

■ La tutela municipal del Patrimonio urbano a través de los documentos internacionales

María Sánchez Luque

El presente artículo propone un repaso a los textos emitidos desde organismos y organizaciones supranacionales para perfilar el protagonismo creciente de los Municipios en la gestión del Patrimonio cultural urbano. Con ello se pretende reflexionar sobre cómo una implicación mayor de esta administración, última rama del árbol institucional, contribuye a hacer más eficaz su tutela.

This article wants to give an overview about how international organizations insist in the importance of Local Administrations to protect urban Heritage. We are witnesses for the new cultural politics in global context that see in this modest institution a better way to reach much territory with much efficacy.

Los organismos internacionales han generado una ingente documentación para la protección del Patrimonio en el seno de los entes locales. Las instituciones que la ONU destina a tal efecto, tales como la UNESCO y sus organizaciones profesionales asociadas como el ICOMOS, se han encargado de hacer un diagnóstico adecuado de la situación patrimonial acentuando, con inusitada insistencia, el papel del Urbanismo en la acción protectora y del Municipio como garante de la misma. Para pulsar la dedicación de estas entidades sobre el tema objeto de estudio, hemos realizado una selección de aquellos documentos que prestan una especial atención a la tarea que la propia comunidad le confiere y los medios, urbanísticos, que pone a disposición de su tutela.

En la misma medida, otras tantas confederaciones de países, como pueda ser la Organización de Estados Americanos, al amparo de la institución anterior, poseen también un destacado bagaje sobre la cuestión que nos ocupa.

Pero los instrumentos normativos y estratégicos más numerosos vienen de manos del Consejo de Europa, a través de convenios, resoluciones y

SÁNCHEZ LUQUE, María: "La tutela municipal del Patrimonio urbano a través de los documentos internacionales", en *Boletín de Arte* nº 24, Universidad de Málaga, 2003, págs. 337-362.

recomendaciones de muy diversa índole sobre el Patrimonio arquitectónico donde se aconseja concentrar y alentar la tutela en los Municipios como primer agente de acción sobre la Ciudad. Tal es así que cada una de las normas y actos emitidos se ofrecen ellos mismos como marco para que cada Ayuntamiento adecúe su responsabilidad cultural a sus recomendaciones¹.

Del mismo modo hemos querido incluir las disposiciones que se plantean desde la *Carta Europea de la Autonomía Local* (1985), la cual, amparada en los planteamientos de descentralización y el principio de subsidiariedad, es la garantía democrática para implicar al ciudadano en las acciones del ejecutivo cultural.

Finalmente hemos creído conveniente insertar la normativa italiana, ejemplo modélico de gestión patrimonial, y que sin duda ha trascendido sus fronteras para ser guía de toda esta legislación internacional mencionada. Es por ello, que aún siendo la Administración del Patrimonio en Italia diferente de la española, cabe repasar los principios más señalados de la primera *Carta de Gubbio* (1960), pionera en el trinomio Municipio-Urbanismo-Patrimonio.

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

El Gobierno del Municipio se convierte en un elemento recurrente de cada una de las Cartas que se han investigado. Según indica González Varas el protagonismo creciente que cobran los Ayuntamientos en el cometido patrimonial de los organismos internacionales se explica por un deseo de *comprometer al conjunto de la sociedad en la responsabilidad de tutela*². Luego existe un acusado componente social como pilar de toda la normativa supranacional en las tareas de protección.

¹ A pesar de existir un organismo específico creado a tal efecto como es el Congreso de las Administraciones Locales y Regionales de Europa (CALRE) [que sucedió a la Conferencia permanente de Administraciones Locales y Regionales de Europa desde el año 1994, con interesantes aportaciones, además de las sesiones de la Asamblea Parlamentaria donde se ha aludido frecuentemente al papel de los órganos locales, hemos decidido prescindir de ello [salvo excepciones como la Convención de Landshut y ofrecer una panorámica a través únicamente de los textos fundamentales, siendo estos los formulados por el Comité de Ministros y las Conferencias de Ministros responsables del Patrimonio Cultural [en este sentido es pionero y referencia ineludible el compendio razonado realizado bajo la dirección de F. MORENO BARREDA, *El Patrimonio Cultural en el Consejo de Europa. Textos, conceptos y concordancias* (BOE-Hispania Nostra, Madrid, 1999) con el fin de no crear un laberinto de citas y notas al pie así como de evitar la obtención de un trabajo de envergadura mayor a la requerida por un artículo de estas características. Sí es necesario, no obstante, una revisión de los documentos emitidos por las instituciones anteriormente citadas para perfilar aún más el tema.

² GONZÁLEZ-VARAS, I.: *Conservación de Bienes Culturales. Teoría, historia, principios y normas*. Madrid, Cátedra, 1999, págs. 495-496.

En general, se trata de implicar a todas y cada una de las administraciones, cuyo trabajo conjunto concurre en un mismo fin: la tutela del Patrimonio urbano. Sin embargo, la Administración local junto con la estatal son las principales implicadas en estas Cartas de una forma señalada.

Convendrá asociar directamente a las poblaciones locales a las medidas de protección y de conservación que se hayan de tomar y se recurrirá a ellas para obtener sugerencias y ayuda sobre todo en lo que se refiere al respeto y vigilancia del Patrimonio cultural y natural...³

Incluso se recomienda a los Gobiernos estatales que ratifiquen ese compromiso: *Asegurar que la responsabilidad esencial en este campo sea competencia de los poderes locales y regionales y darles los medios jurídicos necesarios para asumir esta responsabilidad⁴.*

Pero con diferencia, la ejemplaridad de la *Declaración de Ámsterdam* a propósito del tema que nos concierne no sólo otorga a los Consistorios la responsabilidad directa sobre la acción tuitiva, sino que además abre la posibilidad de creación de una estrategia territorial entre ellos a través de consorcios.

Los poderes locales, a los que incumbe la mayor parte de las decisiones importantes en materia de planificación, son especialmente responsables de la protección del Patrimonio arquitectónico y deben ayudarse mutuamente mediante intercambios de ideas y de informaciones.⁵

La **descentralización** de la gestión del Patrimonio se va a convertir en premisa que detone este viraje en la obligación tutelar. A propósito de ello la *Carta de Autonomía Local* establece los pilares donde se aseguran las competencias municipales. La acción local está definida en ella como *una Administración a la vez más eficaz y próxima al ciudadano⁶*. Este principio radica en el hecho de que el *ejercicio de las competencias públicas debe (...) incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos⁷*. La insistencia en la proximidad se

³ Art. III.11, *Recomendación para la Protección del Patrimonio Mundial cultural y natural. Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura*, en la 17ª reunión celebrada en París del 17 de octubre al 21 de noviembre de 1972 [*Recomendación de París*, 1972 .

⁴ Art. 8.b, *Resolución 106 (1979) relativa a la Tercera Convención Europea de Ciudades Históricas*, Landshut, 1978 [*Convención de Landshut*, 1978 .

⁵ Art. II.e, *Declaración de Ámsterdam (Congreso sobre Patrimonio Arquitectónico Europeo)*, Octubre, 1975 [*Declaración de Ámsterdam*, 1975 .

⁶ Preámbulo, *Instrumento de Ratificación, de 20 de enero de 1988, de la Carta Europea de 15 de octubre de 1985 de Autonomía Local*, Estrasburgo [*Carta Europea de Autonomía Local*, 1985 .

⁷ Art. 4.3, *Ibidem*.

convierte en un enclave vital. No se trata únicamente de la contigüidad espacio-temporal sino que la propia acción del ciudadano a través del sufragio y los ejercicios democráticos convierten a los Ayuntamientos en satisfactores directos de las necesidades de cualquier colectividad. Europa apela a la atomización del poder ejecutivo con el fin de hacer más efectivas las decisiones postuladas desde los marcos constitucionales. Por ello la Carta otorga al gobierno municipal unas *competencias plenas y completas*⁸ y, en tanto se adaptan y responden a las necesidades del Municipio *deben ser consultadas (...) para todas las cuestiones que les afecten directamente*⁹.

Bajo este contexto, manteniendo la Cultura como derecho y demanda de la población, el Patrimonio inmueble se convierte pues en un objetivo de obligado cumplimiento por parte de los Concejos: *Los poderes locales deben tener competencias precisas y amplias en materia de protección del Patrimonio arquitectónico*.¹⁰

Se aprecia cómo prevalece un deseo de atomizar y una confianza en la capacidad de los Municipios contemporáneos de afrontar la ardua gestión patrimonial: *La plena expansión de una política continua de conservación exige una amplia descentralización y la toma en consideración de las culturas locales*.¹¹

En definitiva, la Administración de la comunidad que origina el bien a conservar se erige como principal protectora. Pero su responsabilidad es aún más directa en el ámbito de planeamiento, cuando lo local interfiere más tangiblemente en la práctica tuitiva:

El papel de las autoridades locales en la ordenación urbana debe ser reforzado.

En el contexto de las políticas nacionales generales, las autoridades locales son las instancias mejor situadas para afrontar de una manera global la complejidad creciente de la vida urbana. Es necesario asegurarles los recursos necesarios para que puedan llevar a cabo sus tareas de manera satisfactoria.

Las estructuras administrativas deberían ser objeto de una revisión encaminada a descentralizar la toma de decisiones. Sin embargo, la descentralización no es un fin en sí; es necesario igualmente desarrollar una estrecha cooperación entre las autoridades locales, los funcionarios y las asociaciones de vecinos.¹²

⁸ Art. 4.4, *Ibidem*.

⁹ Art. 4.6, *Ibidem*.

¹⁰ Art. II.2, *Declaración de Ámsterdam*, 1975.

¹¹ Art. II.1, *Ibidem*.

¹² Art. 4 *Conclusiones de la Conferencia General de Berlín* (Berlín Oeste, 8-12 de Marzo de 1982) *Conferencia de Berlín*, 1982 .

Como vemos, en la disgregación del poder estatal hacia la Administración local, subyacen las garantías democráticas de participación ciudadana y el triunfo de criterios relativos y contrastados. Con ello se trata de evitar una imposición tiránica del Gobierno municipal en las decisiones de la Ciudad similar a las que se habían superado respecto al Gobierno central.

El planteamiento que impera entonces es el de autogestión, de manera que es la Administración que nos ocupa la que, de forma directa e inmediata, ha de plantear y conducir los medios necesarios para materializar los objetivos. Esta acción se orienta desde distintos campos:

A. RECURSOS ECONÓMICOS

El tratamiento de este factor a través de la normativa internacional supone una reflexión importante sobre el papel no sólo de los Municipios sino de la Administración en general, ya que, la cuestión financiera suele ser el principal obstáculo para llevar a cabo una política de defensa adecuada.

Los Ayuntamientos han de destinar partidas presupuestarias capaces de sufragar la salvaguarda y conservación de los inmuebles. El artículo 15.a. de la *Recomendación de París*, indica que las autoridades nacionales o locales encargadas de la protección de los bienes culturales deberían disponer de presupuestos adecuados para conservar o salvar los bienes culturales que la ejecución de obras públicas o privadas puedan poner en peligro...¹³.

Más concisa es la del documento de la *Convención para la Protección del Patrimonio Mundial cultural y natural* en su artículo 49:

*Las autoridades centrales y locales consignarán en sus presupuestos hasta donde sea posible, un determinado porcentaje de créditos proporcional a la importancia de los bienes protegidos que formen parte de su Patrimonio cultural y natural con el objeto de atender a la protección...*¹⁴

Como se puede advertir las matizaciones que se hacen en este artículo cubren un aspecto considerablemente controvertido en la práctica que afecta a los Conjuntos histórico-artísticos formalmente declarados. Se propone equilibrar los recursos

¹³ Art. 15.a, *Recomendación sobre la conservación de los bienes culturales que la ejecución de obras públicas o privadas pueda poner en peligro. Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura*, en su 15ª reunión celebrada en París del 15 de octubre al 20 de noviembre de 1963 [*Recomendación de París*, 1963 .

¹⁴ Art. 49, *Recomendación de París*, 1972.

económicos con el valor del inmueble, de manera que tales exenciones, ayudas o beneficios fiscales no se apliquen de forma generalizada evitándose así descompensaciones que atenten contra la igualdad de los ciudadanos. La solución que más inmediatamente nos asalta es la redacción de un Catálogo donde se establezcan los grados de valor cultural de los inmuebles y en función de ello, establecer baremos ajustados a las cargas de conservación.

No obstante, el principal reto del que se ha hecho eco la reunión de Landshut (1978) es el de favorecer la autonomía económica de los organismos municipales, sometiendo cada partida presupuestaria a una reflexión que incluya el Patrimonio como uno de sus más destacados receptores:

*Asegurar, en particular a los poderes locales y regionales, los recursos financieros necesarios para hacer frente a sus responsabilidades sin depender de subvenciones por parte del Gobierno central.*¹⁵

De este modo se supera el régimen del proteccionismo económico que se mantienen en muchos documentos, donde conviven con sistemas de créditos contratados por entidades públicas o privadas que pueden ser dispuestos al margen del poder central y que constituyen una alternativa interesante¹⁶.

Asimismo se proponen estrategias para la salvaguardia como la *disminución de impuestos*¹⁷, supuesto que no deja de ser discutible si no se desarrolla convenientemente a través de otras normativas que regulen este procedimiento. Hemos de tener en cuenta que la propia *Carta de la Autonomía Local reconoce que una parte al menos de los recursos financieros de las Entidades locales debe provenir de ingresos patrimoniales y de tributos locales*¹⁸. Luego una medida de recortes tributarios haría que la fuente de beneficios propia más importante se viera considerablemente mermada, aunque tanto en lo teórico¹⁹ como en lo práctico esté demostrando ser uno de los incentivos más eficaces para la conservación.

Pero atendiendo a los artículos que le suceden²⁰, la garantía de financiación ha de partir de los presupuestos estatales que se desvían a los Ayuntamientos para que

¹⁵ Art. 8.c, *Convención de Landshut*, 1978.

¹⁶ Estas son las propuestas que se exponen por ejemplo en el punto 2.3 de la *Resolución (76)28 sobre La adaptación de los sistemas legislativos y reglamentarios a los requisitos de la conservación integrada del Patrimonio Arquitectónico*, 14 de abril de 1976.

¹⁷ Art. 17.a, de la *Recomendación de París*, 1963.

¹⁸ Art. 9.3, *Carta Autonomía Local*, 1985

¹⁹ En este sentido el Consejo de Europa ha suscrito distintas Recomendaciones tales como la (91)6 relativa a las *Medidas apropiadas para promover la financiación de la conservación del Patrimonio arquitectónico*, de 11 de abril de 1991.

²⁰ Art. 17.b, *Recomendación de París*, 1963.

desempeñen tal política de protección. Se puede dar el caso, como se especifica en la *Declaración de Ámsterdam*, que sea el propio Gobierno municipal el que concrete y solicite a la Administración central *la creación de fondos específicos para la gestión*²¹. Ello permitirá que no se pierdan tales partidas y se logre una adecuación a las necesidades del Patrimonio de esa comunidad en concreto.

Finalmente es vital destacar las *condiciones del ejercicio de las responsabilidades a nivel local* en cuanto a obligaciones de indemnización a los ciudadanos. Los Ayuntamientos están en la obligación de compensar económicamente los *gastos causados del ejercicio de su mandato, así como si llega el caso, la compensación financiera de los beneficios perdidos o una remuneración del trabajo desempeñado y la cobertura social correspondiente*²². Los gravámenes imputados a los inmuebles de interés cultural se convierten en una cuestión de debate en la que esta Administración se ve directamente afectada. Los Ayuntamientos han de enfrentarse a la difícil tesitura de establecer un régimen de protección pero, al mismo tiempo, de desarrollar paralelamente mecanismos de compensación ante las limitaciones que, por ejemplo en el aprovechamiento urbanístico, se ve afectado el propietario de dicho edificio.

RECURSOS HUMANOS

Sobre la Administración local recae el deber de articular en su estructura agentes especializados en la gestión del Patrimonio. Los coloquios supranacionales coinciden en la necesidad de crear *servicios encargados de conservar o salvar los bienes culturales*. A través de ellos la Administración aproximará al ciudadano a la realidad patrimonial, es decir, canalizará su acción gestora de manera más efectiva y cercana.

Necesariamente se han de crear órganos consultivos de asesoramiento formados por personal técnico cualificado, y, sobre todo, interdisciplinar que, en gran medida van a estar asociadas al área urbanística. La fórmula escogida es la de *departamentos responsables del patrimonio cultural inmobiliario* que libres de la voluntad política habrán de cooperar con *las administración responsable de la planificación regional y urbana y con las autoridades locales*²³.

La mayoría de los artículos a tal efecto, aconsejan la creación de secciones de asesoramiento a los propietarios. A propósito de estas pautas la *Recomendación de París 1963* desarrolla un amplio y envidiable articulado donde se dan cita no sólo los servicios especializados sino *medidas administrativas para coordinar la labor de los*

²¹ Art. 2, *Declaración de Ámsterdam*, 1975.

²² Art. 7.2. *Carta Autonomía Local*, 1985.

²³ *Resolución (76)28 sobre La adaptación de los sistemas legislativos y reglamentarios a los requisitos de la conservación integrada del Patrimonio Arquitectónico*.

*técnicos patrimoniales con los profesionales del Urbanismo o para la elección de una comisión encargada únicamente de los programas de desarrollo urbano en los núcleos de interés*²⁴. Por tanto, no es sólo necesaria la creación de tal prestación sino de otra tal que formule y observe el régimen interno.

Será la *Declaración de Ámsterdam* la que, de nuevo, trate más exhaustivamente el desarrollo del organigrama local. En él habrán de confluír *delegados responsables para todos los asuntos que conciernan al Patrimonio arquitectónico y a los sitios u organismos de utilidad pública, creando un vínculo directo entre los usuarios potenciales de los edificios antiguos y sus propietarios*²⁵. Distinguimos pues un cuerpo de funcionarios dedicado en exclusiva a la gestión propiamente dicha y otro sector dedicado a la difusión.

El Ayuntamiento ha de asimilar también, como parte fundamental de su política patrimonial, el asesoramiento de las asociaciones de vecinos que busquen la salvaguarda de la herencia inmobiliaria. Efectivamente, la Administración local ha de posibilitar las acciones, formación y funcionamiento operativo de las asociaciones que manifiesten esta especial sensibilidad²⁶. Se trata entonces de un dictamen que busca en la población a su mejor aliado para una correcta y operativa labor de gestión.

RECURSOS JURÍDICOS Y ADMINISTRATIVOS

Los entes internacionales han marcado las pautas para generar un marco de actuación de las corporaciones a través de la redacción de un hábeas jurídico propio, que actúe como marco de la gestión patrimonial, y unas directrices que guíen su actividad en este ámbito.

El primer paso lo da la *Carta de Autonomía Local* en su artículo 6.1:

*Sin perjuicio de las disposiciones más generales creadas por la Ley, las Entidades locales deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz.*²⁷

Toda norma u ordenanza emitida desde las corporaciones locales ha de ser consecuencia directa e inmediata de la problemática del Municipio. En ella se han de

²⁴ Art. 20. d y e, *Recomendación de París*, 1963.

²⁵ Art. 2, *Declaración de Ámsterdam*, 1975.

²⁶ Art. 2 *ibidem* y art. 15. *Carta internacional para la conservación de las Ciudades históricas*, Toledo 1986. *Carta de Toledo*, 1986 .

²⁷ Art. 6, *Carta Autonomía Local*, 1985.

concretar las circunstancias específicas y a partir de ahí establecer unos correctos mecanismos de gestión.

La naturaleza del régimen patrimonial municipal posee en los organismos internacionales una raíz de índole urbanística en las que prevalecen las pautas globales por encima de las particulares. Como factor común, en cada norma y acto consultados se prescribe la elaboración de unos reglamentos que superen las declaraciones formales de monumentos, conjuntos o lugares aislados y que han de extenderse *a todo el territorio del Estado*²⁸. Se trata por tanto de naturalizar el concepto de Patrimonio materializado en la Ciudad como parte de ella y no como algo extraño que requiera de un procedimiento especial de salvaguarda.

No obstante, el **Catálogo**, fuera y dentro del planeamiento, sigue siendo el instrumento más efectivo de protección. Su carácter selectivo lo convierte en un medio que complementa las normas generales de defensa. Esta complementariedad es un valor necesario y ambas, ordenanzas y Catálogo, son indisolubles, favoreciendo a la constitución de una escala de valores donde el registro de edificios y zonas de interés no discrimina el resto de la Ciudad, ni las ordenanzas diluyen la entidad y la atención que requieren ciertos inmuebles individualmente.

Las recomendaciones sobre la elaboración de inventarios es una constante en las prescripciones internacionales. Las garantías de salvaguarda que este instrumento ofrece se hacen explícitas cuando se da prioridad en la catalogación a bienes culturales sobre el que se cierne un peligro inminente²⁹. Tal es la importancia que cobra el Catálogo que se hace indispensable en toda política patrimonial que se precie:

*Se debería establecer, en el plano nacional, regional o local, una lista de conjuntos históricos (o tradicionales) y de su medio que hayan de salvaguardarse. En esta lista deberían indicarse unas prioridades, para facilitar una asignación racional de los limitados recursos disponibles con fines de salvaguardia. Las medidas de protección, de cualquier tipo, que tengan carácter urgente deberían tomarse sin esperar a que se establezcan planes de salvaguardia.*³⁰

Aquí se introduce el valor del entorno, la reflexión sobre la cuestión del deterioro (la diagnosis a través del inventario) para afrontar su recuperación y el carácter de acción inminente de todo Catálogo por encima de otros medios jurídicos de

²⁸ Art. II.3, *Recomendación de París*, 1963.

²⁹ Art. II.4. y III.24, *Ibidem*.

³⁰ Art. 18, *Recomendación relativa a la salvaguardia de los conjuntos históricos y su función en la vida contemporánea*. Nairobi, 1976. *Recomendación de Nairobi*, 1976 .

salvaguada. Respecto a este último punto se supera la desazón de la pérdida ante la lentitud de aprobación de las medidas tuitivas.

Este planteamiento pone al uso los Catálogos e Inventarios como guías de la acción rehabilitadora en las Ciudades. Adquiere una dimensión "multifásica" que responde a todos y cada uno de los momentos de la dinamización del Patrimonio:

1. Instrumento regulador de la protección,
2. Guía para la restauración / rehabilitación, ya sea para la intervención o para sufragar gastos, y
3. Elemento de difusión.

Pero dentro de los planes urbanísticos este mecanismo al que nos referimos cumple una misión de especial relevancia como catalizador de las actuaciones en los centros históricos:

El plan de conservación debe determinar los edificios o grupos de edificios que deben protegerse totalmente, conservar en ciertas condiciones, o los que en circunstancias excepcionales puedan destruirse.³¹

El Catálogo es un estadio de la realización el plan que requiere un examen deducido de un trabajo de campo de considerable dificultad. Todo planeamiento ha de contar con esta reflexión para discernir perfectamente los campos de actuación, economizando con ello trabajo, tiempo y dinero y logrando también adecuar las actuaciones a los requisitos del edificio.

Con el fin de hacer posible esta integración [normas urbanísticas-normas de protección, conviene elaborar el inventario de los monumentos, conjuntos arquitectónicos y sitios, incluyendo la delimitación de zonas periféricas de protección. Sería deseable que estos inventarios fueran ampliamente difundidos especialmente entre las autoridades regionales y locales, así como entre los responsables de la ordenación del territorio y del Urbanismo, con el fin de llamar su atención sobre los edificios y zonas dignas de ser protegidas. Un inventario de estas características proporcionará una base realista a la conservación en tanto que elemento cualitativo fundamental para la gestión de los espacios³².

Más lejos llega la Recomendación de París de 1972 en la definición concreta del Catálogo en el ámbito municipal. Sin llegar a ser explícito en la alusión a la

³¹ Art. 5, *Carta de Toledo*, 1986.

³² Art. 1, *Declaración de Ámsterdam*, 1975.

Administración competente, alude al requisito fundamental de todo bien que constituya una expresión de la cultura de un colectivo independientemente de los valores de singularidad:

*Cada Estado miembro constituirá, lo antes posible, un inventario de la protección de su Patrimonio cultural y natural incluidos los bienes que, sin tener una importancia excepcional, sean inseparables del medio al que contribuyen a dar carácter.*³³

Disposiciones de protección y Catálogos confluyen en un mismo instrumento general que agrega no sólo estas "sub-normas" sino otros factores de la gestión como los ya comentados recursos humanos y económicos. El punto de encuentro, que se ha asomado ya varias veces a este apartado, es el planeamiento urbano, seguro indiscutible de la salvaguarda de los conjuntos en el ámbito local. Las consideraciones globales sobre el concepto de Patrimonio y su tutela sin las condiciones de unicidad o monumentalidad son el germen de la atención que se presta a los planes urbanísticos desde la esfera internacional. Ante todo, el inmueble cultural está integrado en la Ciudad y éste es un factor necesario, consustancial y decisivo en su protección: *La conservación del Patrimonio arquitectónico debe ser considerada no como un problema marginal, sino como objetivo principal de la planificación urbana y de la ordenación del territorio*³⁴.

LOS PLANES DE URBANISMO

La acción de las corporaciones locales en la ciudad se concreta y traduce en el planeamiento, en cuanto a reflexión y programación de actuaciones para la *preorganización de la vida colectiva*³⁵, y en el plan en cuanto a instrumento que recoge la esencia de aquél. Es por ello que en el análisis de la competencia municipal en la tutela del Patrimonio urbano es una pieza clave insoslayable.

Los organismos internacionales han querido hacerse eco de la especial relevancia que posee el Patrimonio histórico en la dinámica de las Ciudades. El planeamiento, centro neurálgico de la vida en comunidad, y entendido a escala municipal o supramunicipal, se convierte en el medio que más literalmente ha de incluir fórmulas que atiendan a las exigencias de la herencia cultural inmueble:

La protección, la conservación y la revalorización del Patrimonio cultural y natural se han de considerar como uno de los aspectos fundamentales del

³³ Art. 29, *Recomendación de París*, 1972.

³⁴ Art. II.d, *Declaración de Ámsterdam*, 1975.

³⁵ Cita de Gabriel ALOMAR en PONS GONZÁLEZ, M. y ARCO TORRES, M. A. de: *Términos urbanísticos*. Granada, Comares, 1986, pág. 183, voz "Planeamiento".

*acondicionamiento del territorio y de la planificación, en la esfera nacional, regional o local.*³⁶

La relación Ciudad y centro histórico es indisoluble, ambos elementos aluden esencialmente al mismo concepto, por tanto, han de disponer de idénticos métodos que favorezcan su permanencia al tiempo que su habitabilidad:

*Considerando que los conjuntos históricos (o tradicionales) constituyen a través del tiempo los testimonios más tangibles de la riqueza y de la diversidad de las creaciones culturales, religiosas y sociales de la humanidad y que por este motivo su salvaguardia y su integración en la vida de la sociedad contemporánea es un elemento fundamental de la planificación urbana y de la ordenación del territorio.*³⁷

La *Carta de Patrimonio Arquitectónico de 1975* ha venido a concretar esta reflexión bajo el término **conservación integrada** donde se aúnan *las técnicas de la restauración e investigación de las funciones apropiadas*³⁸, no obstante este planteamiento ya se desarrollaba en la resolución sobre *La conservación activa de monumentos, conjuntos y sitios de interés histórico o artístico dentro del contexto de la ordenación del territorio de mayo 1968*, que consideraba esta nueva forma de entender la tarea tuitiva como *el medio más eficaz de garantizar su protección y rehabilitación*, se entiende como *un proceso social* y asume la planificación como *el medio más adecuado para alcanzar esa integración*. En general, su esencia estriba en dos estadios básicos, el de la intervención y análisis de la sostenibilidad de los usos que consiguen proyectar la Ciudad histórica hacia el futuro, además de constituir la base inestimable de todo proyecto urbano.

No tan explícitamente, pero insistiendo en las previsiones urbanísticas respecto a una meditada evaluación del proceso de expansión incontrolada de las Ciudades y el crecimiento especulativo como amenaza a las formas de vida adquiridas en la historia, ofrece este artículo la *Recomendación de Nairobi*:

*En las condiciones del Urbanismo moderno, que produce un incremento considerable de la escala y de la densidad de las construcciones, al peligro de destrucción directa de los conjuntos históricos o tradicionales se agrega el peligro real de una desfiguración indirecta en la vecindad o en la perspectiva de los barrios nuevos. Los arquitectos y los urbanistas deberían procurar que la vista hacia y desde los monumentos y los conjuntos no se deteriore y que dichos conjuntos se integren armónicamente en la vida contemporánea.*³⁹

³⁶ Art. 8, *Recomendación de París*, 1972.

³⁷ Preámbulo, *Recomendación de Nairobi*, 1976.

³⁸ Art. 7 *Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico*, Amsterdam, 26 de septiembre de 1975. *Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico*, 1975 .

La reflexión se ha hecho más patente en las teorías italianas que parten precisamente del concepto de entorno hacia una imagen global y territorial de la Ciudad, cuyo corazón es el centro histórico, para configurar unas directrices que avalen la necesidad de un planeamiento reflexionado. Esta es la Carta del Restauo de 1972:

...es necesario sobre todo que los centros históricos sean organizados en su más amplio contexto urbano y territorial y en sus relaciones y conexiones con desarrollos futuros; todo ello, además, con el fin de coordinar las acciones urbanísticas de manera que se consiga la salvaguardia y la recuperación del centro histórico a partir del exterior de la Ciudad, a través de una planificación territorial adecuada. Por medio de tales intervenciones (a efectuarse con los instrumentos urbanísticos), se podrá configurar así un nuevo organismo urbano, en el que se sustraigan al centro histórico las funciones que no son compatibles con su recuperación en términos de saneamiento y conservación.⁴⁰

Esta es una de las tantas muestras donde el planeamiento adquiere un carácter de análisis y reflexión, a la vez que posee la particularidad de adelantar posibles consecuencias de ciertas políticas de salvaguarda y establecer mejoras.

Más lejos llega quizá la *Carta de Granada de 1985* en cuanto que dota a la ordenación urbanística de la potestad sobre aquellos bienes que carecen de categoría de monumentalidad:

Cada Parte se compromete a adoptar políticas de conservación íntegra que favorezcan, cuando sea posible, en el marco de los procesos de planificación del territorio y del Urbanismo, la conservación y la utilización de edificios cuya importancia propia no justificaría su protección en el sentido del artículo 3, párrafo 1⁴¹, de la presente Convención, pero que tienen interés desde el punto de vista del entorno urbano o rural o de la cualidad de vida.⁴²

Una recomendación que, a pesar de buscar una integración de los bienes no monumentales, no logra superar el lastre de esta consideración discriminatoria dentro de la Ciudad que tiende a clasificar los inmuebles por sus valores excepcionales. A este tenor apreciamos una clara escisión entre la protección

³⁹ Art. 5, *Recomendación de Nairobi*, 1976.

⁴⁰ Anejo D, *Carta del Restauo*, 1972 en BRANDI, C.: *Teoría de la Restauración*. Madrid, Alianza, 1995.

⁴¹ *Cada parte se compromete a: 1. Poner en práctica un régimen legal de protección del Patrimonio arquitectónico.*

⁴² Art. 10.4, *Convención para la protección del Patrimonio Arquitectónico de Europa*, Granada, 1985 *Convención de Granada*, 1985

patrimonial propiamente dicha y la tutela urbanística a través de su distinta legislación.

Los documentos emanados de la UNESCO o del Consejo de Europa, han creado un marco donde se definen los elementos de todo planeamiento. Hemos de tener en cuenta que las formas de ordenación del territorio en otros países no coinciden forzosamente con el caso español (que es el que nos ocupa), no obstante existe una premisa fundamental que nos sirve además como justificación a nuestra investigación: la ordenación del territorio es, hoy por hoy, garantía de tutela y el Municipio, responsable de su redacción y ejecución, el principal organismo competente en la materia.

- OBJETO DEL PLANEAMIENTO.

En todas las recomendaciones internacionales se hace definición del objeto a proteger. Impera en todas ellas el afianzamiento de un concepto general de Patrimonio como expresión de un colectivo, sin embargo no se acotan de forma exhaustiva las características físicas que nos ayuden a tener una acepción concreta, no excesivamente teórica, del concepto de Patrimonio asociado al de asentamiento humano. Antes bien, en las *Cartas de Washington-Toledo* se ha delimitado el objeto a proteger por el régimen urbanístico, esto es el de Ciudad. Ante todo se hace una definición de ésta donde se ensalzan los principios estéticos y morfológicos con el contenido espiritual, social e histórico:

- a) La forma urbana definida por la trama y el parcelario.
- b) La relación entre los diversos espacios urbanos, edificios, espacios verdes y libres.
- c) La forma y aspecto de los edificios (interiores y exteriores) definidos a través de su estructura y volumen, estilo, escala, materiales, color y decoración.
- d) Las relaciones entre la Ciudad y su entorno, bien sea natural o creado por el hombre.
- e) Las diversas funciones de la Ciudad, adquiridas en el curso de la historia.⁴³

Esta visión global ha permitido superar la concepción que entienden lo patrimonial como lo emblemático, hacia un juicio de Ciudad unitario. No obstante, y a propósito de las *Cartas de Toledo y Washington*, advertimos una seria

⁴³ "Principios y objetivos", *Carta de Toledo*, 1986.

contradicción ya que existe una descompensación evidente entre la definición del objeto de conservación y los medios que para ello se emiten. Como indica González Varas, en el desarrollo de su articulado *persiste una lógica que aún pretende clasificar los valores de los episodios monumentales o ambientales del centro histórico, con el objetivo de aplicar a los mismos distinto grado de protección*⁴⁴.

La consolidación y afianzamiento del entorno como un elemento indispensable, ha llevado a optar finalmente por políticas territoriales que lo entienden como denominador consustancial al conjunto, llevando a la comprensión de uno y otro como verdadera y auténtica consecuencia de una comunidad en la historia, liberada del imperativo de singularidad. La primera muestra de esta matización semántica es la *Carta de Venecia 1964*:

*La noción de monumento histórico comprende tanto la creación arquitectónica aislada, como el ambiente urbano o paisajístico que constituya el testimonio de una civilización particular, de una evolución significativa o de un acontecimiento histórico. Esta noción se aplica no sólo a las grandes obras, sino también a las obras modestas que con el tiempo hayan adquirido un significado cultural*⁴⁵

Una idea que heredan documentos posteriores como la *Carta de Patrimonio Arquitectónico de 1975*:

El Patrimonio Arquitectónico Europeo está formado no sólo por nuestros monumentos más importantes, sino también por los conjuntos que constituyen nuestras Ciudades y nuestros pueblos tradicionales en su entorno natural o construido.

*[...] los conjuntos, incluso en ausencia de edificios excepcionales, pueden ofrecer una calidad de ambiente que hace de ellos obras de arte diversas y articuladas. Son estos conjuntos los que es necesario conservar como tales. El Patrimonio arquitectónico testimonia la presencia de la historia y de su importancia en nuestra vida.*⁴⁶

⁴⁴ GONZÁLEZ-VARAS, I.: *Op. cit.*, pág. 482.

⁴⁵ Art. 1, *Carta Internacional sobre la Conservación y la Restauración de los Monumentos y Sitios. II Congreso de Arquitectos y Técnicos en Monumentos Históricos, Venecia, 1964. Carta de Venecia, 1964*.

⁴⁶ Art. 1, *Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico, 1975*.

- NATURALEZA DEL PLANEAMIENTO

Las Cartas internacionales establecen una enumeración de planes que pudieran adecuarse a los centros históricos. No obstante, son pocas en la definición de cada uno de ellos, debido a que, como dijimos al principio de este apartado, cada país posee unos instrumentos de Administración diferentes entre sí.

Ello, no ha sido un impedimento para que se establezca una relación que merece ser transcrita. De un lado, la *Carta del Restauo* establece los medios siguientes:

- *planes de regulación general, que reestructuren las relaciones entre centro histórico y territorial, y entre centro histórico y Ciudad en su conjunto;*
- *planes parciales relativos a la reestructuración del centro histórico en sus elementos más significativos;*
- *planes de ejecución sectorial, referidos a una manzana o a un conjunto de elementos reagrupables de forma orgánica.*⁴⁷

Estos planes a que se hace mención se corresponderían con, en primer lugar, los Planes Generales Municipales, en segundo lugar con los PEPRI o Planes Parciales, y en tercer lugar con, bien Planes Especiales, bien Estudios de Detalle.

La *Carta del Restauo de 1987* incorpora además los *planes de color controlados adecuadamente sobre datos físico químicos, además de auto-ópticos, y con una extensa instrucción en la que se tenga en cuenta la "tradición cromática" de cada centro histórico, incluso mediante investigaciones filológicas, iconográficas y documentales*⁴⁸.

En una y otra relación, sin embargo, no se hace patente el principio de jerarquía, según el cual todo plan zonal ha de someterse a las directrices del general. Únicamente se hace alusión a cómo se atomiza la protección en función del área que se abarca a través de cada tipo o criterio de actuación (reforma interior-reestructuración). No así, los *planes de ejecución sectorial* (planes especiales), de gran versatilidad para acotar el campo de ejecución en función de otros cánones (históricos, sociales, morfológicos, etcétera), dentro del que podríamos incluir el referido plan especial de color, no está cohesionado por un concepto territorial sino atendiendo al componente estético de los inmuebles, esto es, a la particularidad de una determinada estructura o apariencia de su fachada.

⁴⁷ Anejo D, *Carta del Restauo*, 1972 en BRANDI, C.: *Op. cit.*, pág. 149.

⁴⁸ *Carta del Restauo*, 1987 en MARTÍNEZ JUSTICIA, M.J.: *Antología de textos sobre restauración*. Jaén, Universidad de Jaén, 1996, pág. 206.

Es necesario destacar, no obstante, la labor que se otorga a los planes generales cuyo cometido va a ser crear un marco de acción integrado, que favorezca una fluidez de comunicación entre el Centro Histórico y las áreas que se sitúan fuera de su perímetro. Sólo a partir de aquí la ordenación general podrá actuar como referente para el resto de los proyectos. Se trataría, pues, de un ejercicio que pasa por el reconocimiento de la Ciudad histórica en un primer momento para luego articularla convenientemente.

- CUALIDADES DE TODO PLANEAMIENTO.

El planeamiento ha de contemplar los puntos tratados anteriormente, es decir, todo plan municipal efectuado sobre un centro histórico ha de prever recursos financieros, agentes humanos y medidas legales-administrativas, para proceder de manera adecuada sobre el mismo. Pero principalmente se trata de averiguar las características que definen un plan urbanístico adecuado a la salvaguardia. Con esta reflexión se trata de evaluar y establecer unos fines y objetivos. Hemos de tener en cuenta que, como venimos insistiendo, nos hallamos ante el reglamento más importante y cercano a la realidad ciudadana y patrimonial. La *Recomendación de París 1972*, y especialmente la de *Nairobi de 1976* establecen las prescripciones generales a las que ha de ceñirse todo plan:

A) DELIMITACIÓN DEL ESPACIO A PROTEGER.

Como paso previo se ha de fijar el área sobre la que se aplicará y a la que afectarán los instrumentos de gestión. Esta localización busca la definición del conjunto cuya homogeneidad y particularidades concretan su categoría de conjunto histórico. Igualmente, se trata de aflorar el concepto de **entorno**, vital en la comprensión y en la lectura histórica de toda Ciudad y los valores, además de las *servidumbres de utilidad pública previstas en ellas*⁴⁹, es decir, en palabras de Giannini, establecer la propiedad pública de los edificios a partir de la fruición colectiva del valor cultural.

En este estudio de reconocimiento del perímetro se ha de tener en cuenta la *evolución espacial de la Ciudad*⁵⁰. Se ha de partir de una conciencia histórica consecuente con el origen y desarrollo urbano; éste será un punto decisivo en la programación de las actuaciones.

⁴⁹ Art. 4, *Declaración de Ámsterdam*, 1975.

⁵⁰ Art. 19, *Recomendación de Nairobi*, 1976.

B) DETERMINACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO.

La calificación del suelo, esto es, las funciones que posee en cada caso, se va a convertir en un factor determinante para establecer un desarrollo sostenible en el campo de la construcción. En este sentido se debe realizar un control riguroso de los usos que sean nocivos para el conjunto.

Dentro de este apartado merece ser destacada la regulación de tráfico en los núcleos de interés, donde las Cartas dan su propia versión⁵¹, no apelando únicamente al deterioro que una circulación de vehículos descontrolada puede producir en los centros sino, eminentemente, a la merma en la calidad de vida que ello conlleva.

C) CATÁLOGO

Como se ha explicado anteriormente, todo plan ha de incluir un Catálogo. Su aplicación supone un reconocimiento administrativo y una ayuda a proceder de forma equitativa sobre los inmuebles que requieran de una tutela especial frente a los que no la necesitan. Nos hallamos pues ante el mismo ejercicio de delimitación que el de demarcación del perímetro.

D) PAUTAS DE INTERVENCIÓN.

El Plan ha de ser una guía que establezca los criterios de intervención en la protección y rehabilitación de los edificios. Este campo se ha de cubrir con una enumeración de los *programas y operaciones* de conservación, las *normas* que van a regir su ejecución, las *funciones de mantenimiento* que posteriormente van a quedar reservadas a particulares y Administración, y el personal que va a intervenir en cada una de estas fases.⁵²

E) ORDENANZAS DE EDIFICACIÓN

Vienen definidas en los convenios como condiciones y restricciones generales al conjunto y específicas a los edificios en sí (especialmente a los catalogados).

Estas condiciones afectan eminentemente a las nuevas construcciones con objeto de *conseguir que su arquitectura encaje armoniosamente en las estructuras*

⁵¹ Art. 32, *Ibidem*.

⁵² Arts. 11 y 12, *Ibidem*.

espaciales y en el ambiente. Las pautas y reglamentos emanados que concretan estas ordenanzas parten como referencia esencial de la evaluación, análisis y atención pormenorizada al conjunto del que se extraen sus *dominantes* en lo que respecta a *armonía de las alturas, colores, relaciones de los volúmenes construidos y de los espacios, proporciones medias, implantación de los edificios o incluso a la dimensión de las parcelas*⁵³.

De la misma forma se impone la necesidad de establecer unas directrices que velen por la estética que hace reconocible a esa zona determinada en orden a una correcta y no malversada lectura de sus valores. Es por ello, que los documentos internacionales insisten en la atención a rótulos, publicidad, cableado o mobiliario urbano⁵⁴.

F) PAUTAS ADMINISTRATIVAS.

Las medidas administrativas que los organismos internacionales han incluido en las prescripciones y previsiones de los planes favorecen el intervencionismo en este campo a través de distintos procedimientos que han sido tratados eminentemente en la *Recomendación de Nairobi*:

f.1. La expropiación por parte de la Administración local al tiempo que se prioriza igualmente a ésta en el ejercicio del derecho de tanteo.

f.2. Exenciones, subvenciones y bonificaciones, especialmente cuando nos encontramos ante un caso de plusvalía y *sobrecosto*⁵⁵.

f.3. Medidas puramente urbanísticas, trabajando especialmente en la figura del aprovechamiento urbanístico.

f.4. Otras fórmulas, tales como la construcción de viviendas de protección oficial que se encuentren dentro de la dinámica de salvaguarda.

G) PENAS O SANCIONES.

Como documento legal, el plan de salvaguarda plantea, desde el régimen urbanístico, la imposición de sanciones en caso de atentado contra el Patrimonio

⁵³ Art. 28, *Ibidem*.

⁵⁴ Art. 45, *Recomendación de París*, 1972.

⁵⁵ Art. 38, *Recomendación de Nairobi*, 1976.

construido como *la suspensión de obras, las obligaciones de reconstruir, y/o una multa adecuada*⁵⁶.

Delitos que pueden llegar a ser tipificados como infracción mayor tal y como muestra la *Recomendación de París 1972* en sus artículos 47 o 48.

H) PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

La población como principal receptora de la gestión urbanística y, por tanto, parte afectada, ha de colaborar en la redacción del mismo. La *Carta de Toledo* prefiere hablar de *la adhesión de los habitantes*, como estímulo a la participación activa, tanto en la redacción como en la práctica de los planes⁵⁷.

I) CONCRECIÓN DE LOS ÓRGANOS DE GESTIÓN

La complejidad de los documentos y planes conlleva que se especialicen las parcelas de trabajo dando lugar a un organigrama muy ramificado que evitará vacíos competenciales en su ejecución.

Es necesaria, sin duda, la incorporación de nuevas oficinas y dependencias en las distintas fases del proceso tuitivo.

- CONDICIONES Y PRINCIPIOS DEL PLANEAMIENTO.

En los documentos consultados se aprecia un esfuerzo por crear unas condiciones que contribuyan a realizar planes operativos en las acciones de defensa:

a) Grado de ejecución.

La proyección del planeamiento ha de contemplar el grado de ejecución de las previsiones. Los estudios preliminares y el posterior desarrollo del mismo han de tener en cuenta todos y cada uno de los factores anteriormente analizados, especialmente el potencial económico de la Administración local competente. El carácter previsor ha de estar acorde con las garantías de salvaguarda. Requisito indispensable será la agilidad en su aplicación, interviniendo oportunamente y con anticipación⁵⁸.

⁵⁶ Art. 12, *ibidem*.

⁵⁷ Apartado C, *Renovación Urbana y desarrollo urbano* (Resolución especial nº 1), Bari, octubre de 1976. *Resolución de Bari*, 1976 .

⁵⁸ Anejo A, *Carta del Restauo*, 1972.

Se establece de también una linealidad entre las comisiones encargadas de la redacción y la conveniencia de que ésta coincida con el órgano ejecutivo o, al menos, que actúe como directora de su puesta en práctica⁵⁹. Éste es un prurito de garantía para que las previsiones puedan llegar a fin con unos resultados positivos.

B) COORDINACIÓN ENTRE PLANES

Los organismos internacionales no han ofrecido un régimen que vele por la coordinación de los planes urbanos⁶⁰, sin embargo está implícita una voluntad de articular las distintas áreas sujetas a proyectos distintos.

A propósito de la naturaleza del planeamiento comentamos el valor integrador de los planes generales. Pese a esto, cada uno de aquellos estaba previsto como una unidad de acción en sí misma, al margen de la organización global.

Especialmente los organismos internacionales han querido conciliar las zonas protegidas con las que no lo están, por tanto, sujetas a criterios de ordenación distintos:

*Los programas de saneamiento urbano o de rehabilitación aplicables a zonas que no están incluidas en planes de salvaguardia deberían respetar los edificios y otros elementos que tengan valor arquitectónico o histórico.*⁶¹

C) CONTEMPLACIÓN DE RIESGOS

Todo planeamiento ha de contemplar *normas generales de seguridad relativas a incendios y catástrofes naturales a condición de que ello sea compatible con los criterios aplicables a la salvaguardia del Patrimonio Cultural*⁶².

Aunque existen numerosos factores de accidentales que inciden trágicamente sobre los bienes inmuebles, la *Carta de Washington* incluye los agentes de deterioro de origen antrópico motivados eminentemente por el tráfico y la contaminación dentro de los factores de riesgo⁶³.

⁵⁹ Art. 22, *Recomendación de Nairobi*, 1976.

⁶⁰ No así si se vela por que esa coordinación sea efectiva entre la planificación urbana y regional, como se demuestra en la *Resolución (68)12 acerca de La conservación activa de monumentos, conjuntos y sitios de interés histórico o artístico dentro del contexto de la ordenación del territorio*, mayo 1968.

⁶¹ Art. 25, *Ibidem*.

⁶² Art. 27, *Ibidem*.

⁶³ Art. 14, *Carta Internacional para la conservación de las poblaciones y áreas urbanas históricas*, Washington, octubre 1987 [*Carta de Washington*, 1987].

D) LUCHA CONTRA ESPECULACIÓN

Los organismos internacionales entienden como objetivo prioritario erradicar los intereses especulativos a través de las recomendaciones que hemos expuesto.

Una mala interpretación de los planes se puede convertir en la peor amenaza a la integridad física de los conjuntos: *Es necesaria una vigilancia permanente para evitar que esas operaciones favorezcan la especulación o se utilicen con fines contrarios a los objetivos del plan*⁶⁴.

Luego este deber se convierte en un imperativo de la legislación urbanística eminentemente plasmada en las ordenanzas:

*La legislación urbanística deberá ir acompañada, en principio, de disposiciones preventivas contra las infracciones de salvaguardia y contra toda alza especulativa de los valores inmobiliarios en las zonas protegidas que pueda comprometer una protección y una restauración concebidas en función del interés colectivo.*⁶⁵

E) ENTORNO

El establecimiento de una comprensión global y territorial del Patrimonio inmobiliario conlleva una mayor atención al entorno. Las Cartas de Patrimonio han sido consecuentes con esta nueva concepción que han ampliado y unificado bajo la propia consideración de Ciudad histórica.

Existe una prohibición expresa sobre los atentados a este nuevo elemento inherente a todo monumento: *No se debería dar autorización para aislar un monumento demoliendo lo que le rodea; asimismo, sólo excepcionalmente y por razones imperiosas se debería considerar su desplazamiento*⁶⁶.

F) ANIMACIÓN DE LA POBLACIÓN.

La Administración ofrece un mecanismo ejemplar al servicio de los ciudadanos y ha de buscar en ello una sensibilización de los mismos y una interacción en las tareas de salvaguarda. Todo plan, por tanto, además de contar con la participación popular en su redacción, ha de programar desde los proyectos de protección una política de

⁶⁴ Art. 26, *Recomendación de Nairobi*, 1976.

⁶⁵ Art. 12, *Ibidem*.

⁶⁶ Art. 29, *Ibidem*.

animación cultural. De nuevo en él se han de prever los agentes que han de intervenir como bisagra entre la Administración y la ciudadanía.

G) "PLURIDISCIPLINARIEDAD"

Las reuniones de *Nairobi, Toledo o Washington* han querido manifestar la necesidad de reunir equipos provenientes de distintas áreas de conocimiento en la elaboración de los estudios previos a la redacción de los planeamientos. Sin embargo, no se ha querido incluir la intervención diversificada en los planes, quizá cautelarmente, ante la distinta forma de proceder de cada país en particular.

H) INTEGRACIÓN

El término *conservación integrada* que comentamos al principio de este epígrafe, nos ayuda a comprender el espíritu de los documentos consultados. Sobre él se ciernen diversos binomios que enfrentan lo nuevo y lo viejo, la ciudad histórica y la moderna, los planes especiales de protección y los planes de desarrollo, lo cultural y lo histórico. Se trata de un concepto que aglutina distintas fases del proceso de resuperación de los conjuntos, comprendiendo distintos campos de acción sucesivos o no, que tienen como objetivo hacer Ciudad.

I) REVITALIZACIÓN Y NUEVAS CONSTRUCCIONES

Los conceptos de renovación urbana y de rehabilitación están al mismo nivel. Las zonas de interés histórico artístico han de incorporarse a la evolución de la Ciudad, a la adquisición de nuevos hábitos sociales o a nuevas demandas. Hemos de tener en cuenta también que la construcción es un sector que favorece a una intensa movilidad económica. Ahora bien, de nuevo asalta la condición de establecer medios de control que favorezcan un desarrollo sostenible con el fin de ayudar a mantener las formas de vida tradicionales. Las consideraciones de Bari han tenido en cuenta todos estos puntos en su contenido⁶⁷. Pero nos interesa especialmente la recomendación para *La protección y puesta en valor del Patrimonio Arquitectónico rural* de 1989 donde se establecen como fines esenciales a desarrollar por cualquier normativa de planificación:

1. El impulso de la *reutilización de los edificios existentes, por humildes que sean (viviendas, edificios agrícolas o industriales), buscando su adaptación a nuevas*

⁶⁷ Resolución de Bari, 1976.

funciones, al mismo tiempo que se preserva, en la medida de lo posible, su carácter original⁶⁸.

2. La sensibilización al público en general y agentes económicos acerca de los valores de la arquitectura local, que se manifiesta en un uso tradicional de los materiales, dimensiones, técnicas de construcción y detalles arquitectónicos⁶⁹.

3. Promoción de una arquitectura local contemporánea con un enfoque creativo que esté basado en los conocimientos y el espíritu de la arquitectura tradicional⁷⁰.

CONCLUSIONES

Es evidente cómo las Cartas de 1975 y de 1976, respuestas a un contexto identificado por una explosión económica y constructiva en absoluto reflexionada, nos han esbozado gran parte de los preceptos que hacen de la Administración local y el Urbanismo los principales protagonistas en la intervención del Patrimonio edificado.

Existe, sin embargo, un precedente aún más directo y con preceptos de aplicación práctica efectivos que se han traducido en las normativas estatales con el tiempo. Se trata de la *Carta de Gubbio de 1960*, pionera en la unión de la planificación urbana y el Patrimonio.

En ella se establece el régimen de los planes de *saneamiento conservativo* (PEPRI o PECRI) apoyados sobre el espíritu de la intervención reflexionada y sincera con el devenir histórico dentro de la ordenación, siendo el Municipio el principal responsable de la acción patrimonial. Uno de sus rasgos más señalados es la búsqueda de planes de coordinación que articulen no sólo la relación de las administraciones sino también la cooperación entre los distintos sectores multidisciplinares que intervienen en el proceso. Además, establece unas pautas de intervención acordes a las exigencias de la Ciudad, y contempla la necesidad de difundir los planes entre los organismos y la población; pero, en especial, busca una mejora en la calidad de vida sin renunciar a la prístina construcción. Para ello se establecen medidas especialmente protectoras que hacen primar la acción de la Administración a través de soluciones como las viviendas subvencionadas

⁶⁸ Apartado B del Apéndice a la Recomendación (89)6 para La protección y puesta en valor del Patrimonio Arquitectónico rural, de 13 de abril de 1989.

⁶⁹ *Idem*.

⁷⁰ Apartado B del Apéndice a la Recomendación (89)6 para La protección y puesta en valor del Patrimonio Arquitectónico rural, de 13 de abril de 1989.

(Viviendas de Protección Oficial). A su vez, la *Carta de Gubbio* reclama una reforma legal donde se cree el contexto adecuado para la redacción, ejecución y financiación de los planes de conservación.

Este documento, precursor e innovador en el marco de la tutela del Patrimonio en Italia, trasciende sus fronteras y nos sirve él mismo como sinopsis de ideas para concluir este capítulo.

Estableciendo, sin embargo, un análisis general cabe insistir en el papel que la Administración local ha ido adquiriendo en los documentos transnacionales. Impera un deseo de descentralización que sin embargo no acaba de concretar el ámbito competencial. De todos los documentos consultados sólo la *Carta de París de 1972* en su artículo 35 insiste en el factor de **cooperación** entre administraciones.

Todos los trabajadores que puedan producir el efecto de modificar el estado de los edificios comprendidos en un sector protegido no se someterán a la autorización de los servicios responsables del acondicionamiento del territorio sin un dictamen favorable de los servicios encargados de la protección del Patrimonio cultural y natural.⁷¹

Este precepto sustenta la dualidad entre Administración urbanística y Administración cultural. Puede darse el caso de que ambas competencias concurren en una misma entidad, como pueda ser la local. Pero en el caso español esta dualidad enfrenta igualmente al Municipio, responsable de la política urbanística, y a la institución regional-central, sobre las que recaen las competencias culturales. Es decir, los órganos supramunicipales, a través de las delegaciones creadas a tal efecto, es la responsable de la salvaguarda del Patrimonio frente a la autoridad en materia de ordenación ejercida desde los Ayuntamientos.

Empero, el resto de prescripciones, sin llegar a insistir en lo competencial, mantienen el postulado de **coordinación**, como hemos podido comprobar, esto es, cada Administración posee un sector de responsabilidad que ha de ser articulado con los correspondientes a otros organismos, conservando todos ellos su autonomía en la tarea ejecutiva. Esta consideración está sin duda más próxima a la idea de descentralización que ronda todos estos coloquios.

El término planteado en la *Carta de Patrimonio Arquitectónico*, desarrollado luego por la *Carta de Ámsterdam*, es decir, la *conservación integrada*, es definitorio de una comprensión del Patrimonio de su condición especial para integrarla en la población desarrollando pautas urbanísticas a tal efecto. En este sentido los Consistorios se

⁷¹ Art. 35, *Recomendación de París*, 1972. Un sentimiento éste muy aproximado al art. 10.4 de la *Carta de Granada*, 1985 que ya hemos comentado en este trabajo.

convierten en agentes activos de acción directa; máxime cuando el problema del centro histórico supera los límites de lo puramente monumental o singular y adquiere un carácter tan amplio como el de cualquier asentamiento humano. Por tanto, los documentos internacionales insisten en que el problema de los Centros Históricos pasa a ser el problema de la Ciudad, y, por tanto, a ser un problema urbanístico.

Tenemos, pues, un magnífico ámbito de actuación como para lograr que esta atención a la labor local cuaje en nuestra legislación. Tal conjetura se ha cumplido sólo tangencialmente ya que muchos preceptos, bien no se han adoptado desde su carácter instrumental, bien se han disuelto en las normativas estatales, regionales y, finalmente, municipales. Aunque nuestra actual Ley Estatal de Patrimonio cuenta con una dosis importante del espíritu de los documentos internacionales, los preceptos de éstos se vienen manifestando con mayor fuerza en la legislación autonómica, especialmente en lo que atañe lo municipal. Luego pese a que la naturaleza jurídica de los textos analizados no van más allá de su carácter programático⁷², su *obligatoriedad directa, su dimensión política e ideológica y su proyección al derecho interno*⁷³ no hacen dudar de su eficacia al ofrecer las claves fundamentales para una tutela patrimonial real acorde al nuevo orden global.

⁷² El término empleado en derecho internacional es *soft law* para aludir a estos documentos de alcance normativo inexistente o reducido.

⁷³ MORENO DE BARREDA, E: *Op. cit.*, pág. 32.