICERAS (2003), p. 98.

5 ABAD LICERAS (2003), p. 96, nota 69.

del cabildo correspondiente para su aprobación, las entidades municipales contaban con una relativa autonomía para su formulación, pudiendo decidir de manera autónoma qué elementos de su patrimonio cultural quedarían incluidos o no en dicho catálogo, por lo que la actuación municipal incidía directamente en la protección o no de los bienes de esta naturaleza. Por su parte, el apartado j) establece la competencia de los ayuntamientos para difundir y mostrar los valores culturales de los bienes integrantes del patrimonio histórico canario que radiquen en su término municipal, contando los entes municipales también con autonomía a la hora de ejecutar las acciones pertinentes para el cumplimiento de este precepto, sin más supervisión que actuar con el rigor científico que requiere la labor. El resto de las competencias municipales establecidas en este artículo, de una u otra manera, debían realizarse con la participación en mayor o menor grado de las administraciones públicas de ámbito superior competentes en materia de preservación del patrimonio cultural, sobre todo de los cabildos insulares, condicionando la autonomía municipal en las actuaciones sobre los bienes integrantes del patrimonio cultural.

LA NUEVA LEGISLACIÓN

Expresamos más arriba la idea de que una vez se conocen los problemas que una herramienta presenta para lograr el objetivo para el que fue implementada debe plantearse su revisión si se desea incrementar su eficacia. La entrada en vigor de las leyes 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias y 11/2019, de 25 de abril, de Patrimonio Cultural de Canarias, entendemos que responde a este ejercicio de desarrollo, evolución y logro de mayor eficacia de los instrumentos de protección del territorio y del patrimonio cultural respectivamente. En el primer caso se pretende simplificar y actualizar la amplia y variada normativa territorial y urbanística existente hasta el momento en la C.A. de Canarias. En el preámbulo de la ley se plantea que esta situación limita y obstaculiza un desarrollo sostenible del territorio, dificultando la planificación y el uso ordenado del suelo y con ello al avance social y económico, por lo que era necesaria su revisión y actualización.

En el caso de la ley 11/2019 de Patrimonio Cultural, sustituye a la anterior 4/1999, y también su preámbulo manifiesta su obsolescencia al haber quedado superada por el paso del tiempo y a factores como “(...) la evolución científica y conceptual de la materia que trata o a la desvirtuación e ineficacia de algunas de sus regulaciones, que esta actualización pretende corregir”⁶.

Ordenación del territorio, patrimonio cultural y ayuntamientos

La ley que regula la ordenación del territorio en Canarias establece como principio de actuación el concepto del ‘desarrollo sostenible’ respecto a la preservación de los valores naturales y culturales del territorio y el derecho a su uso y disfrute por las generaciones presentes y futuras. Este principio implica la necesaria compatibilidad entre crecimiento y progreso económico con la preservación de los recursos naturales y los valores paisajísticos, arqueológicos, históricos, culturales y etnográficos, de los que las administraciones públicas fomentarán su custodia realizando actuaciones y estrategias que impliquen su conservación y uso⁷.

⁶ Boletín Oficial de Canarias nº 90, de 13 de mayo de 2019, p. 16610.

⁷ Ley 4/2017, art. 3.

En la relación entre el trinomio ordenación del territorio, patrimonio cultural y ayuntamientos con nuestro objeto de estudio, es decir, conocer si esta renovación legislativa plantea un nuevo escenario en la gestión del patrimonio cultural por parte de los ayuntamientos, juega un papel decisivo la nueva regulación del suelo rústico, al que se define como aquel en el que concurren una serie de características, como la de “estar sujetos a algún régimen de protección en virtud de la legislación [...] relativa a [...] paisaje [...] y patrimonio histórico de Canarias, [...] para el mantenimiento de sus características por razón de valores de carácter natural, paisajístico, cultural, científico, histórico, arqueológico”⁸, y del que se establecen varias subcategorías, atendiendo a los valores paisajísticos y culturales que contiene y sean susceptibles de protección⁹. A partir de esta clasificación, teniendo en cuenta que será la normativa urbanística la que determinará el marco legal de las actuaciones y los usos permitidos en este tipo de suelos¹⁰ a través de los Planes Generales de Ordenación y de los instrumentos urbanísticos de desarrollo¹¹ que deben elaborar los ayuntamientos, por lo que son responsables de valorar y decidir qué partes de su territorio ostentarán las categorías de suelo rústico de protección paisajística y/o cultural, se deduce que estas instituciones adquieren una mayor autonomía, capacidad de decisión y responsabilidad en la tarea de preservar y proteger su legado histórico y cultural con los instrumentos previstos en la ley para el ámbito territorial y urbanístico.

Gestión del patrimonio cultural y ayuntamientos

La atención a los ayuntamientos en la nueva ley de patrimonio cultural es más relevante que en su predecesora. Ya desde el preámbulo se señala que se “(...) pretende resolver el problema de la inactividad de ciertas administraciones públicas a la hora de aprobar los instrumentos de protección del patrimonio cultural, generando con ello la más absoluta desprotección de los bienes que lo integran”¹², en clara referencia a los ayuntamientos, pues más arriba nos dice que “(...) los instrumentos de protección regulados en la ley anterior no han sido aprobados por la mayor parte de los ayuntamientos de Canarias, [...] por lo que han resultado ineficaces e insuficientes para cumplir el objetivo de la protección del patrimonio cultural”¹³. En consecuencia, para revertir esta situación es necesaria la revisión del papel que han desempeñado estas instituciones, en particular dentro de los procesos de gestión del patrimonio cultural que corresponden a la administración pública, con el objeto de lograr mayores niveles de participación activa e implicación de estas entidades en la tarea de protección. Para ello, este nuevo marco normativo configura el contexto en el que los ayuntamientos han de desarrollar la gestión del patrimonio cultural existente en su término municipal estableciendo su ámbito de actuación.

La ley asigna una serie de mandatos que competen a todas las administraciones públicas con carácter general. Entre ellos observamos la de crear, mantener y dotar de personal y de medios adecuados las unidades administrativas encargadas de la gestión del patrimonio cultural¹⁴, que

8 Ley 4/2017, art. 33.

9 Ley 4/2017, art. 34.

10 Ley 4/2017, arts. 58, 60, 61, 62, 69, 74 y 75.

11 Ley 4/2017, Título III. Capítulo IV.

12 Ley 4/2017, nota 6, p. 16611.

13 Ley 4/2017, p.16610.

14 Ley 4/2017, art. 14, p.16627.

destacamos debido a que, como veremos más adelante, la ley insta a los ayuntamientos a crear sus propias unidades administrativas sobre la materia, presentando este hecho una novedad importante para el desarrollo de su actividad al respecto.

En cuanto a las competencias directas asignadas, se reducen de diez a siete debido a la nueva redacción, pues las funciones, como tales, son prácticamente las mismas¹⁵. Sin embargo se reformula la figura de los catálogos arquitectónicos y de las cartas arqueológicas y etnográficas, que se sustituyen por un solo documento al que se denomina “*catálogo municipal de bienes culturales patrimoniales*”, que en el Título IV se establecen las determinaciones para su creación y actualización, así como el procedimiento para su aprobación y la obligación la de elevarlos al cabildo correspondiente para su integración parcial en el catálogo insular.¹⁶



Figura 1. “*Ángel anunciador*”. Escultura de hierro bronceado fundida en París a comienzos del siglo XX que remata la fachada del cementerio de Tunte (San Bartolomé de Tirajana), declarado Bien de Interés Cultural mediante Decreto 286/1996, de 22 de noviembre (BOC nº 165 de 23 de diciembre de 1996).
Fotografía: J. Castro Ojeda. (CAZORLA, 1995)

Como ya adelantamos, la novedad más importante de esta ley en relación con la actuación de los ayuntamientos es la configuración de las unidades municipales de patrimonio cultural, conceptualizadas como órganos técnicos asesores de la corporación municipal en materia de patrimonio cultural¹⁷. La implementación de estas unidades contribuye a que los ayuntamientos habiliten recursos humanos y medios adecuados dedicados en exclusiva a la realización de tareas, o al menos informar adecuadamente a sus dirigentes, relativas a las actuaciones que les

15 Ley 4/2017, art. 17.

16 Ley 4/2017, art. 50 y ss.

17 Ley 4/2017, art. 20.2.

son propias para la gestión de su patrimonio cultural. Claro está que siempre y cuando se logre romper con las dinámicas precedentes, claramente expuestas en la propia ley 11/2019 y aquí mencionadas, además de que las instituciones superiores ejerzan la encomienda de inspección y vigilancia por el cumplimiento de este precepto. Comparativamente los ayuntamientos continúan desempeñando una posición subordinada respecto a los organismos autonómicos e insulares competentes en materia de protección cultural de manera similar a la situación dada desde la legislación previa, continuando vigente la necesidad de que estas instituciones, según sea el caso, deban autorizar las actuaciones que se pretendan realizar en elementos BIC o para aprobar instrumentos de ordenación territorial de carácter municipal que los afecten¹⁸. Sin embargo, se introducen una serie de novedades que obligan a las entidades municipales a asumir nuevas responsabilidades en la preservación de su acervo cultural.

CONCLUSIONES

La entrada en vigor de la ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, y la 11/2019, de 25 de abril, de Patrimonio Cultural de Canarias, supone para los ayuntamientos un cambio en sus responsabilidades legales en el desempeño de tareas que afectan al patrimonio cultural existente en su territorio. La nueva clasificación del suelo les obliga a conocer, analizar y valorar en profundidad los acontecimientos y circunstancias históricas locales, observando la pervivencia de vestigios relacionados, con el objetivo de poder realizar una clasificación adecuada en el momento de ordenar legalmente su territorio, con el objetivo de dotar de los niveles de protección apropiados aquellas áreas de su término municipal que ostenten cargas significativas de reconocimiento por parte de sus habitantes en cuanto a hechos o situaciones relacionadas con su pasado que contribuyen a crear y sustentar su sentido de pertenencia e identidad.

En cuanto a las responsabilidades que ostentan los municipios sobre el patrimonio cultural, la propia ley advierte sobre la ineficacia de la protección de los bienes integrantes acontecida durante la vigencia de la ley 4/1999, cuestión que se pretende superar con esta actualización. De hecho, la introducción de las unidades municipales de patrimonio cultural puede marcar una diferencia sustancial en la actuación de los ayuntamientos respecto a su patrimonio ya que la dedicación de un equipo en exclusiva a estas tareas contribuirá sin duda a evitar la dispersión de estas responsabilidades dentro de la maquinaria institucional, reduciendo la capacidad de actuación del ente local y con ella, la eficacia de su actuación.

El transcurrir del tiempo mostrará si las nuevas directrices servirán para corregir los defectos observados y redundarán en el aumento de la eficacia de los ayuntamientos en la protección de nuestro patrimonio cultural, cuestión que es más que deseable.

¹⁸ Ley 4/2017, p.16628-16631, arts. 15-16.

BIBLIOGRAFÍA

- ABAD LICERAS, J.M. (2003). *Administraciones locales y patrimonio histórico*. Madrid, España: Editorial Montecorvo, S.A.
- CAZORLA LEÓN, S. (1995). *Los Tirajanas de Gran Canaria*. Las Palmas de Gran Canaria: Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana.
- GOBIERNO DE CANARIAS. Boletín Oficial de Canarias (1999). *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*. Nº 36, <http://www.gobiernodecanarias.org/boc/> [01/10/2015].
- GOBIERNO DE CANARIAS. Boletín Oficial de Canarias (2019). *Ley 11/2019, de 25 de abril, de Patrimonio Cultural de Canarias*. Nº 90. <http://www.gobiernodecanarias.org/boc/> [20/05/2019].
- GOBIERNO DE ESPAÑA. Boletín Oficial del Estado (1978). *Constitución Española*. Nº 311. <https://boe.es> [30/01/2019].
- GOBIERNO DE ESPAÑA. Boletín Oficial del Estado (1985). *Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español*. Nº 55. <https://boe.es> [21/10/2015].
- GOBIERNO DE ESPAÑA. Boletín Oficial del Estado (2017). *Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias*. Nº 216. <https://boe.es> [20/03/2018].

