

Regiones metropolitanas, centros históricos y patrimonio cultural: el caso del Reino Unido

John PENDLEBURY(1) & Konrad MICIUKIEWICZ (2)

(1)Senior Lecturer and Head (2)Post-Doctoral Researcher. School of Architecture, Planning and Landscape (Global Urban Research Unit), Newcastle University (United Kingdom – Reino Unido)

RESUMEN: En las últimas décadas los planteamientos acerca de la conservación del patrimonio cultural han asumido en el Reino Unido un lugar importante en relación con la creación de entornos de calidad en numerosos tipos de asentamientos urbanos. En aquellos núcleos situados en el interior de regiones metropolitanas, el patrimonio arquitectónico del siglo XIX se ha convertido en un eje central para la atracción de nuevas inversiones y para la aplicación de importantes programas de revitalización urbana. En los asentamientos de carácter histórico más antiguos y de dimensiones más reducidas, con una actividad turística muy acentuada y desempeñando un papel de dimensiones sub-regionales, éstos han actuado frecuentemente como núcleos residenciales para las ciudades de mayor tamaño y su carácter se ha afianzado en este sentido. Después de la crisis de 2008, los mayores desafíos a los que se enfrenta la gestión de los centros históricos a largo plazo vienen provocados por las políticas de austeridad del sector público y el debilitamiento de la capacidad de las autoridades locales para gestionar estos lugares de manera estratégica y eficaz. En este artículo, después de recorrer brevemente los rasgos generales y peculiares de la geografía y del marco administrativo del Reino Unido, nos detenemos en trazar la historia de la planificación de los conjuntos históricos en el territorio británico para considerar cómo el patrimonio cultural ha venido siendo utilizado cada vez con más frecuencia de un modo instrumental y operativo para alcanzar objetivos económicos y políticos. El artículo se centra en la consideración de los conjuntos históricos ingleses que, más allá del caso especial de Londres, constituyen el núcleo de las principales aglomeraciones urbanas, para pasar a comentar después las denominadas *jewel cities*, es decir, aquellas ciudades que son muy conocidas por su destacada naturaleza histórica y patrimonial, mostrando una especial atención a York. El artículo concluye con una breve reflexión acerca del papel del patrimonio en los diferentes tipos de asentamientos urbanos y adelanta algunas previsiones futuras.

DESCRIPTORES: Centros históricos. Patrimonio cultural. Conservación. York. Reino Unido.

Recibido: 06.03.2015

Correo electrónico: john.pendlebury@newcastle.ac.uk; konrad.miciukiewicz@ncl.ac.uk

Parte de la investigación desarrollada para la elaboración de este artículo se generó parcialmente integrada en el proyecto *A sustainable Future for the Historic Urban Core* (SHUC), de los proyectos de investigación JPI-JHEP sobre Patrimonio Cultural y los autores desean agradecer a UK Arts al Humanities Research Council (AHRC) por financiar el equipo de investigación de Newcastle. Los autores también expresan su agradecimiento a Ignacio González Varas Ibáñez por la traducción de su trabajo.

1. Introducción

El marco administrativo de protección del patrimonio cultural en el Reino Unido es bastante amplio y, en principio, dotado de firmes principios. Mientras que los temas más generales acerca de la condición histórica de la ciudad pueden hundir sus raíces en el urbanismo moderno desde los comienzos del siglo XX, no fue hasta finales de los años sesenta y comienzos de la siguiente década cuando la conservación del patrimonio comenzó a emerger como una cuestión central en los procesos de planificación urbana, en gran parte como reacción a los entornos modernos que fueron creados en los años inmediatamente posteriores a 1945. Pero debemos considerar la década de los ochenta como el periodo que contempló la consolidación de la legislación y de las políticas nacionales patrimoniales y su decidida extensión hacia la protección de numerosos edificios y áreas urbanas. De este modo, los objetivos de la conservación han llegado a ser desde entonces de gran importancia en el planeamiento, pero no tanto a través de la mejora de la normativa, sino más bien porque el mercado se apercibió plenamente de las provechosas ventajas que se derivaban de la localización y de la calidad ambiental de los entornos históricos. Podemos comprobar este efecto prácticamente en todo tipo de asentamientos urbanos. En las áreas metropolitanas, los núcleos de los centros industriales y comerciales dotados de un importante patrimonio, construido casi siempre en el siglo XIX, recibieron a partir de entonces una nueva valoración convirtiéndose en importantes focos de inversiones económicas y de programas de regeneración urbana. En las áreas metropolitanas de mayor extensión los núcleos urbanos más grandes, pero también los más pequeños, destacaron como áreas cada vez más importantes y privilegiadas precisamente por sus cualificados entornos históricos. En algunas ciudades históricas muy conocidas, como York o Chester, el turismo, que contaba ya entonces con una prolongada tradición, creció rápidamente en importancia y se afianzó como un recurso de vital importancia para las economías locales y regionales. Pero también las denominadas «ciudades-mercado» (*market towns*), de carácter patrimonial más modesto y sin salirse de su carácter territorial de centros secundarios, asimismo incrementaron su papel como ciudades residenciales subordinadas a las capitales regionales. Estas tendencias, plenamente establecidas en los años ochenta, se prolongaron durante las dos décadas siguientes. De este modo, en el apogeo de la burbuja inmobiliaria de los años centrales de la

década del 2000, el peso de la presión del desarrollo urbanístico comenzó a constituir un desafío de especial preocupación para los objetivos de la conservación del patrimonio. En algunas ciudades, aunque quizá temporalmente, las presiones inmobiliarias se han disipado como consecuencia de la crisis de 2008. Con posterioridad a esta fecha, pensamos que el mayor reto a largo plazo al que se enfrenta la conservación y gestión de los centros históricos viene señalado por las políticas públicas de austeridad y la consiguiente disminución de la capacidad de las autoridades locales para gestionar de modo efectivo y estratégico el entorno urbano. En este artículo trataremos de explorar algunos de estos temas. En primer lugar, resumiremos brevemente las características geográficas y el marco administrativo del Reino Unido para centrarnos especialmente en Inglaterra. A continuación, pasaremos a describir los principales hitos en la planificación de los conjuntos históricos en el Reino Unido y el modo en que los objetivos de la conservación del patrimonio se convirtieron en una cuestión central en las políticas de planificación urbana y también la medida en la que el patrimonio ha venido siendo utilizado cada vez con más frecuencia como instrumento para lograr objetivos políticos y económicos. La segunda parte de este artículo se centrará en el análisis de



Fig. 1/ Centro histórico de Newcastle upon Tyne.

Fuente: John PENDLEBURY.

casos específicos. En primer lugar, dedicamos una especial atención al núcleo histórico de algunas regiones metropolitanas y, en concreto, a aquellos centros históricos que, al margen del caso especial de Londres, se encuentran en el corazón de las más importantes aglomeraciones urbanas de Inglaterra. Al respecto, comentaremos una serie de casos seleccionados, prestando una especial atención al análisis de Newcastle upon Tyne (FIG. 1), en el extremo nororiental de Inglaterra y, por tanto, en una situación periférica respecto al corazón económico e institucional de Londres. Desde aquí, el tratamiento nos llevará a considerar las llamadas *jewel cities*, esto es, aquellas ciudades inglesas muy conocidas por su larga y célebre tradición histórica, para centrar nuestra atención en York, ubicada al sur de Newcastle, pero sin salirnos de la zona nororiental de Inglaterra. Por último, este artículo concluye con una breve reflexión acerca del papel asumido por el patrimonio cultural en distintos tipos de asentamientos y plantea algunas posibles previsiones para el futuro.

2. Modelos de asentamiento y planificación regional en el Reino Unido: una breve introducción

El Reino Unido, o hablando con más propiedad el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, es sabido que, a pesar de ser un Estado-Nación, está compuesto por cuatro naciones: Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Las tres últimas tienen una administración descentralizada, si bien los niveles de descentralización varían considerablemente entre ellos, especialmente en el caso de Escocia tras su fallido referéndum de independencia de 2014, con modificaciones y cambios constantes en cuantos a sus competencias, pero con una tendencia cada vez más acentuada de traspaso de competencias a los gobiernos regionales. En el contexto de este artículo, las cuestiones que debemos enfatizar son dos; en primer lugar, que Inglaterra es, con diferencia, la nación más poblada y económicamente dominante del Reino Unido; y, en segundo lugar, que cada nación tiene un régimen de planificación urbana y territorial diferente, aunque también es cierto que presentan grandes similitudes entre ellos. A efectos prácticos, este trabajo se centrará en el análisis del caso de Inglaterra.

Dentro de Inglaterra –y, de hecho, de un modo muy significativo en el contexto del Reino Unido considerado en su conjunto– Londres es,

sin duda, una entidad absolutamente dominante, económica y políticamente, pero también por sus infraestructuras administrativas, por ejemplo en lo que a las instituciones culturales nacionales se refiere y, en general, en todos los ámbitos públicos. La preponderancia de Londres no ha hecho sino incrementarse conforme el peso de la industria manufacturera ha ido disminuyendo en los tradicionales bastiones del norte del país, de modo que los diversos gobiernos londinenses se han empeñado en centralizar aún más sus políticas y en aprovechar las ventajas que para el capital financiero representa su concentración en torno a la City de Londres (RODRIG, 2009; GARRETSEN & MARTIN, 2010; *Oxford Economics*, 2011). De este modo, Inglaterra está presidida, como decimos, por la presencia absolutamente dominante de Londres a la que siguen, en términos de jerarquía urbana, otra serie de ciudades importantes situadas al norte del país y que históricamente se han desarrollado en torno las grandes industrias manufactureras. El término de «ciudades centrales» (*core cities*) es el empleado para referirse a las principales ciudades de Inglaterra: Birmingham, Bristol, Leeds, Liverpool, Manchester, Newcastle upon Tyne, Nottingham y Sfeffield. La mayoría de estas ciudades constituyen el centro de extensas conurbaciones que tienden a asumir un renovado carácter industrial o posindustrial. Estas ciudades y sus conurbaciones son representativas de las principales áreas urbanas de Inglaterra: son sus principales núcleos económicos, pero también las más importantes áreas de concentración de patrimonio industrial e incluso del patrimonio cultural tradicional de Inglaterra anterior a esa etapa histórica. En particular Bristol, Liverpool y Newcastle son poseedoras de una larga historia y se revisten de un importante significado dentro de la historia británica anterior a la era industrial, papel asumido sobre todo por la importancia de sus puertos (THURLEY, 2008).

Pero, si pensamos en el patrimonio de las regiones metropolitanas del Reino Unido, debemos comenzar por considerar a los propios centros históricos de las regiones. Deberíamos entonces considerar ante todo a aquellos asentamientos que son particularmente famosos debido a su privilegiado entorno histórico, esto es, las que se han dado en llamar «ciudades joya» (*jewel cities*); sin embargo, sería difícil llegar a establecer con precisión la lista de las ciudades incluidas en esta categoría debido a que no existe una definición estándar de lo que se entiende por *jewel city*. Pero, en cualquier caso, esta lista debería incluir sin duda a aquellas ciudades en las que todavía

se observa un trazado urbano derivado de un origen romano o medieval –como, por un lado, Chester o Chichester y, por otro, Norwich o York– antiguas ciudades universitarias –Oxford y Cambridge– o una ciudad como Bath, que aunque asimismo tiene un origen antiguo sobre todo es famosa por sus edificios neoclásicos de los siglos XVIII y XIX. Algunas de estas ciudades, como Norwich, son centros regionales importantes por derecho propio, mientras que otras revisten una importancia sub-regional por su propia escala urbana o también debido a su historia industrial –York y Oxford–. Incluso un buen número de ciudades pequeñas, como Durham, pueden asimismo asumir importancia geográfica en cuanto a su condición de centros administrativos, por albergar instituciones de educación superior o por su destacada actividad comercial. Por otra parte, si vamos más allá de esta concepción más restringida de las *jewel cities*, observamos que el número de ciudades históricas y de núcleos urbanos es considerablemente elevado en Inglaterra y comprende asentamientos de diferentes tipos, como, por ejemplo, ciudades sedes de mercados importantes, pequeñas ciudades catedralicias y otras dotadas de importantes equipamientos turísticos. De esta manera, debemos concluir que es imposible generalizar acerca del papel o relevancia histórica de las ciudades incluidas tanto en áreas metropolitanas como en otros diferentes contextos, pues los conjuntos históricos suelen ser realmente el núcleo de las áreas metropolitanas, en competencia con el propio centro metropolitano, y proporcionan una función especializada pero accesoria dentro de una región metropolitana, bien actuando como área residencial o bien incluso en otras ocasiones permaneciendo geográficamente distantes de una aglomeración metropolitana.

Esta situación se complica más aún si tenemos en cuenta el régimen de planificación vigente en Inglaterra. Si bien la planificación es, en última instancia, extremadamente centralizada, con los gobiernos nacionales estableciendo las líneas maestras de las políticas urbanas y requiriendo a las entidades locales la elaboración de planes de acuerdo con estas estrategias, al mismo tiempo tenemos que decir que nunca ha habido una planificación territorial de carácter nacional como tal. A pesar de ello, se puede afirmar que algunas ideas o estrategias nacionales han sido muy influyentes para la conformación geográfica de las regiones metropolitanas. Así ha sucedido, por ejemplo, con la idea de los cinturones verdes (*greenbelts*), una medida que se remonta a los primeros días de la planifica-

ción, y que ha formado una parte importante de la legislación de posguerra, como veremos más adelante, y que ha demostrado ser posteriormente muy duradera en su conjunto y de gran importancia para lograr un cierto grado de separación física entre los distintos asentamientos surgidos en el interior de las regiones metropolitanas (véase ELSON & *al.*, 1993; AMATI & TAYLOR, 2010).

En 1974, la administración metropolitana fue dotada de órganos de gobierno propios a través de instituciones provistas de un nivel de decisión situado por encima de la mayoría de las *core cities* que hemos mencionado más arriba, y con la incorporación a las mismas de otros asentamientos urbanos de la proximidad inmediata, que en el caso de las áreas más pobladas, como el Greater Manchester, suponía la incorporación de hasta nueve órganos de gobierno adicionales como eran los históricos centros manufactureros. Sin embargo, este nivel de gobierno fue abolido en 1986, y aunque los condados permanecieron como entidades geográficas, desde entonces los intentos de aplicar instrumentos de planificación a escala metropolitana o a escala regional han sido más bien fragmentarios y no han logrado alcanzar resultados realmente satisfactorios. Un gobierno laborista implantó las Asambleas Regionales (*Regional Assemblies*) en 1998 y desarrolló Estrategias Territoriales Regionales (*Regional Spatial Strategies*) en 2004, pero las primeras fueron abolidas por los propios laboristas –con la transferencia de poderes a las no electas agencias de desarrollo regional– y el gobierno de coalición elegido en 2010 –y que se encuentra en funciones en el momento de escribir este artículo– abolió tanto las agencias de desarrollo como las mencionadas estrategias territoriales regionales. De este modo, en la práctica la mayor parte de la planificación en Inglaterra se produce en la actualidad a nivel local pero dentro del marco de la política nacional. Cualquier iniciativa institucional adoptada en la dirección de otorgar atribuciones o de implantar estrategias a nivel regional además de escasa ha sido bastante débil, si bien debemos decir que, a raíz del debate abierto como consecuencia del referéndum de independencia de Escocia, han aparecido algunos signos elocuentes que indican que esta cuestión podría resurgir de nuevo con fuerza en Inglaterra. Así, por ejemplo, se ha acordado que un posible Gobierno Combinado para el Gran Manchester (*Greater Manchester Combined Authority*) pudiera ser creado con la figura de un Alcalde electo a la cabeza –y debemos señalar que los Alcaldes electos son relativamente infrecuentes en Inglaterra–.

3. Historia de la planificación de los conjuntos históricos hasta los años 90 del siglo XX

Las medidas puestas en marcha para la planificación y la gestión de los centros históricos en el Reino Unido se fueron consolidando gradualmente a lo largo del siglo XX en paralelo a la evolución experimentada por el sistema de planificación urbana en general. La preocupación por la conservación de los centros históricos, con las alarmas suscitadas por la pérdida de algunos edificios históricos, aumentó durante el período de entreguerras, en las décadas de los años veinte y treinta, con motivo de la desaparición, por ejemplo, de una buena parte de la arquitectura georgiana londinense de los siglos XVIII y XIX que fue entonces un motivo de gran preocupación. Medidas de planificación integral de la conservación tuvieron lugar con iniciativas adoptadas en la posguerra, como las Leyes de Planificación de la Ciudad y del Territorio (*Town and Country Planning Acts*) de 1944 y 1947. En ese mismo periodo se desarrolló el primer *corpus* realmente significativo de planes para los núcleos urbanos británicos. Estos planes fueron encargados y comenzaron incluso a aplicarse mientras la guerra todavía estaba en curso o recién terminada y fueron concebidos para una amplia variedad de tipos de asentamientos. Aunque es evidente la presencia en ese momento de un amplio aspecto de planteamientos, también parece claro que la mayoría de los centros metropolitanos no eran considerados en aquel periodo de carácter «histórico» y, por lo tanto, no se exigió un planteamiento de planificación orientado hacia la conservación de los mismos, quizás con la excepción de las dos ciudades-capitales, esto es, Londres, donde se localizaban los primeros y más célebres ejemplos de conservación del patrimonio, y Edimburgo. Por lo tanto, los planes elaborados para ciudades como Manchester o Newcastle upon Tyne estuvieron marcados por la aplicación de una «reurbanización» prácticamente completa, casi desde una *tabula rasa*. Sin embargo, para los conjuntos históricos de menor tamaño y mayor antigüedad, como eran las ciudades episcopales, fue evidente la asunción desde el primer momento de un claro sentido de su historicidad. Las intervenciones propuestas o ejecutadas fueron bastante drásticas y radicales, sobre todo si las enjuicamos desde una visión retrospectiva, pero también hay que decir que estas medidas, como han señalado algunos autores, estaban planteadas desde un «enfoque equilibrado» que combinaba la protección de su carácter histórico con una inevitable modernización (LARKHAM, 2003; PENDLEBURY, 2003).

Sin embargo, en la práctica, las restricciones derivadas de las penurias económicas y las medidas de austeridad de la posguerra impidieron que en la mayoría de las ciudades las zonas centrales experimentaran cambios significativos, detectándose muy poco desarrollo de las mismas hasta los años sesenta más allá, claro está, de los lugares que habían sufrido daños significativos como consecuencia directa de los bombardeos. Sin embargo, hacia el final de la década de los cincuenta y en los años sesenta el movimiento a favor del desarrollo de las áreas centrales creció rápidamente. Como las consecuencias que se derivaban del desarrollo de las áreas centrales rápidamente se hicieron evidentes, la oposición popular hacia la demolición de los edificios creció. Al mismo tiempo que se incrementaba la preocupación pública sobre la transformación de las áreas urbanas, también surgió una preocupación oficial por la conservación del patrimonio. Un hito muy significativo en el desarrollo de un pensamiento oficial nacional acerca de la planificación de los conjuntos históricos tuvo lugar con los cuatro proyectos, encargados conjuntamente por el gobierno central y por las autoridades locales realizadas para las ciudades de Bath, Chester, Chichester y York (DELAFONS, 1997); el estudio elaborado para York fue quizás el más pionero de ellos en cuanto su enfoque para la gestión del centro histórico era más completo e integral que los demás y, de hecho, este estudio ha continuado siendo un indispensable punto de referencia en la ciudad (PENDLEBURY, 2005). Esta actividad fue seguida por la Ley de Servicios Públicos (*Civic Amenities Act*) de 1967 que dio lugar al sistema nacional de áreas de conservación (*national system of conservation areas*).

De esta manera, desde comienzos de los años setenta del siglo XX quedaron establecidos los principales instrumentos jurídicos para la protección del patrimonio que están todavía vigentes hoy en día. Sin embargo, los objetivos de la conservación a menudo han colisionado con los proyectos de intervención urbana. En Bath, quizás más que en cualquier otra ciudad británica, hubo una fuerte reacción contra la planificación y gestión de la ciudad. Un punto central en estas críticas fue la consideración de que la herencia georgiana de carácter más modesto había sido infravalorada (véase, por ejemplo, AMERY & CRUKSHANK, 1975 y FERGUSSON, 1973). La conservación del centro histórico, se argumentó entonces, no debía ser entendida como el mantenimiento de un decorado de obras maestras, sino considerando a los lugares como parte de un sistema histórico total y comprensivo. Durante la celebración en 1975

del Año Europeo del Patrimonio, la conservación disfrutaba de una posición mucho más destacada en el sistema de planificación de la que había ocupado tan sólo unos años antes. Esto se debió en parte a las presiones externas y también a la actividad desarrollada por movimientos locales de reivindicación patrimonial. Pero también debemos decir que se produjeron cambios significativos en el núcleo de la cultura, tanto en los profesionales como en el ámbito político, con la pérdida de la confianza en los esquemas modernizadores que las autoridades locales habían venido promoviendo. Por otro lado, también hay que decir que este cambio en la política fue asimismo el resultado de las crisis económicas acaecidas en este periodo que desembocaron en una acusada crisis inmobiliaria que, como en la anterior década de los cuarenta, había aventurado esquemas de desarrollo o de promoción inmobiliaria poco realistas.

La elección de un gobierno conservador en mayo de 1979 vino acompañada de un renovado entusiasmo por el patrimonio (véase, por ejemplo, HEWISON, 1987), lo que se tradujo en el campo del planeamiento urbanístico en la concesión de nuevos apoyos a las políticas de conservación en un periodo que en principio era más hostil a la idea de Estado-planificador (ALLMENDINGER & THOMAS, 1998 y THORNLEY, 1991). Mientras que el contexto general de la legislación permanecía estable, sin embargo se produjeron cambios espectaculares en cuanto al conjunto del patrimonio histórico que se sometía a tutela y protección así como por lo que respecta al marco político que se generó para estos fines. El número de la lista de edificios protegidos creció enormemente en la década de los ochenta y en los primeros años de la siguiente y, del mismo modo, el número de áreas de conservación declaradas por las autoridades locales se incrementó muy rápidamente en este periodo mientras que numerosas áreas que ya había sido declaradas ampliaron sus confines. Sin embargo, mientras que en esta etapa la conservación del patrimonio histórico resultó firmemente establecida como un objetivo central de la planificación urbana, al mismo tiempo emergieron nuevos retos y nuevos ámbitos críticos. Este incremento de la patrimonialización vino acompañado de un reposicionamiento del patrimonio construido en el sentido de asumir cada vez con más protagonismo un papel de carácter más instrumental desde el punto de vista económico y que fue encauzado tanto a través de

los esfuerzos públicos para la revitalización como por la atribución de nuevos usos económicos para el patrimonio por parte del mercado inmobiliario.

Los grupos y asociaciones de presión en defensa del patrimonio estuvieron directamente conectados tanto con las emergentes políticas urbanas de revitalización como con la búsqueda, ya iniciada en la década de los setenta, para intentar dotar de un sesgo económico al enfoque de la conservación patrimonial (por ejemplo, SAVE Britain's Heritage 1978) y los ejemplos de este proceso se fueron haciendo cada vez más presentes. Por ejemplo, la zona de Covent Garden cuya demolición había sido programada unos años antes por el Greater London Council se convirtió en un centro comercial. Salvada esta área de su derribo por la acción del asociacionismo comunitario, comenzó a experimentar un acusado proceso de gentrificación al darse cuenta los inversores de su potencial económico. La economía del Reino Unido se encontraba sumida en esos años en un dramático proceso de reconversión y, como es sabido, se habían perdido muchos puestos de trabajo en el sector industrial. La desindustrialización había desmantelado el tejido industrial tradicional y muchas ciudades se quedaron con pocas más opciones que la imperiosa necesidad de acometer una reinención radical de sí mismas, a menudo tratando de utilizar el patrimonio y la cultura de un modo más abierto, de acuerdo con las técnicas del marketing y tratando de captar la inversión extranjera. Aquellas localidades y ciudades cuya riqueza había derivado de la rápida industrialización acometida durante el siglo XIX fueron las más afectadas por este proceso.

Quizás el ejemplo de reactivación del patrimonio cultural que podemos situar a la vanguardia de estos programas de revitalización actuados en la década de los ochenta fue la restauración y reutilización del Albert Dock, un complejo catalogado en el Grado I¹ como grandes almacenes portuarios en Liverpool y que se convirtió en el buque insignia de la revitalización patrimonial de la Corporación para el Desarrollo de Merseyside (*Merseyside Development Corporation*). Este proceso combinó la restauración de estos edificios industriales, dotados de una excelente calidad arquitectónica, con un enfoque muy preciso de gestión cultural: el Albert Dock albergó a partir de entonces un museo marítimo y una delegación

¹ Las categorías de inventario del patrimonio en el Reino Unido incluidas en el Grado I (*Grade I*) incluyen a aquellos edificios que revisten un interés excepcional y que a veces

son considerados de relevancia internacional; solamente el 2,5% de los edificios inventariados se incluyen dentro de esta categoría (*N. del T.*).

de la Tate Gallery (PENDLEBURY, 2009). Una institución clave en el impulso y la posterior promoción de este programa de revitalización ha sido English Heritage que promovió la idea del «*heritage dividend*» a través de una serie de publicaciones (*English Heritage*, 2009), que han venido acompañadas de un proceso continuo de documentación acerca del impacto económico de las inversiones realizadas sobre el patrimonio cultural.

De este modo, en el Reino Unido, al mismo tiempo que la conservación patrimonial ha sido vista como fuerza garante de la continuidad – confrontada contra las fuerzas impulsoras del cambio– a la vez se ha mostrado a sí misma como un activo agente del cambio. El concepto del cambio se ha desvinculado de la transformación física, o al menos ya no tiende a asociarse exclusivamente con la supresión de los entornos físicos existentes y su sustitución por otros nuevos. Cada vez con más frecuencia el discurso dominante viene a proclamar que el cambio es necesario y puede lograrse –y de hecho se potencia considerablemente– mediante el mantenimiento y la reutilización de los edificios históricos cuando estas actividades se realizan de forma compatible con los objetivos de la conservación. Esta visión ha sido articulada de un modo especialmente sólido cuando las relaciones entre conservación y revitalización se centraron de modo concreto en el entorno físico (PENDLEBURY, 2002). Esta visión emergió a través de la asunción de un posicionamiento activo en las estrategias de conservación que han pasado a ser consideradas en el interior del más amplio sistema de planificación y regeneración urbanas.

Sin embargo, cuando el mercado descubrió el potencial económico que se encontraba latente en la reutilización de los edificios históricos, trató de aprovecharlo en su propio beneficio. Como ha descrito Gregory Ashworth, la conservación se ha desarrollado en torno a dos paradigmas: uno establecido en torno a la cultura tradicional –y su conservación planteada como revalorización de la misma– y otro basado en su mercantilización explícita –en la consideración del pasado como un producto comercializable– (ANHWORTH, 1997). Así, mientras las administraciones locales de planeamiento de todo el país estaban tratando de fortalecer y formalizar sus políticas de conservación, una de las pruebas más duras que tuvo que afrontar este nuevo impulso a los objetivos de la política de conservación vino por parte de los promotores ubicados en áreas comerciales económicamente boyantes (véase, LARKHAM & BARRETT, 1998 y PUNTER,

1991). El conflicto desplazó el campo de batalla desde las luchas contra la demolición de edificios catalogados hacia la crítica contra la permisibilidad en la intervención sobre las fábricas históricas, especialmente contra esas sustituciones y alteraciones que estaban siendo muy contundentes en las disposiciones interiores de los edificios. Los objetivos contradictorios de las políticas del gobierno central que tanto hincapié hizo en la importancia de la liberación del mercado y el entorno histórico, se resolvieron a menudo en un «fachadismo» que conservaba la fachada o fachadas del edificio histórico mientras vaciaba y remodelaba por completo su interior. Los promotores a menudo sostienen estos planteamientos, puesto que a la vez que nominalmente se defienden los objetivos de la conservación obtienen el espacio comercial que desean para sus operaciones inmobiliarias.

4. El centro histórico metropolitano

Este cambio hacia una comprensión más instrumental de la conservación del patrimonio, que tiene en cuenta su potencial para contribuir al crecimiento económico y su importante papel para la regeneración de lugares, es un planteamiento que asimismo se ha extendido hacia determinadas ciudades que tradicionalmente no han destacado por la relevancia histórica de su patrimonio cultural, como son aquellas que conforman el centro histórico de los núcleos urbanos que mencionábamos más arriba. En la década de los ochenta todas estas ciudades abrazaron la causa conservacionista en mayor o menor grado, de manera que asumieron su patrimonio cultural y sus entornos históricos como parte importante de sus culturas de planificación y desarrollo. En general, los planteamientos de intervención del sector público a gran escala habían desaparecido en esta década y el núcleo de la cuestión se centró en la gestión de los fondos procedentes del sector privado tratando de encontrarse un equilibrio entre la inversión y el principio de desarrollo sostenible. Sin embargo, como hemos visto, la década de los ochenta protagonizó el desarrollo de una nueva tendencia: se afianzó la idea de que los valores del patrimonio histórico podían ser un elemento positivo para encauzar la revitalización de aquellas ciudades que estaban tratando desesperadamente de reestructurar sus economías y, a la vez, de alcanzar la regeneración física de su entorno. El núcleo principal de este potencial se concentraba en lugares económicamente marginales situados en el borde de los centros urbanos,

en esas áreas comerciales o industriales degradadas que sin embargo poseían un importante legado de edificios de alta calidad arquitectónica combinado con un considerable abandono de terrenos y propiedades como resultado de su rápida desindustrialización. El ejemplo de revitalización del Albert Dock que hemos mencionado antes es un destacado ejemplo de una tendencia que, en realidad, no se limitaba a un ejemplo concreto sino que alcanzaba una considerable magnitud. Por ejemplo, la zona de Castlefield situada en el área central de Manchester fue designada como «área de conservación» en 1979 y, años más tarde, en 1983, Castlefield delimitó un «*Urban Heritage Park*» al advertir un potencial desarrollo económico de esta zona y, más concretamente, ante la posibilidad de reutilizar un patrimonio en gran parte abandonado para el desarrollo en torno al mismo de una nueva actividad turística. Esta estrategia tuvo un gran éxito y actuó como un catalizador para la regeneración más amplia y extensiva de esta parte de Manchester (TIESDELL & *al.*, 1996). *Lace Market* en Nottingham y el *Jewellery Quarter* de Birmingham, son asimismo otros importantes ejemplos de distritos situados en la periferia de los centros urbanos en los que se desarrollaron estrategias similares de revitalización y regeneración.

En la década de los noventa del siglo XX el potencial del patrimonio cultural para erigirse en una eficaz fuerza en el proceso de regeneración económica se cimentó cada vez con más fuerza y se hizo evidente en iniciativas llevadas a cabo por doquier en centros históricos. El nuevo gobierno laborista —elegido en 1997— acuñó el término de *Urban Renaissance* (URBAN TASK FORCE 1999) como concepto para designar una doctrina de la revitalización que se imponía a través de la inversión pública intensiva en las áreas centrales con el objetivo de que estimulara el crecimiento del desarrollo económico sostenible y la inclusión social a través del empleo. Estas hipótesis fueron respaldadas por la llegada de abundante financiación procedente del Reino Unido y de la Unión Europea. Una importante serie de iniciativas de conservación se beneficiaron de esta afluencia de fondos públicos y privados encauzada hacia los conjuntos históricos. Aunque la estructura política del *Urban Renaissance* abrazaba una amplia gama de cuestiones, la revitalización física de ciudad

«hundía sus raíces en la cultura urbana anglosajona de las últimas centurias, desde el movimiento *City Beautiful* de finales del siglo XIX hasta el *Townscape Movement* de los años

sesenta, y se centró en procurar una nueva versión de la apariencia y de la fruición visual de la escena urbana» (VESCOVI, 2013: 153).

El programa *Urban Renaissance* se fundaba aspectos como la expectativa de crear sinergias de conservación en los ámbitos natural y construido, en el diseño arquitectónico sumamente depurado, en las reformas y mejoras del espacio público, en la erección de obras emblemáticas de arte público y en otras estrategias culturales de carácter similar (DETR, 2000a; PWC, 2009).

El «renacimiento» de los centros históricos, convertidos en lugares por excelencia de residencia y en focos principales de la revitalización urbana a través de las estrategias publicitarias, formaron parte de una más amplia programación política del primer gobierno del Nuevo Laborismo. Iniciativas de revitalización, centradas sobre todo en los centros históricos de las ciudades posindustriales, tenían la intención de estimular el crecimiento económico en el Norte de Inglaterra, para tratar de reequilibrar la economía y la demografía nacional, haciendo que el Norte contribuyera al despunte de la economía británica y procurara puestos de trabajo en estas comunidades locales en el territorio del Reino Unido. Por otra parte, el «mapa del patrimonio» fue muy importante en la conformación de la evolución de los centros urbanos en cada una de las *core cities*. En algunas de estas ciudades esta política no creó situaciones especialmente controvertidas. Así por ejemplo, en Nottingham, Tim Heath (2010) describe cómo una estrategia de revitalización planteada a largo plazo logró integrar con éxito la conservación de edificios históricos en el interior de un más amplio programa de mejora del centro de la ciudad. Sin embargo, en otras ciudades otros autores han señalado cómo, por el contrario, se desencadenaron algunas situaciones de conflicto entre la preservación de los valores patrimoniales y la presencia de otros objetivos de distinta índole. El éxito económico de la década anterior a 2008 provocó en determinados lugares intensas presiones motivadas por el desarrollo económico, con la consiguiente coerción sobre los bienes culturales, presiones que motivaron la reactivación de prácticas constructivas claramente incompatibles con el mantenimiento de las cualidades históricas de los conjuntos históricos, en particular por lo que se refiere al censurable incremento en altura de los edificios. Se desató así un enfrentamiento entre los intereses de la conservación y los del desarrollismo, aunque esto no supuso ni mucho menos una vuelta a los conflictos propios de los

años setenta: los edificios célebres e incluidos en los catálogos del patrimonio por lo general han seguido siendo considerados «sagrados» en los planes de desarrollo urbano. La polémica más bien se refiere a un sentido muy difundido del «carácter» pretendido para la ciudad y los edificios de gran altura son un ejemplo dramático de esto. Así, las reflexiones suscitadas por algunos autores en torno a los casos de Birmingham (HOLYOAK, 2010) y Sheffield (BOOTH, 2010) coinciden en describir cómo por un lado el patrimonio cultural ha venido siendo utilizado en el interior de los planes de revitalización, pero cómo por otra parte el patrimonio no protegido es eliminado, de manera que es el «carácter» mismo de la ciudad lo que se pone en grave peligro. Estas polémicas ilustran un proceso más amplio de reorientación de las actividades de conservación desde las medidas de preservación hacia su consideración como un vehículo para el desarrollo económico (DELAFONS, 1997), por medio del cual los más pragmáticos y oportunistas planteamientos acerca de la mercantilización de los bienes culturales llegan muchas veces a prevalecer sobre el pensamiento estratégico (STRANGE & WHITNEY, 2003).

Estas cuestiones quizás se han puesto de relieve con especial intensidad en Liverpool y Manchester. En Liverpool el potencial del patrimonio para ayudar a la revitalización se presentó como tema central para la exitosa candidatura de 2004 que postulaba la declaración del Puerto de Liverpool como Patrimonio Mundial (PENDLEBURY & *al.*, 2009). El sitio comprende la línea de costa y el principal núcleo comercial de la ciudad, así como una zona de transición que incluye gran parte del resto del centro urbano. Desde su inscripción en 2004 en la Lista del Patrimonio Mundial, se ha mantenido una dificultosa historia protagonizada por las constantes negociaciones entre las autoridades estatales y las extra-estatales de la UNESCO/ICOMOS acerca de la naturaleza de su integridad patrimonial así como sobre el modo en que debería gestionarse este bien cultural. Estas dificultades han llegado hoy en día a un punto crítico, ya que tras la aprobación de la propuestas de *Liverpool Waters* –un enorme plan de reurbanización de la línea costera– la Lista del Patrimonio Mundial ha incluido al Puerto de Liverpool en su Lista del Patrimonio en Peligro.

² *Grainger Town* es el corazón del centro histórico de Newcastle upon Tyne: comprende una superficie de aproximadamente 36 hectáreas que incluye un complejo mixto de oficinas, zonas residenciales y equipamientos culturales y de ocio; toma su nombre de sus calles elegantes caracte-

Por lo que se refiere a Manchester, HEBBERT (2010) ha argumentado que las autoridades de la ciudad han mantenido una constante ambigüedad con respecto al patrimonio cultural de la ciudad y este autor apunta cómo el municipio se ha venido caracterizando por su enfoque marcadamente empresarial. Después de un inicial escepticismo sobre la conservación del área de Castlefield, en la década de los ochenta se pasó a enfatizar el potencial que significaba para esta zona asumir un enfoque económico del patrimonio. En la década de los noventa el patrimonio continuó mostrándose como un importante recurso para la revitalización del centro urbano debido a que promotores creativos como *Urban Splash* estimularon la apertura de nuevos mercados a través de la reutilización del rico patrimonio de la ciudad integrado por edificios de carácter comercial e industrial. Sin embargo, Hebbert ha llamado la atención acerca de cómo los precios de los suelos se dispararon después del año 2000 y también cómo, en consecuencia, se desataron nuevas formas de desarrollo incompatibles con los edificios preexistentes, especialmente por lo que se refiere a la insistencia para construir sobrepasando los límites de altura. El Ayuntamiento adoptó un enfoque muy permisivo ante tales demandas. Ejemplo muy relevante de todo ello es sin duda la *Beetham Tower*.

Uno de los ejemplos más conocidos de este tipo de iniciativas de regeneración urbana fue la llevada a cabo por el *Grainger Town Project* de Newcastle upon Tyne (FIG. 2). Esta propuesta surgió ante los problemas de conservación provocados por la infrautilización y el mal estado de conservación de los edificios del centro histórico de la ciudad muchos de los cuales estaban catalogados. El *Grainger Town Project* se convirtió en un proyecto pionero, que congregó a diversos agentes del centro urbano en la corriente predominante de la revitalización práctica y atrajo financiación y apoyos de organismos nacionales, como fue el caso de varias asociaciones inglesas que históricamente no se habían involucrado en estas actividades. La agencia creada presentó al patrimonio como uno de sus campos de acción, *Grainger Town*², considerándolo como una ventaja comparativa que añadía valor al proyecto urbano a través de su calidad y de su carácter distintivo. La *Grainger Town Partnership*, que tuvo la fortuna de poder desarrollar su

rizadas por la arquitectura *Tyneside Classical* que fue concebida en su conjunto y construida por Richard Grainger entre 1835 y 1842, aunque su patrimonio también incluye un convento dominico, los restos de las antiguas murallas de la ciudad y numerosos edificio victorianos (*N. del T.*)

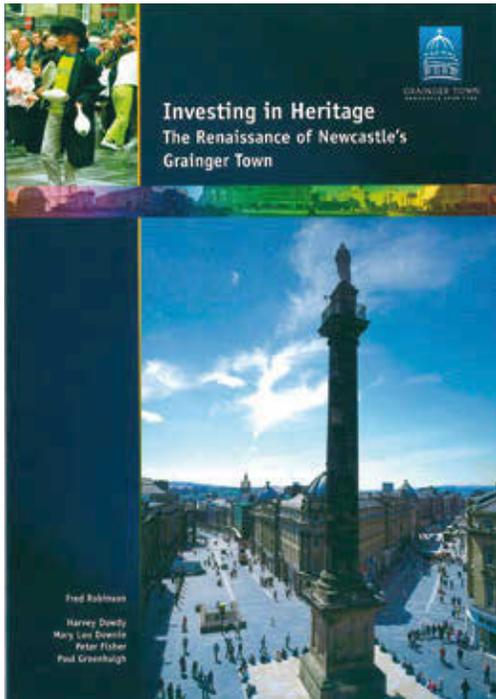


FIG. 2/ **The Renaissance of Newcastle's Grainger Town.**

Fuente: *Investing in Heritage*.

trabajo en un período de condiciones muy favorables para el mercado inmobiliario, fue todo un éxito en muchos aspectos, especialmente por lo que se refiere a los resultados en la revitalización del centro histórico y la reutilización de edificios, por sus logros en la mejora del espacio público y por facilitar el desarrollo de una nueva área residencial en el centro, si bien también hay que decir que, en el desarrollo práctico del proyecto, surgieron importantes tensiones entre distintos grupos de interés (PENDLEBURY, 2002; ROBINSON, 2003; INHERIT, 2007; ROBINSON & ZASS-OGILVIE, 2010).

El periodo posterior a 2008 ha traído consigo nuevos retos para muchas de las *core cities*. En Newcastle, una ciudad posindustrial del norte y distante del emporio económico de Londres, se ha producido una importante pérdida de confianza en el mercado de la inversión inmobiliaria. Incluso en la zona revitalizada de la *Grainger Town Area* aún quedan importantes problemas por resolver relacionados muchos de ellos con la infrautilización y deterioro de algunos edificios. Algunos planteamientos de reurbanización se han dejado de lado o se están llevando a cabo de modo mucho más limitado. Esto es más pronunciado en algunos sectores

de la economía que estaban en auge durante la primera parte de la década de 2000, como por ejemplo la venta al por menor. Hay aún algunos sectores de inversión bastante boyantes, como las viviendas para estudiantes universitarios que, una vez que se han delimitado gran parte de las restricciones de financiación para el sector público, continúan en expansión.

Sin embargo, más calado que la pérdida de la confianza de los inversores han tenido las medidas de austeridad aplicadas a partir de 2010 por el gobierno de coalición. Diseñadas tanto como una reducción sistemática y permanente en la escala y en el marco operativo de la administración local así como también concebidas en cuanto medidas para la reducción de la deuda nacional en general, lo cierto es que muchos gobiernos municipales han resultado profundamente afectados por estas medidas y, al parecer, más recortes están aún por venir. Esto es particularmente grave en aquellos casos en que las autoridades locales reciben gran parte de su financiación a través de las subvenciones otorgadas por el gobierno central y donde el sector público es una parte muy importante de la economía local. Estas dos situaciones convergen en Newcastle donde, por citar un ejemplo, se ha retirado la financiación para la mayor parte de sus bibliotecas con los consiguientes cierres de sus puertas al público. Dentro de este contexto también se ha producido una pérdida significativa de recursos humanos y materiales para la planificación urbana, si bien con un impacto directo todavía relativamente limitado sobre el equipo de Diseño Urbano y de Conservación. Esta pérdida de recursos tendrá profundas consecuencias a largo plazo para la gestión de la ciudad que tardará varios años en producir nuevos resultados. La capacidad de la autoridad urbanística local para adoptar una visión estratégica de la ciudad y para controlar la calidad de las propuestas de desarrollo urbano podemos decir que se ha visto seriamente comprometida y más aún con los futuros recortes previstos (*English Heritage*, 2012 y 2013; IHBC, 2013; COUNTRY LAND AND BUSINESS ASSOCIATION, 2011). En Newcastle esta situación se ve agravada por la carencia de asociaciones civiles firmemente arraigadas en el contexto urbano que pudieran ser capaces de llenar este vacío administrativo, situación diferente a la que observamos, por ejemplo, en York, un caso muy relevante del que nos ocuparemos más adelante.

Incluso dentro de este contexto marcado por las fuertes limitaciones existen, sin embargo,

ejemplos positivos de gestión del entorno histórico. Así, por ejemplo, el *Newcastle City Council* ha logrado cierto éxito con la creación de un *cocktail of capital*, cuya principal suma de dinero procede del *Heritage Lottery Fund* (HLF), para desarrollar el proyecto Old Newcastle que se está pensando para tratar de mejorar la experiencia de los turistas que acuden a visitar los restos del castillo que dota de nombre a la ciudad y sus alrededores. Este proyecto incluye, por ejemplo, la habilitación de un centro didáctico y de interpretación ubicado en la *Black Gate*, un edificio catalogado como Grado I e incluido en la Lista de Monumentos Antiguos (*Scheduled Ancient Monument*). En otras zonas del centro de la ciudad, la empresa privada que dirige el *Business Improvement District* NE1, está proponiendo nuevas zonas de peatonalización (NE1, 2013).

John Punter acierta cuando se refiere «al fracaso al haber intentado situar la conservación urbana en la vanguardia de una política de la calidad», si nos ubicamos ante un programa que se ha centrado en temas como la habitabilidad, el transporte y el espacio público, pero más cuestionable es su afirmación acerca «del declinante poder de la normativa conservacionista» (PUNTER, 2010: 369). Aunque es cierto que en algunas *core cities* podemos observar contradicciones sobre cómo la planificación contemporánea se ha relacionado con la morfología histórica y con la calidad de los lugares históricos, también resulta evidente que los mecanismos legales de protección, especialmente aquéllos aplicados sobre edificios catalogados, han contribuido por lo general a mantener su condición de bienes culturales fuertemente protegidos y los promotores inmobiliarios generalmente han debido sortear estos mecanismos de protección. El patrimonio cultural se ha utilizado de modo positivo para fomentar la inversión; se presenta como un recurso imprescindible para la creación de lugares de calidad y las autoridades públicas y el mercado han descubierto cómo los edificios históricos pueden ser un valor añadido dentro del proceso de desarrollo en general. Sin embargo, también resulta claro que el patrimonio es un reclamo que bien puede restringir y empujar otras formas de inversión hacia determinados destinos geográficos. Lo que está menos claro es el impacto a largo plazo que producirán las medidas de austeridad en el sector público y la reducción de las agencias locales. Las autoridades locales sencillamente hoy no tienen la misma capacidad para planificar sus centros urbanos ni para regular los cambios con los mismos niveles de actuación que tradicionalmente habían estado a su al-

cance. La totalidad de las implicaciones que todo esto supondrá para el patrimonio histórico, y asimismo para la viabilidad de los centros históricos, sólo las veremos en un plazo largo.

5. «Jewel cities»: el caso de York

A comienzos de los años noventa, los éxitos obtenidos en la conservación de las denominadas *historic jewel cities* –como Chester, York, Bath y Canterbury– las situaron en la vanguardia de las intervenciones de conservación y como centro del debate doctrinal sobre este tema. Su capacidad para haber logrado el mantenimiento de la integridad de sus centros históricos a lo largo de la década de los setenta, sin embargo, situó a estas localidades frente a una serie de cuestiones claves relativas a la planificación y las presiones del desarrollismo: ¿cómo continuar la labor de mantenimiento de sus centros históricos, cómo hacer frente a las crecientes demandas de desarrollo, cómo gestionar el número cada vez mayor de visitantes y cómo evitar el exceso de consumo de sus bien conservados entornos históricos? La respuesta a estas presiones, en efecto, ha supuesto un gran reto en la planificación de estas *jewel cities* desde los años ochenta, entre otras cosas porque la economía de estas ciudades ha estado estrechamente asociada con la explotación económica de su carácter histórico con la consecuencia de que la mayor parte de las decisiones adoptadas para su planeamiento y desarrollo se enmarcan dentro de la consideración de su carácter histórico como un importante recurso económico. Se plantean acuciantes cuestiones acerca de cómo utilizar el patrimonio histórico de la ciudad para continuar el crecimiento y el desarrollo y cómo mitigar sus posibles excesos. Para muchas de estas ciudades la crisis financiera ha constituido, efectivamente, una breve pausa en este proceso y sus preocupaciones se han centrado de nuevo en las presiones para el desarrollo y el crecimiento.

Las preocupaciones acerca de la presión para el desarrollo y una posible expansión urbana de las ciudades episcopales y las ciudades históricas, especialmente en relación con su más amplio paisaje cultural, condujo a *English Heritage* a encargar un estudio en 2014 acerca de «El crecimiento sostenible de las ciudades episcopales y de los conjuntos históricos» (*the Sustainable Growth of Cathedral Cities and Historic Towns*) (GREEN BALANCE & BURTON-PYE, 2014). Este estudio examinó por primera vez la concesión de suelo para vivienda

y otros desarrollos a través del análisis de cincuenta asentamientos –hasta un tamaño máximo de población de 160.000 habitantes–. En la práctica, el estudio demostró que no hay pruebas de la existencia de un problema generalizado de distribución del suelo que pueda poner en peligro el carácter histórico de la ciudad, aunque se han señalado algunas excepciones notables en las cuales se observa un desarrollo de carácter germinal. No ha habido un modelo geográfico apreciable que indique variaciones respecto al crecimiento previsto. El estudio examinó a continuación cómo se encauzaban las presiones del desarrollismo en un pequeño número de asentamientos, encontrando una variación considerable en el enfoque cultural mantenido por los políticos locales, sobre todo respecto a la valoración del papel del patrimonio cultural que, o bien era estimado como un estímulo económico, o bien, por el contrario, se veía como una barrera para el crecimiento.

Una ciudad histórica importante y significativa que ha asumido con especial sentido crítico estas cuestiones durante décadas ha sido York (FIG. 3). Aunque situada al sur de Newcastle, York también se encuentra en el norte de Inglaterra. Geográfica y económicamente, York está asentada en medio de una compleja red dentro de la gran conurbación del West Yorkshire que gravita en torno a la ciudad de Leeds. Así, por ejemplo, desplazamientos diarios por motivos de trabajo se producen en ambas direcciones y mientras Leeds es la ciudad más grande y económicamente dominante, York se encuentra en una situación estratégica dentro del trazado ferroviario nacional. York también tiene su propio pasado industrial, especialmente marcado por la fabricación de chocolate, aunque esta base industrial ha decrecido considerablemente en peso e importancia.



FIG. 3/ Centro histórico de York: St. Helen Square.

Fuente: John PENDLEBURY.

York tiene una población de alrededor de 200.000 habitantes. La importancia de su patrimonio cultural puede medirse por sus constantes aspiraciones a optar a la declaración de la ciudad como Patrimonio Cultural Mundial (anecdóticamente tenemos que decir que en la década de los ochenta podría haber obtenido con facilidad esta declaración, pero curiosamente se retiró su candidatura ante el temor de que esta declaración frenara su desarrollo económico). Con un origen romano, el centro histórico de York bien puede considerarse un palimpsesto de las culturas romana, anglo-escaandinava, medieval y postmedieval, estratos culturales muy bien representados en las murallas medievales, que se conservan magníficamente y que ahora sirven como rutas para articular recorridos culturales por la ciudad. York es asimismo una de las ciudades más ricas por lo que se refiere a su historia arquitectónica que incluye algunos grandes hitos monumentales, como la catedral de York (FIG. 4), el Museo Nacional del Ferrocarril o el *Jorvik Viking Center*,

«la ciudad es como un espejo completo de la historia y de la arquitectura británicas. Es una comunidad muy especial cuya evolución histórica se encuentra excepcionalmente bien grabada. Es una ciudad cuya riqueza futura tendrá éxito contando con estos recursos. Tratándose de un lugar especial, York necesita una atención especial...» (COOKE, 2006).



FIG. 4/ Centro histórico de York: vista general con la Catedral de York al fondo.

Fuente: John PENDLEBURY.

York ha sido foco central en el debate sobre la conservación del patrimonio en Inglaterra especialmente a partir de mediados del siglo XX. Una manifestación muy clara de este papel asumido por York, a diferencia de Newcastle, se deja ver en el amplio número de asociaciones no gubernamentales que se dedican a la protección de la historia y del patrimonio de la

ciudad, incluyendo a instituciones oficiales creadas hace tiempo, como la *York Civic Trust*, *York Archaeological Trust* y la *York Georgian Society*, así como a asociaciones vecinales y grupos comunitarios de más limitado alcance. Estas organizaciones desempeñan un papel muy activo en esta esfera local, participación que desarrollan tanto a través de su marcada intervención en el proceso de planificación, como por medio de la adquisición de bienes culturales con una participación directa en la conservación y gestión de la propiedad. El 1968 *Esher study for the city* fue un punto de referencia crucial en el desarrollo del proceso nacional de conservación, un documento clave en el que se anunciaba un nuevo enfoque en la planificación integrada del patrimonio cultural (ESHER, 1968, PENDLEBURY, 2005). Como consecuencia de las estrategias planteadas en este documento y de las polémicas suscitadas por el desarrollismo de la década de los setenta, motivadas especialmente por la decisión de construir nuevas carreteras, York se convirtió desde entonces en uno de los focos más progresistas en la planificación con el desarrollo de un programa muy minucioso que se centraba en plantear una cuidadosa conservación de su patrimonio arquitectónico como medio para mejorar la calidad de su entorno y como estrategia para mantener la vitalidad de su centro histórico. Así, por ejemplo, desde finales de los setenta hasta los años noventa, York llevó a cabo un amplio programa de peatonalización, «*foot streets*», así como acometió la creación de significativas áreas residenciales en zonas de la ciudad que previamente habían sido utilizadas para usos industriales de baja calidad. Los desarrollos políticos más recientes han incluido una importante estrategia de diseño y desarrollo económico urbano denominado *New City Beautiful* (CYC, 2010) con una valoración de carácter integral (CYC, 2011 y 2013a) que asume y trata de avanzar en el legado de este documento de Esher. Asumido como principio fundamental, la ciudad reconoce su condición de:

«capital del patrimonio cultural como uno de los pilares centrales del atractivo de York y una de sus más importantes factores para su competitividad económica» (GVA GRIMLEY LLP, 2008: 37),

y aunque es cierto que existe esa voluntad política, también hay que decir que inevitablemente surgen algunas tensiones al postular este énfasis en la protección del patrimonio.

En el período posterior a 2008, la naturaleza excepcional del centro histórico ha ayudado a

hacer a la ciudad más resistente frente a la crisis económica. A diferencia de la mayor parte de las ciudades del norte de Inglaterra, York ha conseguido en gran medida sortear las consecuencias de la recesión económica. El 2013 *Local Plan* declara lo siguiente:

«York se encuentra en plena forma, con una sólida economía moderna y diversificada. La ciudad sigue atrayendo inversiones y presenta grandes oportunidades de negocio y una fuerte economía de mercado» (CYCa, 2013: 7).

Parte de este éxito está directamente relacionado con el patrimonio cultural de la ciudad. Así, por ejemplo, el turismo internacional en el Reino Unido se ha visto impulsado por la coyuntura de una moneda débil y York recibe más de siete millones de visitantes cada año. Menos fácil de cuantificar, a pesar de la evidencia del fenómeno, es hasta qué punto la calidad del entorno de York ayuda a hacer más sólida esta resistencia a la crisis, ya que es cierto que la ciudad sigue siendo un lugar muy atractivo para vivir y para invertir especialmente teniendo en cuenta sus excelentes conexiones ferroviarias.

De este modo, mientras que una ciudad como Newcastle ha conocido en los últimos años una inversión tan sólo focalizada en algunos puntos muy específicos, la presión del desarrollo en York, después de una breve pausa, ha continuado en un más amplio abanico de sectores. Así, por ejemplo, del mismo modo que sucede en Newcastle, las universidades de York continúan su expansión, junto con la demanda de viviendas para estudiantes. De hecho, la cuestión de la vivienda es uno de los temas más críticos en York constituyendo una presión muy significativa para la reclamación de la expansión urbana y que ha motivado ciertos conflictos con asociaciones ciudadanas como el *York Civic Trust*. A diferencia de Newcastle, y de modo excepcional dentro del Reino Unido, la presión para la creación de actividades y suelo comercial también ha constituido un problema, aunque esto sea desde luego discutible. En 2013 intensas negociaciones mantenidas entre la *Salle UK Ventures Fund* y el *City of York Council* acerca de las reclamaciones para la creación de una extensa área de comercio minorista en torno al área de *Castle-Picadilly* en el centro histórico –conocida como el *Coppergate 2* que seguía las pautas del anterior *Coppergate* desarrollado en la década de los ochenta– fracasaron, argumentándose para su rechazo razones como su excesiva magnitud, la escasa calidad del diseño arquitectónico y

los impactos negativos que provocaría sobre el patrimonio cultural de la zona. Es más, el fracaso de las negociaciones acerca del *Coppergate 2* abrió el debate acerca de las posibilidades de seguir adelante con un proyecto igualmente controvertido: la extensión de 500.000 pies cuadrados situada en las afueras de la ciudad, el *Monks Cross Shopping Mall*. Después de rechazarse dos propuestas para la expansión del *Monks Cross*, una tercera, ahora vinculada a la construcción de un estadio para uso de la comunidad, fue aprobada con la consecuencia de un evidente riesgo de pérdida de la actividad comercial en el centro urbano y de hacer a la ciudad aún más dependiente de la industria turística.

Una vez más en comparación con Newcastle, debemos observar que el impacto de las medidas de austeridad aplicadas para el sector público, aun siendo significativas, en líneas generales han sido menos drásticas en York respecto a Newcastle. Sin embargo, los puestos de trabajo de especialistas en conservación del patrimonio han disminuido de una plantilla de cinco a 2,5 miembros. Estas reducciones, junto con los recortes en los departamentos de planificación y en otras secciones, ponen en tela de juicio la capacidad de la ciudad para gestionar el desarrollo urbano. Teniendo en cuenta las crecientes presiones para el desarrollo, estas pérdidas de recursos humanos y de experiencia profesional sin duda contribuyen al debilitamiento de la capacidad del municipio en futuras negociaciones con los inversores, lo que se traducirá en aventurarse a perder algunas posibilidades de desarrollo como también en poner a la ciudad en riesgo de deteriorar la calidad del medio ambiente a través de una precipitada aprobación de determinados proyectos. Esto puede obstaculizar y comprometer seriamente en el futuro la gestión y conservación del patrimonio cultural, el crecimiento económico y el bienestar de la sociedad. Dicho esto, también hay que añadir que el Ayuntamiento y las asociaciones cívicas ciudadanas, que son las entidades que cada vez intervienen de modo más activo en la formalización del proceso de planificación ante la ausencia de funcionarios, continúan en la línea de aplicar toda una serie de novedosas prácticas de gestión que sin duda revertirán en beneficio de la conservación del centro histórico.

Así, por ejemplo, el Ayuntamiento ha empleado desde 2013 las subvenciones disponibles en el Departamento de Transportes y los fondos descentralizados para la financiación del transporte con el objetivo de continuar adelante con el legado del *Urban Renaissance*. Si

bien los bien dotados planes de regeneración urbana de finales de los noventa y de comienzos del siglo XXI se han agotado o sólo se han mantenido con evidentes discontinuidades después de 2008, las autoridades locales de todo el Reino Unido tienen acceso a los presupuestos dedicados a las mejoras en el transporte, especialmente a aquéllos dedicados a la promoción de la movilidad sostenible. El reciente *Reinvigorate York Project*, que ha puesto en marcha la *Streetscapes Strategy and Guidance* (CYC, 2013c). Se basa en las sinergias existentes entre la eliminación y reducción del tráfico de automóviles en algunas partes de la ciudad intramuros y las mejoras en el espacio público y el paisaje urbano. La filosofía del proyecto se centra en una visión de la ciudad considerada como una red de espacios públicos conectados a través de rutas peatonales y de «espacios mixtos de tráfico lento» que pueden ser compartidos por algunos vehículos a motor, por ciclistas y peatones. Estas mejoras, que agrupan el «paseo peatonal panorámico por la ciudad» (*steetscaping*) y la dotación de mobiliario urbano de carácter artesanal, se insertan dentro del nuevo planteamiento económico de la *New City Beautiful's* en cuyo marco los paseos peatonales no sólo enlazan distintos comercios o puntos de venta en el centro histórico sino que también ellos mismos se convierten en áreas comerciales.

Las cuestiones de la oferta de vivienda y sus posibilidades de adquisición han revitalizado el empeño asumido por York desde hace mucho tiempo para tratar de incrementar la población residente en el núcleo central de la ciudad. Los esfuerzos de York para repoblar el centro histórico se remontan una vez más a las recomendaciones contenidas en el documento de Esher de 1968 que planteaban la eliminación de instalaciones industriales situadas en el interior de la ciudad amurallada traspasando esta parte de la ciudad situada dentro de la red medieval de calles a estos nuevos usos residenciales (PENDLEBURY, 2005). Desde entonces la ciudad ha tomado muy en cuenta el potencial representado por la reutilización de las plantas superiores de los inmuebles que se encontraban vacías. Si bien los esfuerzos para recuperar estas plantas superiores vacías, iniciativa conocida también como *Living Over de Shop* (LOTS), ha sido experimentada y llevada a cabo en diversas ciudades inglesas, la mayor parte de estos proyectos tan sólo han logrado resultados bastante limitados. Debido a dificultades técnicas, a los altos costes de la inversiones, a controversias respecto a la propiedad, y ante una oferta insuficiente de colegios y otros equipamientos en los centros his-

tóricos y una escasa demanda de residencia en el centro urbano, los fundamentos económicos de los LOTS hay que decir que han sido bastante débiles. Sin embargo, la reciente escasez de viviendas a precios asequibles, junto con el crecimiento de la población y el aumento de los precios del mercado inmobiliario son circunstancias que han dotado a los LOTS de un nuevo impulso. Hay que decir que, sin duda, constituyen una estrategia beneficiosa para conservar el patrimonio cultural y para lograr un centro histórico vital y animado que al mismo tiempo logre satisfacer determinadas necesidades sociales (NECT, 2013).

Por último, debemos indicar que la gestión de los bienes culturales propiedad del municipio y su poder adquisitivo pueden ejercer un significativo impacto. Por ejemplo, en 2008 el *City of York Council* anunció que iban a trasladar sus oficinas dispersas a una nueva ubicación en Hungate, al este del centro de la ciudad (FIG. 5). Sin embargo, el nuevo proyecto chocó con la oposición de *English Heritage* por su impacto cultural. En respuesta, el municipio planteó otro proyecto, *West Offices*, que implicaba la reutilización de la estación de ferrocarril. Esto no sólo mostraba una administración responsable y con capacidad de respuesta a las preocupaciones suscitadas por la conservación del patrimonio, sino que también servía de ejemplo de recuperación de un patrimonio ubicado en el centro urbano al que no se reconocía un excesivo valor cultural. El proyecto *West Offices* hay que decir que ha congregado a varias empresas locales en torno a la antigua estación, ha propiciado la construcción de un hotel de cinco estrellas y sin duda ayudará a consolidar el desarrollo de esta zona



FIG. 5/ Centro histórico de York: en primer término el Customer Center (West Offices) del City of York Council con el obelisco del War Memorial y la catedral al fondo.

Fuente: John PENDLEBURY.

6. Conclusiones

Después de haber repasado brevemente los principales hitos en la planificación de las ciudades y los conjuntos históricos en el Reino Unido, este artículo ha destacado el papel central que el patrimonio ha asumido en la adopción de algunas importantes decisiones urbanísticas en las décadas más recientes. En términos generales, hemos considerado dos tipos de asentamientos: en primer lugar, los centros metropolitanos, cuyo tejido urbano data en su mayor parte del siglo XIX. La consideración patrimonial e histórica de estas áreas es relativamente reciente, pero hemos visto cómo desde la década de los ochenta se ha activado muy considerablemente la reinención y regeneración de aquellas ciudades que han sufrido procesos de desindustrialización con la consiguiente pérdida de su tradicional base económica. El patrimonio se ha utilizado en estos casos para dotar de una nueva imagen de marca a estas ciudades y para renovar su naturaleza urbana. En segundo lugar, hemos considerado las ciudades históricas de menor tamaño –centrándonos en el análisis del caso de York– en las cuales el patrimonio cultural cuenta con una más larga y consolidada tradición en cuanto a su estimación como un recurso clave en la economía de estas ciudades. En estos casos, las presiones sobre el patrimonio cultural han venido motivadas durante largo tiempo como consecuencia del desarrollo urbano generado por una economía local sólida y asimismo es característico de estas áreas la presencia de equipamientos públicos bien consolidados y desarrollados como argumento para favorecer la protección del entorno histórico, rasgos distintivos respecto a los centros históricos de las más extensas áreas metropolitanas. Estas ciudades subsisten en medio de las complejas y sumamente variables dinámicas que se desarrollan en el interior de aquellas regiones metropolitanas de las que forman parte, pero generalmente asumen relevancia económica y geográfica en relación a éstas a partir de su especialización como ciudades dormitorio, ciudades dedicadas al ocio y al turismo, a partir del desarrollo de actividades comerciales de carácter minorista, de funciones administrativas y así sucesivamente.

El desarrollo urbano alcanzó su punto culminante en ambos tipos de asentamiento en la primera década del siglo XXI hasta que tuvo lugar la crisis económica de 2008. Si bien alcanzar una visión global de lo que ha sucedido con posterioridad a este momento es difícil, da la impresión de que a los más antiguos y más pequeños conjuntos históricos les ha ido sor-

prendentemente bien. Una ciudad como York, situada en el norte del país y que cuenta con muy buenas conexiones ferroviarias, parece poco preocupada por la crisis económica que, sin embargo, ha azotado fuertemente a otras ciudades del Norte. En parte esta situación parece estar relacionada con la naturaleza de la economía local —el turismo, por ejemplo, no ha experimentado un descenso significativo— pero quizás también es debida a una capacidad de resistencia más profunda derivada del atractivo ambiental de la ciudad que, por supuesto, deriva de la calidad de su entorno histórico. En contraste, una ciudad como Newcastle, aunque también posee un patrimonio histórico muy significativo, ha resultado más afectada por la crisis, con una inversión más limitada y restringida a un reducido nicho de empresas privadas, con problemas de desempleo y con el consiguiente deterioro de su parque inmobiliario.

Las medidas de austeridad adoptadas en el sector público han afectado sin duda a todas las ciudades de cualquier tipo y condición. Newcastle ha sido una de las más gravemente sacudidas, York quizás no tanto, aunque también es evidente que tanto en una como en la otra podemos apreciar el desarrollo de proyectos creativos e innovadores relaciona-

dos con el patrimonio cultural y la economía local continúa dirigiéndose hacia este sector al considerarlo un recurso importante. Sin embargo, surgen algunas inquietantes preguntas sobre todo sobre el futuro a largo plazo. Hemos podido comprobar cómo un entorno histórico bien gestionado es un recurso de gran importancia para el futuro y fomenta el bienestar y promueve la recuperación de los lugares. Si bien podemos detectar una comprensión general y un consenso colectivo a este respecto, hay que decir que, en la práctica, la consecución de este objetivo requiere una actitud vigilante; precisa de una administración y gestión públicas eficaces, ya que los inversores particulares muchas veces tratarán de desarrollar determinados proyectos que sean contrarios al mantenimiento de la calidad histórica del lugar. La recesión económica tienta a veces a los administradores públicos a aceptar proyectos de mala calidad, de manera que la merma de la capacidad y de las competencias de las autoridades locales termina revirtiendo a largo plazo en una considerable disminución de la capacidad de gestionar con éxito el espacio público.

Traducción del inglés:
Ignacio GONZÁLEZ-VARAS

7. Bibliografía

- ALLMENDINGER, P. & H. THOMAS (Eds). (1998): *Urban Planning and the British New Right*. Routledge. London.
- AMERY, C. & D. CRUIKSHANK (1975): *The Rape of Britain*, P. Elek. London.
- AMATI, M. & L. TAYLOR (2010): «From Green Belts to Green Infrastructure». *Planning Practice & Research*, 25(2): 143-155.
- ASHWORTH, G. J. (1997): «Conservation as Preservation or as Heritage: Two Paradigms and Two Answers». *Built Environment*, 23(2): 92-102.
- BOOTH, P. (2010): «Sheffield: a miserable disappointment no more?». En J. PUNTER. *Urban Design and the British Urban Renaissance*; 85-99, Routledge Abingdon.
- COOKE, R. (2006): *Why York is Special*. York Civic Trust. York.
- COUNTRY LAND AND BUSINESS ASSOCIATION (2011): *Averting Crisis in Heritage: CLA report on reforming a crumbling system*. CLA: 48. London
- CITY OF YORK COUNCIL (CYC) (2010): *York – New City Beautiful: Towards an Economic Vision*. York: City of York Council.
- (2011): *York Central Historic Core - Conservation Area Appraisal*. City of York Council. York.
- (2013a): *Heritage Topic Paper Update 2013*. City of York Council. York.
- (2013b): *City of York Local Plan. Preferred Options*. City of York Council. York.
- (2013c): *Streetscapes Strategy and Guidance*. City of York Council. York.
- DELAFONS, J. (1997) *Politics and Preservation*. E & FN Spon. London.
- DEPARTMENT OF ENVIRONMENT, TRANSPORT AND THE REGIONS (DETR) (2000): *By Design. Urban Design in the Planning System: Towards a Better Practice*. London, Department of Environment, Transport and the Regions and CABE.
- ELSON, M. & S. WALKER & R. MACDONALD & J. EDGE (1993): *The effectiveness of Green Belts*. London. H.M. Stationery Office, 1 January.
- ENGLISH HERITAGE (1999): *The Heritage Dividend. Measuring the results of English Heritage Regeneration*, English Heritage, London.
- (2012): *Heritage Counts 2012*. English Heritage, London.

- (2013): *Heritage Counts 2013*. English Heritage, London.
- ESHER, L (1968): *York: A Study in Conservation. Report to the Ministry of Housing and Local Government and York City Council*. HMSO, London.
- GARRETSEN, H. & R. MARTIN (2010): «Rethinking (new) economic geography models: taking geography and history more seriously», *Spatial Economic Analysis*, 5(2): 127-160.
- GREEN BALANCE & D. BURTON-PYE (2014): *The Sustainable Growth of Cathedral Cities and Historic Towns*. Green Balance. Shipbourne
- GVA GRIMLEY LLP (2008): *York Retail Study 2008*. City of York Council. York.
- HEATH, T. (2010): «Nottingham: 'a consistent and integrated approach to urban design'». *Urban Design and the British Urban Renaissance*. J. Punter. Abingdon, Routledge: 148-164.
- HEBBERT, M. (2010): «Manchester: making it happen». J. PUNTER, *Urban Design and the British Urban Renaissance*: 51-67. Routledge. Abingdon.
- HEWISON, R. (1987): *The Heritage Industry: Britain in a Climate of Decline*. Methuen. London.
- HOLYOAK, J. (2010): «Birmingham: translating ambition into quality *Urban Design and the British Urban Renaissance*: 35-50. Routledge. Abingdon.
- INSTITUTE OF HISTORIC BUILDING CONSERVATION (IHBC) (2013): *Scotland's Local Authority Conservation Services. First 'scoping' report: 2013*. Institute of Historic Building Conservation. Tisbury.
- INHERIT (2007): *Investing in Heritage - A Guide to Successful Urban Regeneration*. INHERIT Final Report. Norwich: European Association of Historic Towns and Regions (EAHTR).
- LARKHAM, P. J. (2003): «The place of urban conservation in the UK reconstruction plans of 1942-1952». *Planning Perspectives*, 18(3): 295-324.
- & H. BARRETT (1998): «Conservation of the built environment under the conservatives». P. ALLMENDINGER & H. THOMAS. *Urban Planning and the British New Right*: 287, Routledge. London.
- NE1 (2013): *Renew Newcastle: NE1's Business Proposal 2014-2019*. Newcastle upon Tyne: NE1 Business Improvement District Company. Newcastle.
- NECT (2013): *Upper Floors in York City Centre - An Opportunity*. City of York Council and the Joseph Rowntree Foundation. York.
- OXFORD ECONOMICS (2011): *London's Competitive Place in the UK and Global Economies*. Oxford Economics. London.
- PENDLEBURY, J. (2002): «Conservation and Regeneration: Complementary or Conflicting Processes? The Case of Grainger Town, Newcastle upon Tyne». *Planning Practice & Research*, 17(2): 145-158.
- (2003): «Planning the Historic City: 1940s Reconstruction Plans in Britain». *Town Planning Review*, 74(4): 371-393.
- (2005): «The Modern Historic City: Evolving Ideas in Mid-20th-century Britain». *Journal of Urban Design*, 10(2): 253-273.
- (2009): *Conservation in the Age of Consensus*, Routledge. London.
- & M. SHORT & A. WHILE (2009). «Urban World Heritage Sites and the problem of authenticity». *Cities*, 26(6): 349-358.
- PENDLEBURY, J. & I. STRANGE (2011): «Urban conservation and the shaping of the English city». *Town Planning Review*, 82(4): 361-392.
- PUNTER, J. (1991): «The long term conservation programme in central Bristol, 1977-1990». *Town Planning Review*, 62(3): 341-364.
- (2010): «Planning and good design: 'indivisible or invisible?' A century of design regulation in English town and country planning». *Town Planning Review*, 81(4): 343-380.
- PwC (2009): *Impact of RDA spending – National report – Volume 1 – Main Report*. Department for Business Enterprise & Regulatory Reform. London.
- ROBINSON, F (2003): *Pride of Place: the Final Assessment of the Grainger Town Project*. Newcastle City Council, Newcastle.
- & I. ZASS-OGILVIE (2010): *Sustaining Regeneration*. Grainger Town Review.
- RODRIK, D. (2009): *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton University Press. Princeton.
- SAVE BRITAIN'S HERITAGE (1978): *Preservation Pays: Tourism and the Economic Benefits of Conserving Historic Buildings*, SAVE, London.
- STRANGE, I. & D. WHITNEY (2003): «The changing roles and purposes of heritage conservation in the UK». *Planning Practice & Research*, 18(2-3): 219-229.
- THORNLEY, A. (1991): *Urban Planning under Thatcherism: the Challenge of the Market*, Routledge. London.
- THURLEY, S. (2008). «Heritage in Regeneration: Inspiration or Irrelevance?». *On the Waterfront: Culture, Heritage and Regeneration of Port Cities*: 8. English Heritage. Liverpool.
- TIESDELL, S., & al. (1996): *Revitalizing Historic Urban Quarters*. Architectural Press, Oxford.
- URBAN TASK FORCE (1999): *Towards an Urban Renaissance . Final Report of the Urban Task Force chaired by Lord Rogers of Riverside*. Department of Environment, Transport and the Regions. London.
- VESCOVI, F. (2013): *Designing the Urban Renaissance. Sustainable and Competitive Place Making in England*, Springer. Dordrecht