



# RUPTURA Y REHABILITACION DEL PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISTICO

Por Carlos Carrasco Canals

## 1. Hacia una concepción unitaria y comprensiva del patrimonio cultural urbanístico

La premisa previa en torno al patrimonio cultural es la definición del mismo. La idea de patrimonio ha experimentado una evolución, sensiblemente acelerada en las últimas décadas.

Las ideas han ido evolucionando, pues se ha hablado y se habla del patrimonio cultural, arquitectónico, monumental, artístico, histórico, nacional, artístico-nacional, así como de Tesoro artístico, tesoro artístico nacional, etc.

Con intención de buscar un epíteto definidor que califique al término patrimonio, se hacen algunas observaciones.

La idea de un patrimonio, concepción privatista, noción cardinal desde los tiempos de Roma, alude a la propiedad. Si esta propiedad se refiere a la comunidad se habla de Patrimonio nacional. El fenómeno nacionalista del pasado siglo tras-pasa en éste, como en tantos aspectos, la vida cotidiana, y se traduce en expresiones, se habla de Biblioteca o Hemeroteca Nacional, Museos Nacionales, Banco Nacional (como lo fue el de

España), Parque Nacional, incluso Lotería Nacional, etc., muestra suficiente y variada del énfasis que el calificativo tiene en un momento singular de nuestra historia, por demás sincronizado con el momento de Europa (1).

Por falta de compromiso en el vocablo (2) parece adecuado hablar de patrimonio cultural.

(1) En el I Congreso Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, el anteproyecto de ponencia (Madrid, 29 de septiembre de 1951, día del Arcángel San Miguel, versión mecanografiada), debido al catedrático Antonio de Luna, al estudiar en el epígrafe f) "la dimensión de las fuerzas políticas interesadas en una solidaridad internacional" estudia el fenómeno de elevar a categoría suprema del acontecer social y político la nación, concepto moderno y con un significado inicial modesto, de comunidad de origen. Sin embargo, la Revolución francesa y el idealismo absoluto con el romanticismo alemán pergeñan el nuevo y radical significado del término (vide página 59 del texto cit. en versión provisional, posteriormente publicada).

(2) Obsérvese que, incluso matizado "lo cultural" con términos de una fuerte carga ideológica, me refiero a revolución cultural, la expresión tampoco parece excesiva y casi dulcifica un vocablo que por antonomasia, y posiblemente sin razón, ha sido considerado siempre alarmista.

por supuesto sin intención de haber acertado con un binomio verbal de vocación exhaustiva. Si bien entendemos tiene la expresión matices y tendencia de aproximarse a una delimitación conceptual comprensiva, aunque no exhaustiva, ni tampoco punto final definitorio.

Razones de simple justificación avalan el empleo de esta terminología, inicial compromiso, aunque se debe deslindar el término, pues en lo "cultural" entra todo y no es nuestro objetivo omnicomprender toda la problemática representada por valores de cualquier naturaleza referidos al hombre. Tal postura nos aboca a considerar con relevancia en el campo del urbanismo lo que nada o poco tiene que ver con el mismo, a pesar del intento de fuerza tratando de forzar el encaje de temas como el patrimonio mobiliario artístico o la diplomática, numismática, bibliotecas, objeto de arqueología, lápidas, cartelas, etc.

Sin embargo, dentro de la temática se encuentra la muestra que, sin ser monumental, representa la idiosincrasia de la convivencia de un pueblo, que tiene sus manifestaciones a veces con valor simplemente histórico, otras como manifestación popular de un monumento y que suponen no se produzca una fractura adaptándose al momento, a la época, al gusto autóctono o importado, pero representativo y muestra variopinta del ser y existir de una comunidad.

La acotación no es sencilla, pues arbitrar nuevos términos no parece posibilita una osadía injustificada, que no lo es en el supuesto de términos empleados como el de Patrimonio cultural urbanístico, sin predicamento hasta la fecha por falta de uso y es la usualidad, característica para un común entendimiento.

Por otra parte, existe un evidente condicionamiento, en esta acotación intencionalmente cuantitativo-cualitativo, plataforma de una posible elaboración acerca del importante sector de actividad en convivencia, el supuesto urbanístico, dentro de un contexto: el territorio.

Soslayamos construir un tren verbal, que incorpore la tendencia e intención definidora, diciendo, por ejemplo: patrimonio de la ordenación del suelo.

Pero también hablar de patrimonio urbanístico, o si se quiere urbano, tiene ciertas resonancias no ajenas a una conformación ideológica, producida por simple tradición, que contrapone lo rústico y lo urbano, en términos del suelo, de actividad y ejecución, contraste entre ciudad y territorio, edificación y tierra.

Bien es verdad que un examen somero nos aclara parcialmente esta cuestión. Heredamos como agentes y hombres de nuestros días la actividad y la humanidad de nuestros predecesores, éstos en términos inmediatos próximos nos legaron una visión monolítica y bifronte, bicameral, bimembre, bipolar, bis, en definitiva, de la realidad. En el campo de lo jurídico, ejemplar a nuestros efectos, la división entre lo público y lo privado es muestra bien significativa, en la actualidad inoperante desde cualquier óptica, lo público se privatiza y lo privado se publica. A nuestros efectos, solar y terreno, territorio urba-

no y rústico, son muestras de una concepción antinómica, que respecto de este trabajo actúa de disolvente. Hay una probable imposibilidad metafísica de aunar términos, pues los capitales respecto al tema están contrapuestos, en tensión. Lo urbano, urbanístico, la ciudad se enfrenta al campo, al territorio, a lo rural. Difícil es sincronizar cuando la distancia y división tajante es la hipótesis, además de previa condición ineluctable. Puede, debe, de hecho se produce un urbanismo rural, el de este medio, mas desde las instancias propuestas, desde el esquema mental expuesto, es un contrasentido. El tajo producido es demasiado profundo y ahonda hasta realizarse a la manera de un maniqueísmo.

La única justificación de no poder arbitrar un término convenido y de común aceptación está en el término denunciado. Es evidencia también el intento y deseo de pronunciarnos, no como fórmula mágica, ni en la aspiración de resolver por simple semántica la compleja realidad en torno al patrimonio cultural que bien a estos efectos pudiera ser urbanístico, desposeyendo a la expresión "urbanística" de su contraposición a la ruralidad, al paisaje, al medio físico sin edificación, etcétera.

Aludir al espacio para definir, hablando por ejemplo de patrimonio de la ordenación espacial, es un compromiso obviado intencionalmente, pues el término con específicas resonancias filosóficas, actúa como dinámica junto con el tiempo y de momento parece oportuno soslayar su posible referencia (3).

La taumaturgia no existe, ni soluciones de tamaño talante son modelos que aproximan a la realidad; por eso sugerimos la razón de la dificultad y se insinúa la posible fórmula a nivel coloquial de Patrimonio cultural urbanístico, como término genérico, más amplio al de urbano, comprometido en su sentido prístino y omnicomprensivo si no exhaustivo, relativo al fenómeno.

En el intento de centrar el tema, al patrimonio cultural nada le es ajeno, pues se refiere a todo aquello existente e incluso en expectativa, el patrimonio es más capacidad que realidad, posibilidad de imputación de acervo positivo, el posibilismo como actitud es la dimensión pretendida por esta idea.

Con la provisionalidad entendida se propone para delimitar sectorialmente y con intención, el sector de actividad, agentes, objeto, causa, medios y fines pretendidos, se ofrece la expresión Patrimonio cultural urbanístico, concepto destilado de patrimonio cultural, género, en que el

(3) Sobre los conceptos de tiempo y espacio el maestro Zubiri ha sido lo suficientemente explícito en sus conferencias. El tema nos preocupaba desde hace años y en torno a la planificación educativa, vide nuestro artículo en la Revista de Educación del Ministerio de Educación y Ciencia, año 1972, sobre innovaciones educativas, "El tiempo y el espacio en la planificación educativa". Vide también "Precisiones conceptuales en la Administración de nuestros días: los conceptos de urgencia, emergencia e importancia." "Revista de Derecho Privado", Madrid, noviembre, 1971, págs. 1.086 a 1.110.



diferente específico urbanístico funciona como matiz y a la vez cataliza aspectos distantes, para lo cual tiene un valor y dimensión de atraktividad (está dentro de esta categoría el patrimonio arquitectónico de cualquier época, sintomático de una idiosincrasia, aunque no necesariamente monumental, ni tampoco con antigüedad superior a los cien años, plazo convenido para la calificación histórica) cuya puesta en valor supone ampliar facetas consideradas ajenas en puridad como patrimonio cultural. De otra parte, el concepto propuesto es un criterio selectivo, pues no se incluyen bajo tal rúbrica aspectos integrantes del patrimonio cultural, por no tener significación ni en la ciudad ni en el territorio sin más (documentación, diplomática, numismática, folklore, objetos arqueológicos, pintura, escultura, etcétera), a nuestros efectos sin trascendencia urbanística.

El Patrimonio cultural urbanístico, ha sido concebido hasta ahora y durante muchos años, como simplemente monumental, desde otra perspectiva de centros históricos, entendiendo y configurando este término como algo que debe ser conservado, restaurado y, finalmente, en una nueva lectura y visión de un centro histórico revitalizado (4).

Las ideas predominantes en Europa ante estos problemas, tanto a nivel nacional como de organismos internacionales, es peculiar la postura del Consejo de Europa (5), no han llegado todavía a

(4) Vide Alvarez Mora, Alfonso. Revitalización de centros históricos (lectura de un centro histórico: su nueva visión. Posición de Europa ante sus problemas. Posición del Consejo de Europa). Documentos informativos núm. 1000, serie II "Ordenación del territorio y planificación urbana". Secretaría General Técnica Ministerio de la Vivienda, Madrid, 15 de mayo de 1973, 32 págs. en gran formato. En este folleto preocupado por el tema de la revitalización, se plantea la problemática arquitectónico-urbanística de los centros históricos en tres apartados que nos ofrecen una nueva visión, superando la idea tradicional de la conservación, que ha producido en ocasiones la anulación y prematura muerte de algunos lugares así caracterizados (Vide pág. 5) trasplantando a otros campos muy distintos las viejas ideas (Beerli, Gostalt, Le Corbusier, etc.). Se apoya la teoría de Aldo Rossi y Aydomino. La posición de Europa en torno a los centros históricos, es estudiada por países: Italia, Francia, Inglaterra y España. Por último, se ofrecen las opiniones que mantiene el Consejo de Europa (página 25 y siguientes) que se califican de actuaciones ideales, opiniones reenvío a las políticas gubernamentales del problema, si bien las terminologías adoptadas, como aspecto positivo, han adquirido un carácter que les incluye en el dominio de la planificación. El contratiempo de un sistema jurídico tradicional es un riesgo evidente. La iniciativa del Consejo de Europa desde 1960 a través del Comité de Ministros. La proposición de recomendación de 1972 finaliza por el momento con la convocatoria del año Europeo del Patrimonio Arquitectónico en 1975.

(5) El objeto convenido consiste en estudiar la legislación y administración en materia de conservación integrada, idea del Comité de "Monuments et Sites". La última reunión celebrada en París el 2 de diciembre de 1974, expresa su deseo de que los Comités Nacionales den su opinión al Comité Director citado respecto del anteproyecto de proposición en relación con las líneas directrices elaboradas por el Comité de monumentos y sitios, al fin de ofrecer una versión final con el mayor consenso posible.

concebir de forma unitaria y comprensiva esta intención, simple propuesta sin ánimo dogmático, que intentamos promocionar.

No nos asiste alguna idea dogmática acerca del tema, la única intención es ofrecer en traducción española una terminología que como delimitación del campo de acción, no sólo incluya la defensa como acto dinámico más amplio que salvaguardia y conservación, revalorización dentro del campo específico de la planificación, intervención operativa que contradice la idea de conservación que a veces es destrucción, con criterios a ultranza. Late en la concepción propuesta una idea, después desarrollada, que incluye el nuevo concepto de fomento a nivel de instrumentación, de vinculación de la propiedad como previo supuesto específico para el Patrimonio cultural urbanístico, ejerciendo una actividad de tutela y control tanto de las personas como de las acciones relativas al objeto determinado, examinando en un campo geográfico limitado, el de España, las competencias concurrentes de organismos estatales o paraestatales, también y, por supuesto, las de las personas físicas o jurídico privadas, para concluir en un concepto integral e integrador.

El talante de un proyecto como el someramente enunciado tiene dentro de sí, además de la dinámica aludida, una finalidad concreta de uso y disfrute común más allá de las fronteras y más acá de una simple organización jurídica y ordenación del servicio de una parcela, si bien importante no la exclusiva ni decisiva a estos efectos: el monumento (6).

## 2. Problemática de la mentalización sobre el tema

Se vive una época de concienciación, la mentalidad es un resorte manipulado intencional o intuitivamente. En determinados campos la mentalización ha traspasado la opinión pública, temas hoy tópicos como el del medio ambiente preocupan. Muestra indudable es que se acuñan palabras como polución, moneda de curso forzoso en nuestros días. La conciencia sobre el tema se independiza y es ocioso explicar, delimitar y aclarar, la palabra vehículo de expresión y comunicación nos emite un mensaje y al tiempo su señal, símbolo de una situación.

La causa última de la conciencia sobre determinados temas está en la conservación, del

(6) En Francia la preocupación en principio es desde la perspectiva jurídica organizar el régimen y servicios de los monumentos históricos. Vide: "La Loi et le service des monuments historiques. Analyse et Commentaire, en la documentación française", 24 de septiembre de 1974, núms. 4.112, 13 y 14. Debido a Pierre Dussault, administrador civil. Vide también "Protection du patrimoine historique et esthétique de la France". Recueil de textes. Journal officiel de la République française (núm. 1.343), 1973. Journaux officiels. 26, rue Desaix, Paris Cedex, 15.



medio, del ambiente, de las estructuras, de incluso la propia intimidad o personalidad. Se habla de la alienación, en definitiva enajenación. El hombre de hoy repara en el deterioro, se preocupa, pues lo vive, de una elemental degradación, la del ambiente, la del agua. Si tierra, agua, aire y fuego son los cuatro cárdines de los presocráticos, no importa hayan pasado veinticuatro siglos para que la situación de estos elementos físicos siga preocupando a la humanidad.

El ser humano acciona y reacciona, a veces con impulsos violentos y se conciencia en el supuesto citado de determinados bienes naturales, agua y aire, si padece su degradación. De ahí el impacto de términos como el de contaminación, en el supuesto de atmosférica por ser situación tangible, o degradación de las aguas, contaminación, otra vertiente empírica del problema, se llega, en fórmulas más sutiles, a hablar del ruido como degradación ambiental.

El elemento tierra, el hombre la conforma y reforma, la propia naturaleza actúa como arquitecto universal y hace del paisaje "site". Sin embargo, el disfrute de algo poseído es inconveniente, no se racionaliza, ni se echa de menos, esto ocurre cuando falta y entonces es tarde, el proceso es aquí irreversible. Además, para apreciar el patrimonio cultural es necesario instrumentalizar el mensaje, a través de una preparación idónea, esto supone una plataforma cultural, una educación previa, restricción que hemos padecido. Razones suficientemente justificativas de esa ausencia de mentalización denunciada.

También ocurre con frecuencia, por mecánica y atribución de la tierra, bien raíz adscrito a los hombres a través de una titulación: la propiedad, considerado un bien económico por ende escaso, no hay una idea común de utilización y disfrute. Razón también de una forma de ser, la privación del patrimonio cultural, su deterioro, cualquier inclemencia le afecta.

Se ha dicho: "Europa dejaría de ser Europa sin su patrimonio cultural" (7), como natural consecuencia del patrimonio, a pesar de su natural esencia de titularidad, supuesto restrictivo, es de todos, más allá de las fronteras, también la responsabilidad es solidaria y mancomunadamente se debe atender a su conservación, rehabilitación, promoción, interesando a todos en la vigilancia, conscientes de los peligros que amenazan la integridad y adoptando medidas nuevas para que este acervo represente un papel de protagonista en la sociedad actual.

El porvenir se encuentra en nuestro pasado, y este pasado está gestando un deterioro, ya evidente, que es necesario remediar. La sociedad

actual ha reparado, desde finales de la última guerra mundial, el peligro de su entorno, lo detecta evidenciado en la contaminación del agua y del aire, en la contaminación y en la extinción de la vida animal. Más recientemente, hay síntomas de alarma y en participación de élite se ausculta un estado de opinión respecto a los atentados contra el patrimonio cultural inmobiliario, el urbanístico.

Las medidas necesarias para alcanzar los objetivos necesarios deben partir de un asentimiento común, cuyo denominador proviene de esta concienciación. Mentalizar a la humanidad de una situación para conseguir una reacción humana de salvaguarda. A nuestros efectos, una política educativa se impone, pues la sensibilidad se dimensiona con el conocimiento, la escasez añade un valor de apetencia por los bienes, naturalmente comunes en su disfrute; apreciar este valor desde una óptica como la propuesta supone una tarea en común, no parcial ni interesada, no prejuzgada por malentendidos, tampoco protagonizada por unos, es quehacer de todos a pesar de responsabilidades específicas por aquellos cuya tarea profesional incida concretamente en el tema (8).

---

(8) El origen de la arquitectura en España es ético, la profesión se encarna en las escuelas Superiores de Bellas Artes (la de San Fernando), en el siglo pasado. A manera de ejemplo, Vide: Cabañach, Poncio: "Prontuario jurídico y elementos prácticos para ejercer el arte de edificar sin agravio del vecino". Barcelona, 1851 (folleto). La edificación se concibe como arte durante el siglo XIX y en este folleto así se manifiesta.

Villar, Francisco de Paula del: "Extractos de las lecciones de los elementos principales de la composición y distribución de edificios rurales y de tercer orden, y algunas de las partes de los de primero, y de agrimensura y arquitectura legal. Barcelona, 1855 (I Tomo). La incipiente organización administrativa de una urbanística oficial, del Estado, hace concebir al autor como arquitectura legal, término de gran predicamento en la centuria decimonónica, a la tarea encomendada a la Administración respecto a las construcciones civiles, fenómeno de policía urbanística y de obra pública.

Cámara, Marcial de la: Tratado teórico práctico de agrimensura y arquitectura legal. Cuarta edición corregida y aumentada. Madrid, 1871 (I Tomo). Los aspectos jurídicos actúan ya como marco, condición y standard a efectos urbanísticos. Se sigue insistiendo en el concepto de arquitectura legal. Vide también: Cartas que dicen lo que son éstos para que no se extravíe la opinión pública, y disposiciones que fijan sus atribuciones. Los profesores de arquitectura. Valladolid, 1871 (I Tomo). La obra supone un auténtico estatuto legal de la profesión, responsabilizándose a los profesionales y a la audiencia, la opinión pública. El tema del intrusismo y remedios contra el mismo, está ya tratado.

Fornés Iguirre, Manuel: Observaciones sobre la práctica del arte de edificar. Segunda edición, aumentada con las ordenanzas de Madrid, relativas al mismo arte. Valencia, 1857 (I Tomo). El urbanismo incipiente, la ordenación de la actividad que como arte supone la construcción se disciplina ya con ordenanzas, de aquí que se relacionen las Ordenanzas municipales de Madrid en torno a la edificación.

Cerdá, Idelfonso: Teoría general de la urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona. Madrid, 1867 y 1870 (II Tomos). Ocioso es ahora descubrir a Cerdá urbanista anticipado proveniente del campo de la ingeniería.

---

(7) Vide Lord Duncan-Sandys, Doc. 3.522 (diciembre 1974). En la Asamblea Parlamentaria sobre "Conservación del Patrimonio Arquitectónico de Europa" O. C. D. E. en la Exposición de Motivos, bajo el epígrafe "Nuestro patrimonio amenazado" mantiene esta afirmación. Vide. doc. cit., pág. 4.



La conservación es preocupación para conseguir permanencia de algo, la rúbrica contagia y a la vez impregna nuestros días, en época de contestación y en supuestos de anarquía ideológica el trasfondo es conservador, bandera y plataforma de cualquier manera de hacer en comunidad.

Sorprende este contraste paradójico, a la vez aparente entelequia en una sociedad de cambio, donde la movilidad es característica y se preconiza la conservación del patrimonio, axioma y principio indeclinable.

En cuanto a la concienciación hay que delimitar y aclarar perfectamente su objeto, la opinión debe formarse en torno al patrimonio cultural, cuya especie urbanística hemos significado. Ante dicha realidad, debe actuarse en niveles de permanencia, se busca el mantenimiento, no la simple restauración convertida muchas veces en muerte, no la simple conservación con frecuencia anticonservadora, no la modesta o mayestática acción puntual al uso, la idea es revitalizar dinámica y operativamente, mantener con cautela para evitar el deterioro lo que sea susceptible de mantenimiento.

Si el deterioro ambiental es remediable, si la contaminación o polución en límites acusados de gravedad pueden ser restablecidos mediante inversiones adecuadas, el equilibrio se recompone, sin embargo, en el supuesto patrimonial de

la cultura y del urbanismo, la situación es distinta, existen unas instancias de irreversibilidad manifiesta, no se puede reconstruir lo que ha desaparecido, recomponer aquello que sólo es huella, esta actividad frecuentemente puede atentar contra la idea de revitalización y mantenimiento.

Se produce una aceleración acumulada de gravedad si no se dispone de medios e instrumentación necesarios, con una cobertura económica suficiente, con inversiones selectivas y programadas, con criterios prioritarios de ninguna manera excluyentes y exclusivos.

Por último, el tema es de contraste, en una sociedad cambiante de modificación cotidiana el término de permanencia supone colisión, tensión, contradicción y, sin embargo, es la única solución en pro de la integridad y del futuro que representa lo que es pasado.

### 3. Las técnicas de fomento como instrumentación

La crisis de nociones clásicas sobre la actividad de la Administración para satisfacer necesidades públicas, como el servicio público y la policía conduce a los cultivadores del Derecho

ría, Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, que, juntamente con los Ingenieros de Minas, en la primera mitad del siglo pasado fueron los pioneros de los problemas urbanísticos (fundamentalmente en los ensanches de Madrid y Barcelona), lo cual engendró un conflicto de atribuciones, proveniente de las competencias entre los Ministerios de Gobernación y Fomento. El autor opina sobre el tema de la conservación lo siguiente: "La civilización ha llevado la mejor parte, y la urbanización ha tenido que ceder a sus exigencias, abrirle paso y satisfacer sus necesidades. En todas las construcciones nuevas ha debido preponderar, y ha preponderado el espíritu moderno, salvo algunas excepciones, mengua y oprobio de los que, sin previsión ni conocimiento de causa, las autorizaron; mas en la edificación antigua el respeto exagerado e injustificable a lo existente, ha arrastrado a las administraciones a consentir repugnantes amalgamas entre lo antiguo y lo moderno, amalgamas que, si hoy se toleran, porque todavía estamos en un estado de transición, provocarán mañana medidas extremas que no podrán calificarse de desatentadas, puesto que conducirán a restablecer entre la urbanización y la civilización la santa armonía que entre ellas debe siempre reinar". El contexto de este párrafo (Vide pág. 319 del tomo I citado) se encuentra en el capítulo III del libro 3.º que examina analíticamente el estado actual de la urbanización y en el capítulo citado habla del núcleo urbano para examinar las urbes y dentro de las mismas el llamado "supra-suelo" (págs. 315 y siguientes, aunque la citada por error aparece en el texto sic 219), lo que hoy entenderíamos por vuelo. La época del autor, de civilización moderna, hija del vapor y de la electricidad, en movimiento activo se da una lucha entre la joven y vigorosa urbanización con la decrepita y gastada realidad anterior, al referirse a ese contraste la cita corresponde a dicha tensión. Opinión particular y muy interesante en relación con el tema de la conservación.

Fossas Pi, Modesto: Tratado de policía y Obras Públicas urbanas en el contexto de su legislación antigua y moderna. Barcelona, 1872 (I Tomo). Vide también del mismo autor el "suplemento..." Barcelona,

1879 (I Tomo). El tema es de la época con especiales implicaciones en el momento relativas a la actividad administrativa de vigilancia, en que la policía del urbanismo es trascendental, el objeto las Obras Públicas urbanas, no se concibe una intervención en la propiedad privada, a causa de la ideología dominante en la época, durante el liberalismo para intervenir en la propiedad o libertad de los individuos, sólo por vía de excepción y mediante habilitación legal era posible, todavía no se concibe lo que después sería natural. Los dos tomos citados son buen ejemplo y manifestación de la coyuntura y momento respecto de un incipiente urbanismo.

Cfr. Bassols, Martín: Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1956), prólogo de Fernando Garrido Falla. Editorial Montecorvo, Madrid, 1973. En relación con la creación de la Escuela Especial de Arquitectura en España de San Fernando, en nuestro país hasta 1848 no se produce al independizarse de la Academia de San Fernando, a partir de este momento los arquitectos empiezan a tener una formación más técnica que esteticista. Vide página 149, nota 128. También Mercader Riba, J., "el siglo XIX" en "Historia de la cultura española", editorial Seix Barral, Barcelona, 1957, que hace un estudio interesante sobre la evolución profesional de los arquitectos (Vide págs. 153 y 154). Sobre las fricciones de competencias entre los Arquitectos e Ingenieros de Caminos, se dictaron durante el siglo pasado diversas disposiciones, como la Real Orden de 10 de octubre de 1844, de delimitación de competencias en materia de Obras Públicas, norma que se aclara por otra Real Orden de 25 de noviembre de 1846, incluso el 25 de febrero de 1863, se dicta una nueva Real Orden que crea una comisión para redactar las instrucciones que deben regir el ejercicio de las profesiones y arquitectos e ingenieros. Un hecho anecdótico y curioso se produjo en relación con la ordenación urbana de Madrid, respecto del trazado de la Puerta del Sol, considerado por los Ingenieros de Caminos como de su competencia por tratarse del Kilómetro 0 de las carreteras radiales de la capital de España.

Administrativo a ensayar nuevas teorías como la del fomento (9). "La actividad administrativa encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidos a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos", descripción debida a Jordana de Pozas, introductor en nuestro país de este nuevo concepto, hoy ya institucionalizado. Si evitamos la connotación de intervención de los poderes públicos, el término es válido para los particulares, si bien no se debe desconocer, cada día con mayor frecuencia, no se produce "in vitro" actividad particular y oficial, por la observación ya referida, de imposible matización de público o privado, en cualquier campo en la actualidad. Por tanto, aludiremos al término fomento con esta caracterización.

Sectorialmente considerada la actividad urbanística, como formulación actual de un ejercicio multisecular, pero con facetas singulares hoy, cuenta con una participación intensa del fomento, como modalidad propia de un sistema predicado generalmente por las articulaciones actuales de la organización del poder. Si la policía es el modo típico y a la vez tópico del "ancien régime", el servicio público es seleccionado como fórmula predilecta de actuación de un Estado intervencionista, el fomento impregna la actuación y acción estatal como solución a las múltiples opciones políticas, de organización de la convivencia, en nuestros días.

Protección, estímulo, auxilio son una tría de finalidades características del fomento (10). La protección es acción de conservación de lo que existe y además se estima con las características necesarias para suponer debe comportar dicha actividad, prescindamos de significar "a priori" lo que sea digno de conservación o trivial.

Estimular supone un incentivo, excitar, avivar, incitar si bien la excitación o el estímulo, por razón de lógica, debe ser congruente con aquello que merece coyunturalmente esta acción.

Por último, el auxilio comporta ayuda, amparo, socorro, sin dogmatizar ni respecto a bie-

nes inmateriales o a la condición humana, en relación con el patrimonio cultural esta tarea supone una previa delimitación del cuál es, entre el haz de posibilidades existentes, aquellas necesitadas de esta labor.

Catalogar, formalizando las maneras de ejecutar esta actividad, es prácticamente imposible, pues la noción es flexible, se resiste a una cuadratura o clasificación exhaustiva. Es posible resolver por vía teleológica la cuestión, en definitiva a través de lo que se persigue se intenta conseguir algo particular, adhesión, convencimiento, no por vía de obligación coactiva, sino de insinuación, de dirección y tendencia. Se logra el objetivo consiguiendo se haga o se omita algo (11) para alcanzar esto se arbitran las denominadas cargas, equivalente pasivo de esta figura subjetiva, activa el fomento.

Otorgar prestaciones, ventajas, promocionar, en definitiva, es el aspecto positivo del fomento, negativamente se articulan limitaciones, obstáculos, medidas que comprimen pero no suprimen determinados derechos. Las cargas operan indirectamente, no son obligaciones sino vinculaciones necesarias, para conseguir un determinado comportamiento.

El fomento, al adquirir un grado de especificidad, supone el examen concreto de las referidas medidas consagradas positivamente por una legislación adecuada; hasta el momento se ha significado lo relevante de aquellos caracteres genéricos que la actividad comporta.

Es obligado relacionar fomento y patrimonio cultural, pues en éste la técnica apropiada para conseguir los objetivos previstos, fundamentalmente mantenimiento, conservación y promoción, revitalización y disfrute como fin, todo ello se prevé conseguir con unas medidas de tal naturaleza como las expuestas.

En escorzo se han relacionado esquemáticamente las actitudes y adopción de posibles medidas para posibilitar la existencia del Patrimonio cultural urbanístico. El riesgo consiguiente está ínsito en la modulación, articulación y adecuación de actividad a la realidad evidente: existencia de un algo digno y merecedor de la postura adoptada. Existe una secuencia lógica, si un acervo y capacidad relativa a un patrimonio está necesitada de un tratamiento particular, puntualmente las acciones serán representativas y con significación, en tanto en cuanto las medidas y técnicas de fomento incorporasen la fiabilidad de componer, realizar y poten-

(9) Es ya clásico entre nosotros el artículo de Luis Jordana de Pozas: "Ensayo de una teoría de fomento en el derecho administrativo". Revista de Estudios Políticos, volumen XXVIII. Madrid, año IX, número 48, 1949, págs. 31 y siguientes.

(10) Aunque poco partidarios de ejercicios etimológicos por la falacia que en los mismos se encuentra con frecuencia, en este momento la anotación parece necesaria. Fomentum, contracción de fovimentum, significa acción de calentar o abrigar entre nosotros, para Jordana de Pozas, en art. cit., el significado recto es "dar calor para vivificar o vigorizar", y en sentido figurado "promover o proteger una cosa". Se puede incluso suponer otra acepción: "pábulo o materia con que se ceba una cosa". Vide página 50. La ventaja que tiene la expresión para Jordana es que no tiene equivalente en cualquier otra lengua, pues entre nosotros con una palabra se puede designar un conjunto de actividades que imponen promover, ayudar, auxiliar, proteger, mejorar, desarrollar, premiar, etc.

(11) Las medidas de fomento comportan una carga, en sentido técnico, en Derecho Administrativo. Sobre el tema, Vide García-Trevijano Fos, José Antonio: "Tratado de Derecho Administrativo". Tomo I, 3.ª edición revisada y ampliada, Madrid, 1974. Editorial "Revista de Derecho Privado". Pág. 574. en donde define la carga como "subordinación de un interés propio a otro propio del mismo sujeto (o de otros que de él dependan), aunque de distinta naturaleza, de forma que si se quiere conseguir un determinado efecto jurídico favorable hay que actuar de determinada manera".





ciar ese colectivo complejo denominado Patrimonio cultural.

Para interpretar rectamente el epígrafe bajo cuya rúbrica se han expuesto las anteriores ideas, se propone y promete una investigación en profundidad y extensión suficiente, no con ánimo dogmático ni tampoco intención trivial, categorías como las reseñadas exigen un enmarcamiento y consideración de naturaleza y características específicas, para evitar y soslayar frustraciones, pues tampoco el fomento es la piedra filosofal, remedio universal para todos los riesgos y deterioros previsibles, ante la evidencia y situación actual.

El examen concreto de estas medidas de fomento, auxilio o determinadas Administraciones, particulares, entidades públicas o semipúblicas, en relación con el Patrimonio cultural urbanístico tienen dos facetas, en las cuales convencionalmente se puede dividir la actividad: ayudas de tipo económico y las demás, si bien cualquier ayuda puede evaluarse en definitiva con criterios económicos (12).

Las medidas de fomento al uso van desde el crédito a la subvención pasando por la aportación, el convenio, auxilio, desgravación, asistencia técnica, beneficio, anticipo, etc. Los matices que califican estas acciones en particular, es que a veces el auxilio económico devenga un interés (crédito) o puede no devengarlos (anticipo o subvención en que si se paga algo es por gastos de gestión y administración) o subvención a fondo perdido (que como su nombre indica no hay que devolver) aportación (nombre genérico pero que a veces participa de la subvención, aunque es una cantidad fija por unidad o actividad realizada, caso típico de las construcciones escolares realizadas por este sistema) el convenio (donde dos Administraciones o un particular y una Administración convienen hacer algo en régimen de cooperación, en este caso también son típicos los Convenios del Estado y los Ayuntamientos y Diputaciones, para construcciones escolares). La asistencia técnica, las desgravaciones fiscales, beneficios en cierta manera indirectos, también tienen un carácter económico (13).

En relación con el tema concreto del Patrimonio cultural urbanístico, las disposiciones re-

lativas al mismo a su guarda y protección, tienen medidas de fomento (14), incluso con carácter general existen declaraciones en disposiciones fundamentales, respecto al patrimonio cultural (15), lo que supone de alguna manera no sólo hay fomento, sino un *status* y tutela.

El fomento, como modo de gestión, se ha declarado en ocasiones como técnica superada, ya al considerarse una acción clásica coordinada con la doctrina individualista del liberalismo económico y la actividad y postura inhibicionista del Estado, éste debe limitarse a estimular, secundar, apoyar, en última instancia suplir la actividad privada, y esto se realiza por la vía intermedia del fomento, entre la inhibición y el intervencionismo estatal (16).

El fomento, en relación con el Patrimonio artístico urbanístico, se considera entre nosotros, hasta momentos muy recientes, como "defensa" "declaración monumental" "procedimiento" "reconstrucción" "servicio", etc. La idea dinámica, coordinada, vital, omnicompreensiva del tema, es hallazgo reciente y común criteriología en los momentos actuales, instrumentada mediante el fomento (17).

#### **4. La vinculación de la propiedad, supuesto específico**

La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos, tema vigente

(14) Vide la publicación del Ministerio de Educación Nacional: "Tesoro Artístico", Madrid, 1965. Secretaría General Técnica; 265 págs. se recogen hasta la fecha de su publicación, 71 disposiciones relativas al Tesoro Artístico, exportación de obras de arte, así como la legislación del Patrimonio Artístico Nacional.

(15) La Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (Ley 14/1970 de 4 de agosto) al declarar en el artículo 1.º cuáles son los fines de la educación en todos sus niveles y modalidades, hace una alusión al acervo cultural y a su unidad al decir en el punto 3 "la incorporación de las peculiaridades regionales que enriquecen la unidad y el patrimonio cultural de España, así como el fomento del espíritu de comprensión y cooperación internacional".

(16) Vide Albi, Fernando: "Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales", Madrid, 1960. Aguilar. En especial págs. 67, 445 y 446, 473, 476 y 507. El autor al tratar el tema de la naturaleza jurídica de la subvención y estudiar el pensamiento de la doctrina, en especial la francesa, participa del criterio de que la noción clásica de fomento se encuentra en crisis, además de que los tratadistas se han ocupado hasta época muy reciente de forma escasa y fragmentaria de la subvención. En el actual momento la idea de fomento responde a una concepción caduca, el intervencionismo del Estado es una situación normal, la colaboración de la Administración es fórmula corriente, a través de la subvención, pero no como incentivo a la manera tradicional, sino como combinación financiera.

(17) Se entiende esta actividad no en el sentido superado (Vide nota anterior), sino de promoción que propicia la revitalización, la mentalización acerca del tema, el mantenimiento, con un mensaje de que el futuro es nuestro pasado, testimonio, fuente de conocimiento y experiencias ensayadas, modelo de una forma de ser y convivir, que representa un patrimonio no susceptible de dilapidar.

(12) Vide, respecto a la cooperación estatal a los servicios municipales, Pallarés Moreno, Manuel: "Ayudas estatales a los municipios". IEAL. Madrid, 1970. Serie Manuales Prácticos en que se recoge por Ministerios las ayudas y subvenciones que concede, por los más variados procedimientos, la Administración del Estado, por Ministerios a los Municipios donde no se hace alusión, en razón de la poca importancia o falta de instrumentación, todas aquellas relativas al Patrimonio cultural urbanístico.

(13) Respecto del tema, Vide: "Seminario Interamericano de Financiación y Crédito Municipal" (B.I.D.), celebrado en diciembre de 1973. Banco de Crédito Local de España. Recomendaciones de las sesiones celebradas los días 10, 11 y 12 de diciembre de 1973, elevadas a consideración del XV Congreso de la Organización a celebrar en Buenos Aires (ciclostilado por el Banco de Crédito Local).

preocupa hoy con énfasis a los cultivadores del Derecho administrativo (18). En el objeto de este estudio tiene gran relevancia el fenómeno, pues una concepción individualista del derecho de propiedad a la manera decimonónica no se adecua en la actualidad y menos al urbanismo. Existe una fisura que traducida en quiebra, de la concepción individualista, obliga a reorganizar los conceptos al respecto.

La vinculación adquiere hoy categoría y se configura como tal en el universo jurídico. Es posible contemplar esta panorámica desde las más diversas perspectivas, pero en torno al Patrimonio cultural urbanístico se modula con caracteres típicos.

La transición de la propiedad producida de una concepción individualista a una social, utiliza como técnica específica la vinculación. La propiedad abandona sus connotaciones clásicas, deja de ser un derecho quirritario y se vincula a un interés social, al bien común, a la utilidad pública, por utilizar algunos conceptos genéricos definidores de los supuestos de común disfrute y aprovechamiento.

Las dos concepciones aludidas del derecho real por antonomasia y pleno, la propiedad, conviven en la actualidad, pero el fenómeno urbanístico, aunque inicialmente se desenvuelve en el esquema de un sistema de propiedad individualista inicia un derrotero, prolegómeno de la fractura del aludido sistema, en el aspecto del patrimonio cultural urbanístico cultural la quiebra de una concepción individualista es evidente.

La vinculación en la doctrina supone una situación de sujeción de la propiedad (19), la sujeción es un deber jurídico, pero también es una carga, en sentido técnico algunos la configuran como gravamen, concepto necesitado de deslinde de otras figuras afines: límites, limitaciones, afectaciones, deberes, servidumbres, etcétera..., pero, además la vinculación como concepto se disocia de la expropiación y está convenido no da lugar a indemnización.

Los aspectos de la propiedad urbana se convierten en prototipos de una propiedad vinculada. Y en el supuesto del Patrimonio cultural

urbanístico la vinculación aparece con especiales caracteres. La propiedad urbana en nuestro país, con la reciente reforma de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, se configura vinculada (20).

En relación con el Patrimonio cultural urbanístico las alusiones se hacen en el referido texto legal al regularse los Planes especiales (21), redactados para ordenación de recintos y conjuntos artísticos, protección del paisaje y de las vías de comunicación, conservación del medio rural. Se reconoce en la Exposición de motivos de la nueva Ley del Suelo que en relación con los edificios monumentales o singulares los preceptos vigentes, se refiere a la normativa de 1956, condujeron en la práctica a frecuentes actuaciones abusivas, con notoria infracción de la general obligatoriedad de los Planes que se consagran en la Ley. La nueva regulación supone que sólo podrá ser aprobada una modificación por razones de interés público (22).

La influencia del Plan supone una vinculación de la propiedad patrimonial en el aspecto cultural urbanístico, si bien la recepción del contexto, en nuestro derecho positivo, ha sido nominal dentro de la normativa urbanística (23).

Si la vinculación supone una transición de la concepción individualista a la concepción social de la propiedad, la idea que potencia en el supuesto del patrimonio cultural urbanístico. La propiedad se tipifica a través de actividad administrativa, bien planes o actos administrativos concretos e incluso en la facultad normativa de la administración. Para conseguir realizar su función social la propiedad, en la parcela con-

(20) En el actual régimen jurídico del suelo y ordenación urbana, establecido por Ley de 2 de mayo de 1974, se configura la vinculación expresamente. Vide art. 8 bis, donde los Planes directores territoriales vinculan a la Administración y a los particulares y en relación con la indemnización (art. 70. 3) habla de la vinculación respecto de la propiedad del suelo.

(21) Vide art. 13.1 de la Ley de 2 de mayo de 1975, sobre Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, También en la Exposición de motivos, apartado IV, párrafo 10.º, manifiesta: "La nueva regulación de los Planes Especiales hace expresa referencia a las cuestiones relacionadas con el Medio Ambiente natural y el patrimonio cultural...".

(22) El último párrafo del apartado IV de la Exposición de motivos de la nueva Ley del Suelo, hace esta declaración que tiene una cláusula de seguridad procedimental "mediante los trámites y formalidades establecidas con carácter general". La posible modificación se justifica siempre con el concepto válvula "interés público", standard precisado en cada supuesto de determinación.

(23) Vide la ponencia española cit. en el V Congreso Hispano-Italiano de profesores de Derecho Administrativo, Bassols y Gómez Ferrer al estudiar el concepto de vinculación en el Derecho positivo español (págs. 53-60), bajo el epígrafe "indeterminación del contexto de vinculación en la legislación administrativa y su reciente recepción nominal en la normativa urbanística". Vide pág. 58, alude los autores a la vinculación en una doble vertiente, así como a la forma incidental y sorprendente del artículo 70 de la nueva Ley del Suelo, que en sus tres apartados al hablar de la indemnización, da acogida clara y terminante al concepto de vinculación. El apartado 3 habla de vinculaciones o limitaciones singulares, el apartado 1, meras limitaciones y deberes.

(18) Bajo la rúbrica "La vinculación de la propiedad" se ha celebrado recientemente (7-11 de mayo de 1975) el V Congreso hispano-italiano de profesores de Derecho Administrativo en Málaga (Marbella), con dos ponencias, la española de Bassols Coma y Gómez Ferrer y la italiana de Predieri. Presentándose numerosas comunicaciones por parte de los asistentes.

(19) Vide Carnelutti, F.: "Teoría general del Derecho" (Trad. esp. de Francisco Javier Osset), Madrid, 1955. Ed. Revista de Derecho Privado. Aunque no habla de vinculación en los términos actuales entendiéndola por sujeción "aquella relación jurídica pasiva en que manifiesta con mayor claridad la figura del deber como impotencia de obrar". Vide págs. 216 y siguientes. Hay una necesidad: negación de la libertad; hay, además de la subordinación de un interés, una privación: al sujeto titular, de determinar su propia conducta; Carnelutti distingue sujeción y vínculo y afirma que en la doctrina italiana la sujeción no es ya un elemento del vínculo sino una relación jurídica pasiva, distinta de éste.





creta del mundo cultural urbanístico, aparece con caracteres nítidos la vinculación.

A diferencia de otros supuestos, la vinculación no puede llegar mediante cualquier procedimiento posible a desvincularse en este sector, no es posible una desafectación, aunque la Ley lo prevea genéricamente por "interés público". Si se llegase a este caso extremo se daría una colisión de intereses y parece lógico prime siempre el de la conservación, la propia naturaleza del Patrimonio cultural así lo exige, corresponde esto al slogan europeo de un futuro para nuestro pasado.

Esta nueva concepción supone arraigo de lo que es contraste en el mundo social que usufructuamos en la actualidad, vida de cambio, modificaciones sustanciales no por deterioro, sino por implicaciones, urgencias e implicaciones cotidianas, hablar de conservación de una vida cambiante es paradójico, pero no hay entelequia, la causa justificadora radica en motivaciones casi fatales, para posibilitar el cambio debe haber mantenimiento, para adaptarse a la actualidad deben existir testimonios pasados, fuentes de conocimiento real de formas de vida y experiencias pasadas que constituyen una plataforma cultural y son índices a la vez que parámetros para contrastar y guiar posibles y futuras actuaciones. El futuro que se demanda para nuestro pasado lo justifica por ello el porvenir.

### **5. Las técnicas de tutela y control con el patrimonio cultural urbanístico**

En el actual derecho de la organización los temas relativos a la tutela y control, en relación con la autonomía de los entes, es cuestión prioritaria.

Se conviene en esta parte, relativa a la independencia y competencia respecto de determinados órganos que un estudio macroscópico es imposible, se ha de realizar por materias concretas (24). Esta forma de hacer nos da una

(24) Vide: García Trevijano Fos, José Antonio: "Tratado de Derecho Administrativo". Tomo II, volumen I, Madrid, 1971, 2.ª ed. corregida, aumentada y puesta al día. Editorial Rev. de Derecho Privado. Sobre instrumentos de control, vide pág. 462 I) Tutela, autonomía y autarquía, y en especial la página 255, al examinar "la voz pasiva de la descentralización": la tutela, en donde se examina con carácter exhaustivo los tipos de control, sobre las personas (general y especial, inmediato y mediato de oficio y con recurso, preventivo y sucesivo, sustitutivo) sobre la actividad (constitucional, administrativo y judicial, interno y externo), así como el de legalidad y oportunidad (páginas 457-462), incluso el control técnico. Las técnicas de tutela sobre los actos se examinan en el vol. III del Tomo II de la ob. cit., págs. 1.106 y siguientes. También en el Tomo II de la ob. cit., cap. XXXV "Admón. indirecta de los entes de cobertura", dedica un apartado, el VI, a la "Tutela general", pág. 1.196. El problema de la autonomía no puede verse macroscópicamente, sino en concreto y por materias respecto de los municipios, Vide págs. 1.107, ob. cit. El tratado de García-Trevijano nos ofrece una teoría general sobre los términos de tutela y control. Cfr. ob. cit.

fotografía de la realidad que la dibuja en un entorno, impresión desdibujada en supuestos de generalización, o visión total de la problemática.

La tutela, actividad de intervención mediante instrumentos jurídicos, ampara dentro de un ámbito determinado, una actividad a unas personas. Se ejerce sobre las personas y sobre los actos. Al hablar de la intervención en relación con las personas se suele hablar de control, pues dicha actividad incide sobre el nombramiento de los sujetos, su separación o sustitución o que sean funcionarios estatales los protagonistas de una actividad típica de otro orden de actuación (por ejemplo, municipal o provincial).

Los actos, la actividad es afectada también por la tutela, como consecuencia aparece como específico el control que es ejercido en el marco de la legalidad, es decir, adecuación del orden y marco jurídico establecido a las actuaciones, o de la oportunidad, consideran en cada caso la conveniencia o no de una actuación supuesta su legalidad, en este caso la independencia del órgano actuante es mínima, sólo de gestión, pues no decide su actuación o debe someterse siempre coyunturalmente a que se considere la actividad oportuna.

La tutela del Patrimonio cultural urbanístico le está atribuida al Estado (25), entre nosotros.

Superada una concepción visualista del patrimonio, entendido un centro histórico, cultural, como testimonio y memoria colectiva, con un valor que va desde lo económico hasta su posible dialéctica respecto a contrastes ofrecidos a través del tiempo y permaneciendo en la actualidad, muestra de un asentamiento, configuración de una manera de convivencia, en sus más diversas manifestaciones, la tutela y el control se imponen.

El tema se interrelaciona con el de las competencias confluyentes en materia de Patrimonio cultural urbanístico, a tratar en el epígrafe siguiente.

El examen concreto, la mecánica y procedimiento para realizar las actividades y encauzar procedimentalmente cualquier actuación en torno al Patrimonio, no es objeto ahora de desarrollo. Aprobaciones, autorizaciones, anulación de oficio de determinadas actuaciones, son las técnicas al uso, aunque existan otras y supuestos específicos, para realizar esta labor.

Si la necesidad de encontrar un asentamiento respuesta a otra natural del ser humano, el cobijo, origina un elemental urbanismo, versus actualmente a una planificación, el vivir comunitariamente desarrolla esta actividad en principio

(25) Pereda de la Reguera, M.: "Tutela del Patrimonio artístico provincial". Dirección General de Archivos y Bibliotecas. Diputación Provincial de Santander. Santander, 1958 (Conferencia pronunciada el 3 de octubre de 1958). El conferenciante se plantea, Vide pág. 7 de la publicación citada, respecto del Patrimonio Artístico Nacional, las obras de arte, principalmente arquitectónicas, suponen un extraordinario interés para la historia del arte regional o nacional, y como muestra es el amparo concedido bajo el título Monumento histórico-artístico.

primitiva, en la actualidad desarrollada, ante la que el poder público, la organización estatal, no se inhibe y tiene atribuidos poderes y funciones, deberes y responsabilidades.

La situación actual ha sido denunciada, el deterioro es evidenciado y por simple tradición histórica se puede apreciar que el proceso es acumulativo y cada vez más rápido. La capacidad de destrucción, el poder de hacer desaparecer el entorno es cada día superior en el hombre actual. Además, un hecho evidente es la sustitución de civilizaciones, eras, épocas, siglos, como consecuencia arrasar los testimonios pasados, para lograr los de un momento crítico. Hoy la aceleración traspasa y se habla en términos convenidos de décadas, fundamentalmente a partir de la 2.ª Guerra Mundial, los años 50, 60 y 70 se predicen como de generaciones y la impronta de pervivencia supone la instancia de aniquilación de lo anterior. Sin rastro, haciendo tabla rasa, se puede imponer y testimoniar, se cumple así una misión intuitiva, consecuencia necesaria y vocación de testificar que acompaña al hombre y con especial énfasis al grupo, el colectivo se resiste a desaparecer sin huella y cuanto ha desaparecido, por sustitución, el heredero sistematiza aunque frecuentemente, sin intención sobre lo mismo, superpone su actividad para conseguir testimoniar como a él le han testificado. Esta actividad funciona en paralelo al equilibrio ecológico, con la diferencia en nuestro singular supuesto de que una actividad inteligente, la humana, en vez de racionalizar el proceso lo irracionaliza por indiscriminación. El complejo de destrucción se potencia con virulencia en momentos coyunturales y oportunos como el actual, por eso se justifica la llamada de la preservación, revitalización, mantenimiento, si bien la respuesta ha de ser adecuada y congruente, planificada, para la conservación del entorno físico.

La tutela y el control no son problemas de inventario ni de declaración de la Administración, ni tampoco de restauración (26). Por su-

---

(26) España contribuye al Año Arquitectónico Europeo con una publicación de la extinguida Dirección General de Bellas Artes (hoy del Patrimonio artístico cultural por refundición con la de Archivos y Bibliotecas) del Ministerio de Educación y Ciencia: *Inventario del Patrimonio artístico y Arqueológico de España*. Madrid, 1973. Se recogen y reproducen las declaraciones de monumentos y de conjuntos histórico-artístico, parajes pintorescos y jardines artísticos. 520 págs. de gran formato y láminas con las que se pretende cooperar a la "protección de los bienes culturales" (Vide palabras finales del prólogo, pág. 8). La idea de Patrimonio, conservación, defensa y protección son las típicas y tradicionales, así como la acción mediante "declaraciones" recogidas hasta 31 de diciembre de 1972, que han sido publicadas en los periódicos oficiales, en relación con el referido Patrimonio. La filosofía de la actividad realizada es de instrumentar para conocimiento del patrimonio cultural un inventario base de trabajo de la protección y conservación, temas siempre presentes. Se marca especialmente el énfasis de mantener actualizadas las declaraciones de conjuntos y monumentos histórico-artísticos, para estimular, incluso a nivel local, la preocupación por la defensa de los valores culturales. La

puesto, no supone simple actividad concreta sobre puntos o centros específicos, es cuestión de ideología, de postura y de actitud; supone orgánicamente una respuesta oficial por el poder organizado, por ende la responsabilidad de la vida social para contestar a quienes la configuran.

Atentar contra la integridad, impedir la integración, actuar discriminadamente sin otra base que un apetito inmoderado para provocar el hambre, supone por contraste indiscriminación. Posibilitar la posesión actual de unos para conseguir carencia en otros, en cuanto al Patrimonio cultural urbanístico, es actividad inmoderada y antisocial, además solapada al no ser delito perseguible por falta de tipificación, no se actúa aunque se haga sistemáticamente, de forma clara y patente, sino como coautor, cómplice, instigador, encubridor, etc., pues nadie a nivel personal se presenta como responsable, ni se responsabiliza. Son la época, las circunstancias, las apetenencias de consumo, la sociedad de bienestar, la filosofía del ocio, la economía del momento, los agentes y protagonistas. La forma de hacer en sus consecuencias, en momentos actuales de cambio, de tecnología, de supuesta industrialización, los condicionantes específicos a quienes atribuimos, la culpa, con frecuencia dolo, son entes de razón a quienes no se puede pedir se responsabilicen con acciones y omisiones que evidencian el deterioro actual, aunque evidentemente lo protagonicen.

En este aspecto tan sutil, donde no se puede buscar atribución de responsabilidades, respuesta humana, se debe actuar en congruencia, con sutileza proporcionada, idóneamente, respondiendo si existe una situación sibilina, sibilinamente.

El fomento propicia, la tutela ampara, el control ordena y coordina, evitemos las resonancias paternalistas de los términos aludidos y, en efecto de automatismo consigamos alcanzar los objetivos propuestos, el fundamental, evitar el desmán, la situación actual y la fatal previsión de una total degradación.

Lo más grave de la situación denunciada es que no existe conciencia y se hace inconscientemente. De otra parte la actuación es sistemática, racionalmente, planificando la destrucción. Si bien dichas circunstancias no se recojan en un plan formal, de terrible efectividad, adaptándose constantemente a las circunstancias, pues ha eliminado los procesos de elaboración, puesta en marcha, habilitación de recursos, viabilidad, ajuste, etc. Todo lo que a la planificación entorpece, amén de la burocratización, a la sistemática y agresiva actuación muy racionalizada aunque irracional de destrucción, le favorece.

Existe una necesidad casi biológica de reacción, delimitada sectorialmente al ámbito del

---

catalogación de monumentos es una sugerencia interesante, la publicación es elemento de consulta, pero no se observa, se echa de menos una filosofía actual frente a la ruptura y deterioro, de la revitalización y del mantenimiento, así como alusiones a medidas de control y tutela del Patrimonio cultural urbanístico.

Patrimonio cultural urbanístico. Cualquier acción o atentado, desde cualquier frente, supone un proceso irreversible aunque se actúe parcialmente, en la totalidad respecto de la integración, conlleva desintegración por disolución y fusión irreparable.

La tutela y el control han sido malentendidos. De la tutela, concepto tradicional que acusa el matiz de amparo, se ha predicado paternalismo, del control, por su enraizamiento centripeto, el centralismo. No es en estas instancias en las que se predica una actividad en relación con el Patrimonio artístico, cultural, urbanístico, monumental, nacional, o cualquier denominación si bien no precisa, alusiva a la determinación conceptual realizada como pórtico en este trabajo.

Actualmente, la acción en pro del Patrimonio cultural urbanístico es hecho convenido bien a niveles nacionales e internacionales. Con medidas gubernamentales, acuerdos o convenios, conferencias o simposium, reuniones o declaraciones programáticas, cartas o actas, cualquier instrumentación es suficiente y a la vez deficitaria si no se complementa con una filosofía, justificación necesaria para una actuación propicia y proporcionada al respecto.

En el campo de actuación internacional ha primado hasta ahora la idea de preservación y restauración monumental, incluso se formaliza la restauración de monumentos (27).

Durante la década de los años 60, que supone el canto del cisne de una política estática frente al dinamismo y movilidad necesarios en esta materia, hay muestras fehacientes como el acta de Venecia, aprobada en el II Congreso Internacional de Arquitectos y Técnicos de Monumentos históricos (1946), calificada de "Carta Internacional de la restauración", se pretende superar esta idea, con procedimientos de tutela y de control, entendiendo que debemos dar un contenido más operacional, más dinámico, más flexible, comprensivo e integral al tema (28).

(27) Prescindimos, por ser ocioso en este momento, de las labores realizadas por Organismos dedicados específicamente a la cultura, como la UNESCO, o desde el campo económico, como la OCDE, el Consejo de Europa patrocina ahora, en el año 1975, el Año Europeo del Patrimonio Arquitectónico. La Administración del Gobierno de Austria, recientemente en Krems, singular testimonio de revitalización de un centro histórico, ofreció durante los días 21 al 23 de abril de 1975, como contribución, y bajo los auspicios del Consejo de Europa, una Reunión Internacional para mostrar ejemplo y coloquiar sobre los temas de revitalización. Aportación materializada en un folleto de 82 págs. "Eine Zukunft für die Vergangenheit" (Ein Handbuch des österreichischen Wirtschaftskomitees für das europäische Denkmalschutzjahr, 1975), donde se recogen, además del ejemplo de Krems, diversas muestras de revitalización de centros, y núcleos y zonas de interés.

(28) La transcendencia del Acta de Venecia se reflejó en Symposium Interamericano sobre preservación y restauración de Monumentos históricos. Vide la reseña del mismo en el Doc. 32/66 (582), serie IV, número 4/66 (51). Madrid, 28 de abril de 1966. Actividades internacionales de Arquitectura, Vivienda y Urbanismo. Ministerio de la Vivienda, Secretaría Gene-

## 6. Un caso singular de competencia concurrente

El tema de la competencia concurrente es básico para los cultivadores del derecho administrativo. Si el principio jurídico de organización, la competencia, supone poder realizar la serie de actividades atribuidas a los entes públicos, sin ánimo de elaborar una teoría, ni tampoco tomar partido en la polémica respecto de la atribución de funciones, se va simplemente a describir la realidad, que en el supuesto del Patrimonio cultural urbanístico es un arquetipo de la llamada competencia concurrente, pues confluyen en la materia las más diversas administraciones, directa o indirectamente, organismos públicos, estatales, paraestatales, locales, provinciales y municipales.

La competencia supone un límite jurídico y es a los órganos lo que al Estado representa su capacidad como ente omnicomprensivo. Pero esta competencia, en el reparto convencional en que se vive, puede ser atribuida, en una primera distinción, a la administración directa o indirecta, del ente de cobertura Estado, ente primario o de la Administración Local, provincia o municipio, ente secundario de cobertura.

Un simple análisis descriptivo nos muestra la intervención, por vía de competencia, de prácticamente toda la Administración, en sus múltiples facetas, acerca del tema Patrimonio cultural urbanístico.

Las Administraciones interesadas, en su nivel concentrado y desconcentrado, dentro de la Administración Central del Estado, son las siguientes:

- a) Administración Civil.
- b) Administración Militar.
- c) Administración Eclesiástica.

La llamada Administración indirecta del Estado, la Administración Institucional, también participa de una parcela de competencia, tiene como consecuencia su cuota de responsabilidad respecto de los aspectos tratados.

La Administración Local, tanto a nivel provincial como a nivel municipal, incluso supramunicipal o supramunicipal e inframunicipal reclama, por su propia naturaleza, la parte correspondiente en este tema.

En orden a la participación de los particulares, sea individual o corporativamente su actuación, de alguna manera tienen competencia y

ral Técnica. González Valcárcel, José Manuel, en el folleto indicado hace referencia a esta problemática como la Unión Panamericana, y bajo los auspicios de la Comisión Nacional del cuatricentenario de San Agustín y el National Trust, convocó en la ciudad de San Agustín (Florida) el referido Symposium para discutir el tema de preservación y restauración de monumentos. Las conclusiones, once, y un acuerdo de reconocimiento, vide págs. 11 y siguientes del folleto citado, así como el Acta de Venecia (pág. 14 y siguientes) recogida en la publicación.



responsabilidad, aunque sólo sea a través de la titularidad que supone la propiedad vinculada, del Patrimonio artístico, cultural y urbanístico.

Los entes fundacionales dedicados bien como fundaciones públicas o privadas a la conservación, defensa, revitalización, empresas destinadas de alguna manera a la actividad relativa al patrimonio referido, también son concluyentes en el tema.

Se hace una somera descripción, catálogo de posibles interesados, en lo que es común que hacer.

Por su significación vamos a examinar, dentro de la organización general, el papel que corresponde al Ministerio que en principio tiene atribuida la salvaguarda y promoción de la cultura, el de Educación y Ciencia.

Por Decreto de 25 de octubre de 1975, se crea la Dirección General del Patrimonio artístico y cultural. Se refunden las anteriores Direcciones Generales de Archivos y Bibliotecas y de Bellas Artes, estableciéndose las funciones que corresponden a la nueva Dirección General: las tareas de conservación, restauración y acrecentamiento del patrimonio histórico, artístico, arqueológico, paleontológico y etnológico de la nación, son inmediatamente atribuidas a la referida Dirección General (art. 2, a). El cuidado, la promoción y dotación, ordenación del régimen jurídico, dirección, coordinación e impulso de cualquier función, se reservan a este órgano de la Administración, y a nuestros efectos se crea un nuevo organismo, con rango de Subdirección General: la Comisaría Nacional del Patrimonio artístico, cuyas competencias se encuentran delimitadas en el artículo 4 del Decreto mencionado.

Soslayamos por ahora un examen pormenorizado de lo que supone la actividad, estudio, gestión, propuesta, declaración, conservación, restauración y defensa de monumentos, ciudades, conjuntos e incluso del Tesoro artístico y documental. Naturalmente, en nuestro tiempo esta actividad debe estar amparada por una cobertura económica, reflejada presupuestariamente y la participación en el Presupuesto del Ministerio de Educación y Ciencia para estas atenciones, por razones coyunturales de urgencia y prioridades, no es nada significativa en el volumen total.

Al hablar de Patrimonio cultural urbanístico, el Ministerio responsable de la vivienda, el de este nombre, también tiene una especial responsabilidad en el tema. La organización de este Departamento desde el Decreto de 13 de julio de 1972, a través del Decreto de 5 de julio de 1973, y otro de la misma fecha sobre la Administración Institucional, naturalmente se ocupa, a través de su Dirección General de Arquitectura y Tecnología de la edificación, de los proyectos y realización de obras de conservación o reconstrucción de edificios o conjuntos histórico-artísticos, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley de 13 de mayo de 1933 del Patrimonio Artístico Nacional. Una de las atribuciones de competencia interesantes, significadas en el ar-

tículo 13 del Decreto orgánico de 1972 del Ministerio de la Vivienda, es que le corresponde a la Dirección General mencionada "el fomento y conservación de los estilos arquitectónicos tradicionales".

Enunciar monográficamente lo que de forma esquemática se ha hecho, supone abigarrar la temática, por lo que como simple indicio ha sido únicamente insinuado.

Las observaciones anteriores demuestran varias evidencias:

1. Prácticamente intervienen todas las personas y organismos administrativos que tienen que ver con cualquier sector de la actividad a nivel de Administración. No se puede decir que está excluido ningún Departamento ministerial y a todos les está atribuida una parcela de competencia, esto ofrece un mosaico que en piezas desordenadas produce vacíos, inhibiciones, concurrencias conflictivas, cuestiones en definitiva de competencia y de atribuciones, de forma positiva o negativa, pues uno o varios quieren intervenir reclamando su habilitación legal, o bien la cuestión se convierte en zona de nadie por inhibición.

2. No se ha evaluado lo que representa económicamente el poder realizar el ejercicio de la competencia correspondiente, si la cuestión estuviera nítida, clara y delimitada, esto sería factible. Se intuye que un programa idóneo en relación con el Patrimonio cultural urbanístico, supondría inversiones cuantiosas y un orden de prioridades frustra esta actividad, se convierte en una competencia muy repartida ideal y simple atribución de funciones. La prueba palpable se encuentra al examinar los Planes de Desarrollo Económico y Social, en cuanto a las partidas destinadas para realizar esta tarea.

3. A pesar de tratarse de forma pormenorizada, fragmentariamente, la competencia no es en general ejercida, pues para tener entidad se ha de buscar el cauce procedimental y la viabilidad que supone un respaldo económico. Tampoco se han arbitrado medidas legales, la legislación en ciertos aspectos, con un gran desfase, es de la época republicana, y en los años 30 ni las normas ni la situación normada era similar a la actual, no digamos de la filosofía y tendencias al respecto.

4. Si la importación de conceptos, normativa, formas de hacer y actuar en este campo es uso casi obligado en relación con otros países, sin embargo, en este tema España no ensaya ni una Ley Malraux como los franceses, ni "The National Trust" como los ingleses. Por supuesto, un sistema gerencial, una Administración y presupuestos por programas, incluyendo como específico el del Patrimonio cultural urbanístico, es por el momento utópico.

5. Ni la protección general ni la protección especial o aislada tienen un tratamiento idóneo, con modalidades de financiación, con programas operativos y esta visión dividida, supone una



contradicción en el aspecto de la "revitalización".

6. Toda la estructura socioeconómica, cultural y política, se refleja en el tema y con especial énfasis a nivel local, con poderes muy disminuidos, con amplias competencias no ejercidas en este sector, como consecuencia, el deterioro y la presumible desaparición.

7. El establecimiento de un dispositivo permanente que no sólo sea salvaguardia, defensa, sino política educativa, adecuación de medios, fines y atribución de competencias es una necesidad obvia.

## **7. El patrimonio cultural urbanístico: concepto integral e integrador**

La novedad del concepto supera ideas tradicionales y supone un tratamiento nuevo, visión y lectura desde perspectivas distintas, de un texto de siempre.

La nueva óptica exige un deslinde, al referirnos al Patrimonio cultural incidimos semánticamente con otro concepto usual, término fronterizo: el Patrimonio urbanístico nacional, cuyo significado es distinto (29).

Diagnosticar la situación de nuestro patrimonio, referido a lo que desde un aspecto urbanístico tiene un valor cultural, supone clarificar conceptualmente, después de la delimitación aludida, lo que sea este término convenido, provisional por su propia naturaleza, arbitrado por obvias razones de instrumentación necesarias para el entendimiento.

Se ha pretendido inicialmente, en términos de mensaje y comunicación, delimitar conceptualmente desde una concepción unitaria y comprensiva. Estas características son elementos definitivos, pues no se pretende una visión fragmentada, individualista, la idea de monumento aislado responde a esta concepción, ni tampoco una parcialidad de notas conformadoras.

Un mayor enriquecimiento, para que la idea sea comprensiva, se impone.

El concepto, pues, es integral, pues aglutina todo lo que arquitectónicamente, en principio, enriquece el bagaje cultural de un pueblo, pero no

sólo es lo relevante por protagonismo, sino todo aquello significativo, capaz de comprensión social por significación, con un sentido, inteligible para la Sociedad y supuesto básico, plataforma para emitir un juicio en un hacer organizado de convivencia, enriquecida por esta idea.

En términos estructuralistas (30) el tema parece más claro y no son estímulos de novedad los determinantes para esta alusión. Entendemos los riesgos de la referencia, pero si intentamos destilar por su posible utilidad esta situación desde vertientes más polémicas que las vigentes hasta el momento. Una idea como la estructural evoca a un modelo, a una significación y a la dialéctica.

La referencia a un modelo en este caso nos enriquece ampliamente, podemos considerar la estructura como algo pluridimensional que enumera diversos aspectos de la realidad, el modelo para unos supone la solución de todos los problemas, para otros no resuelve nada tal referencia, pues no son aptos para dar cuenta de la realidad. Si nos situamos en términos de pacto, ni se resuelve todo ni deja de resolver nada, el modelo nos sirve como término de equilibrio, la estructura no es la realidad social, pero la recubre, en orden a nuestra intención del Patrimonio cultural, puede ser fecunda la utilización de modelos, construcciones teóricas, parecidas a la realidad, para dar un tratamiento idóneo a ésta.

Relacionar estructura y significación es otro de los objetivos, pues precisa desde el marco de la fenomenología una nueva dimensión del concepto. Desde este punto de partida, conocer es comprender, y para conocer debe existir algo, en este aspecto concreto el testimonio cultural es imprescindible.

Por último, la dialéctica es una exigencia a la luz del pensamiento estructural, que supone un conjunto dinámico y significativo de relaciones entre diversos aspectos de la estructura y una única realidad social. Hay una estructura, ésta se sustituye por otra, significativa y distinta, de propiedades similares a la vieja, que a su vez será superada por otra.

Simplemente insinuadas las anteriores referencias, nos sirven para una concepción integrada e integral del Patrimonio cultural urbanístico. Se debe ahora matizar precisando en evitación de desviación.

Supone atentar contra la integración y noción integral:

1. Establecer prioridades respecto de la revitalización. Para lograr un futuro respecto a nuestro pasado, idea compleja y dimensionalmente completa, no se puede atender en más o en me-

(29) Vide Romay Beccaria, José Manuel: "La política urbanística. Separata de Estado y Política". Volumen III de la "España de los Años 70". Dirigido por Manuel Fraga Iribarne, Juan Velarde Fuertes y Salustiano del Campo Urbano. Publicado por Editorial Moneda y Crédito. Madrid, 1974, pág. 779, punto 3.3. "el Patrimonio urbanístico nacional". El concepto se configura no con el matiz de bien cultural, sino de patrimonio en el sentido de posibilidades de suelo, precio del mismo, etc. Estudios sobre el tema sirvieron para la elaboración del III Plan de Desarrollo. El énfasis está situado en el fenómeno especulativo del precio del suelo y déficit de infraestructura y equipamiento social que se padece en nuestro país.

(30) Sobre nuestra concepción general del estructuralismo, vide nuestro artículo: Estructuralismo versus Derecho. Revista de Derecho Privado. Julio-Agosto, 1974, págs. 581-611, en que se pretende dar una versión generalizada sobre un problema actual, la aplicación de métodos estructuralistas en ciencias sociales y en específico al derecho.

nos aspectos parciales. Por su trascendencia, se ha de pagar un precio global, evaluado globalmente. El problema será de selección. ¿qué testimonios deben permanecer?, los significativos, la cuestión se traslada a la selección testimonial.

Socialmente existe un activo y un pasivo, el activo consiste en el disfrute en común, el pasivo es la renta de localización, socialmente adeudada.

2. Restauración entendida comúnmente, acción puntual sobre la monumentalidad, es anti-conservación por paradoja. Rehacer lo desaparecido es dispendio, si se hace sobre simple huella y no existe en la actualidad.

3. Se evidencia un equilibrio del Patrimonio cultural urbanístico, necesitado de mantener. Actualmente dicho equilibrio está en precario, por destrucción sistemática, irracional, racionalizando la tarea devastadora intuitivamente y por contraste planeada.

A la manera del equilibrio ecológico, sometido a leyes naturales, se ha de mantener el equilibrio cultural por leyes de relaciones (no necesariamente normativas) escritas o consuetudinarias, leyes incluso en sentido estructural. El problema está en la realidad de un cambio sistemático, progresivo de las estructuras culturales, ¿a dónde debe dirigirse la acción de mantenimiento respecto de las viejas estructuras? Los testimonios no son sólo de comportamiento, físicamente se han cosificado, plasmado y estas realizaciones son el objeto y objetivo. ¿Quién ha de ejercer la tarea de revitalización, mantenimiento y conservación?, la sociedad conscientemente mentalizada al respecto.

4. Se conviene en la solución, planificación de la acción para conseguir el objetivo: evitar la desaparición. Afirmación que incurre en un verbalismo, pues la solución no es de pura semántica, no sólo preocupación, sino ocupación, donde el qué y el quién son un "a priori", el cómo una consecuencia, el cuánto una labor de selección, el dónde la localización necesaria, el cuándo momento coyuntural y oportuno, en esta serie de relaciones interrelacionadas. Existe un

estado previo, concienciación, mentalización y precio social. El problema no es de inversión, es más de adecuación económica, el debido y el haber son sociales.

5. La cuestión no es de incidencia, reparto, distribución sectorial de inversiones, supone una programación en una planificación social, atenta a mantener el equilibrio testimonial de acontecimientos con valor cultural, históricos, por haberse producido, sin absurdas delimitaciones espaciales en el tiempo, como lo es la centena de años criterio de calificación entre nosotros.

La labor tiene un precio susceptible de evaluación económica, pero ésta es la consecuencia, no la causa, si se parte de la inversión a la acción hay una subversión de términos. Debemos conseguir proporcional, adecuada y congruentemente pagar en inversión social, uno de cuyos componentes será el económico.

6. El concepto integral tiene matices de impregnación, contagia, absorbe, una visión parcial: artística, monumental, histórica, sin otras connotaciones es desintegradora. Conformar una estructura es establecer el soporte de la próxima; por dialéctica, la plataforma debe, puede y se tiene que conservar en los términos y delimitada a la manera propuesta.

La realidad actual es disgregadora, el deterioro se ha hecho categoría, la respuesta como contestación debe ser opuesta y proporcionada, en definitiva congruente. Con una conciencia que supone un precio, como consecuencia una inversión. Una idea dinámica, para sustituir y cambiar sobre algo que hay que construir, a veces solapadamente sobre una realidad, conlleva una reacción de desaparición. Es un hecho fatal e inevitable, la desaparición origina un nuevo testimonio, no todo es memoria, ni tampoco siempre la conservación se justifica, a veces una conservación a ultranza deviene en inmovilismo.■