

SOBRE LOS CONJUNTOS HISTORICOS ESPAÑOLES

Juan López Jaén

El modo en que se conforma, construye y usa una ciudad, condiciona la cultura de la misma. Por ello, afirma el autor, al menos teóricamente no puede establecerse disociación entre cultura y urbanismo.

De los más de 300 Conjuntos histórico-artísticos declarados en España, apenas una decena tienen un plan o figura de planeamiento aprobada según la Ley de Patrimonio Histórico. Este análisis de la situación de amenaza en la que se encuentra nuestro patrimonio cultural surge de la reflexión sobre la evolución de la legislación y el marco de competencias locales que han sido incapaces de evitar hasta ahora la destrucción sistemática de estos conjuntos urbanos.

A través de este discurso pesimista, el lector puede entrever las posibles soluciones que en él se apuntan y descubrir las causas del fracaso de las sucesivas normas y medidas que el texto ofrece en un inteligente y sistemática repaso de nuestra legislación.

On places historical in Spain

The way that a city has been thought up, built and then used shapes the culture of the same. The author thus holds that, theoretically at least, there can be no rift between its proper culture and planning.

Of the more than 300 sites considered as being of historical and artistic interest in Spain, little more than a dozen can lay claim to enjoying the benefits of that overall plan or even a project for idem, that should answer the requirements of the National Heritage Law (Ley de Patrimonio Histórico). These findings as to the present day's unpromising state of affairs with respect to the nation's cultural heritage have lead the author to examining the evolution of that body of legislation touching on this head along with those local responsibilities as to the same in order that he might lay bare the framework that has made it impossible to prevent the destruction of so much that once was noteworthy.

Despite an overall impression of pessimism of this prospect, the reader is encouraged to make out some possible remedies for it, amongst which figure the proper discovering of the root causes of so many of the failures of so many of the measures undertaken to date to stem the disaster. The measures taken are here set forth clearly, systematically and sequentially.

INTRODUCCION

El potente patrimonio cultural español constituido por sus ciudades, edificios y espacios urbanos, y sus respectivos entornos paisajísticos, sigue amenazado en su integridad.

La situación no es nueva, ni su expresión pretende ser noticia. Tampoco sería motivo de gran preocupación, pero existen indicios de aceleración en los procesos destructivos, insuficiencias o descuidos en los mecanismos públicos de protección y fomento, así como ausencia de información en los medios de comunicación, que obligan a reflexionar una vez más sobre las amenazas a la integridad, contenido, funciones y forma de nuestras ciudades de arte e historia.

La degradación, deterioro o pérdida del patri-

monio cultural parece una constante universal.

Existe una amplia bibliografía sobre los elementos dañados, amenazados o desaparecidos casi tan repleta como los catálogos o inventarios del patrimonio digno de conservarse, protegerse o fomentarse.

Puede pensarse, tal vez con cierto fatalismo, que tiene que ser así: el patrimonio cultural, considerado como algo vivo y entendido en cada época histórica, se renueva, y, tal vez, debiere renovarse temporalmente.

Pero esa renovación, natural, acompañada, no tiene que entenderse necesariamente, ni practicarse, como destrucción sistemática, ni tienen por qué modificarse sus ritmos.

Existen mecanismos jurídicos y económicos, sociales en una palabra para regular esa evolución del patrimonio cultural. Desde hace mucho

tiempo, quizá desde nuestra existencia como seres sociales.

Esos mecanismos se han ido perfeccionando en todas direcciones y a lo largo de la historia.

Pero lo que sí es preocupante, es que hoy en España, en 1990, disponiendo de unos medios muy perfeccionados para regular los cambios y afecciones del patrimonio cultural arquitectónico, urbanístico, territorial, se siguen produciendo pérdidas, acelerando procesos destructivos, y deterioros que van más allá de los inevitables daños debidos al uso y disfrute habitual de estos patrimonios.

El panorama español no es muy diferente del de otras sociedades en el continente europeo y de los demás continentes. La exposición que aquí se desarrolla puede tener vigencia teniendo en cuenta que ha sido preparada para su debate entre personas de distintas procedencias, etnias, países y continentes, y que tal vez reitere saberes de sobra conocidos por los españoles interesados en ello: la situación española servirá de referencia, pero las reflexiones son muy similares aplicadas a otros casos.

Convendría reflexionar sobre la situación urbanística actual de estas ciudades españolas, la relación en ellas de las administraciones que concurren en su construcción, el desarrollo temporal de las distintas legislaciones, las definiciones del término oficial con que son designadas como «Conjunto Histórico», tramitaciones, características, así como las cuestiones urbanas suscitadas por la aplicación de la Ley 16/85 del Patrimonio Histórico Español, con especial referencia al obligado planeamiento que debe desarrollarse en estos Conjuntos Históricos.

SITUACION ACTUAL DE LAS CIUDADES HISTORICAS

La situación de hecho de las ciudades españolas de arte e historia en los últimos treinta años ha oscilado entre la destrucción y el abandono.

Destrucción de los centros activos o potencialmente activos, abandono de las pequeñas ciudades. La vida se hizo difícil, por no decir imposible en ambos. En unos por exceso de actividad, predominantemente terciaria, en los otros por su insuficiencia o inexistencia que obligaba a emigrar.

En los años sesenta y primeros setenta se vivieron momentos de tensión, alentados por ciertas posibilidades de cambio, generando actitudes públicas de protección y conservación de ciudades que la merecían por sus especiales características de arte e historia, acumulados a lo largo de los siglos.

Era una reacción al desarrollismo desaforado de la época, a la repetición de los mecanismos de apropiación de plusvalías urbanas derivadas de la destrucción-construcción del tejido urbano.

Las consecuencias del desarrollismo fueron más destructivas que las de los procesos bé-

cos. La situación del resto de Europa no es diferente.

La realidad ha sido tan dura y evidente que puede apreciarse mediante la comparación de las fotografías aéreas de esas ciudades españolas en los años cincuenta (vuelos americanos) y en los ochenta (vuelo nacional catastral español) a pesar de las macroescalas utilizadas.

El advenimiento de la democracia y su llegada a los Ayuntamientos produjo la esperanza que hoy, *a posteriori*, calificaría de espejismo, de un cambio de comportamiento de los agentes que intervenían en la ciudad.

Faltaban instrumentos jurídicos y económicos como podrían ser la disposición de medios técnicos y económicos para reparar y mantener en uso los edificios sobre todo las viviendas.

Era necesario unir mediante figuras de planeamiento adecuadas el mundo de las bellas artes y el del urbanismo, incluyendo edificios y conjuntos de interés histórico-artístico en el planeamiento urbano. Y se pensaba en la descentralización como solución al acercar la Administración al ciudadano.

Y en los años ochenta se arbitraron dichos instrumentos. Los Decretos de Rehabilitación Arquitectónica y Urbanística, la Ley del Patrimonio Histórico Español, la complejión de transferencias de competencias a las Administraciones Autónomas parecía que iban a poder reestablecer el equilibrio en el juego de intereses practicado con la ciudad.

Las realidades demostraron las limitaciones de aquellos instrumentos. Ahora, al inicio de los noventa, vemos recrudescida y acelerada la práctica de la destrucción de nuestras ciudades de arte e historia, con el agravante de que ya no se publica en los periódicos diarios y de que las destrucciones se hacen manteniendo en pie las fachadas con la coartada de su «reestructuración».

La simple y burda especulación se sustituye por una especulación de lo histórico-artístico que quiere ser refinada y culta pero no puede.

Una de las raíces del conflicto puede estar en el distinto entendimiento de la ciudad desde las ópticas de la Administración de la Cultura y la Administración del Urbanismo, como veremos a continuación.

URBANISMO Y CULTURA EN LA CIUDAD ANTIGUA

Existe una escasa relación entre la administración del urbanismo y de la cultura, producto más de la separación de competencias administrativas en la estructura de su gestión que de la propia naturaleza de ambos aspectos.

Pero urbanismo y cultura ni pueden ni deben entenderse de forma separada; las Ordenanzas que regulan la construcción —anteriores en cuatro o cinco siglos al Planeamiento— marcan la pauta del desarrollo de una determinada ciudad. El modo en que se conforma, construye y usa

una ciudad, condiciona la cultura de la misma. Al menos teóricamente no puede establecerse disociación entre cultura y urbanismo.

La separación entre ambos —a la cual ya hemos aludido— puede tener su origen en el siglo XIX, cuando, a imagen y semejanza de la administración napoleónica, se desarrollaron diferentes normativas para las Bellas Artes, el Urbanismo y la Administración Local. Desde este momento, se han producido diferencias en el grado de progreso entre las distintas administraciones. Como consecuencia del influjo de la administración francesa, esta situación llegará a ser común a toda Europa, participando de ella incluso los países anglosajones.

La competencia entre las distintas responsabilidades de la cultura y urbanismo en nuestro país nunca se han traducido en un enfrentamiento abierto, sino, tal vez, en una política de mutua ignorancia; ello ha planteado numerosos problemas al desaparecer el objetivo fundamental que debiera perseguirse, es decir, la propia ciudad, su desarrollo y el desarrollo de la vida comunitaria.

Actualmente, ahora y en España, la situación sigue estacionaria, casi en el mismo punto, pese a los buenos deseos.

Las administraciones que en las Comunidades Autónomas llevan la responsabilidad del urbanismo, con distintos nombres que van desde el resucitado «Fomento» al, más contundente, de «Política Territorial», disponen de presupuestos para afrontar perfectamente no sólo todos los gastos de planeamiento, sino que podrían atender satisfactoriamente a la ejecución y puesta en obra de la mayor parte de las propuestas de sus ciudades históricas.

Los departamentos que tienen la responsabilidad de administrar la cultura, se quedan en los papeles de críticos o censores entre la desolación y la impotencia, muchas veces sin otros medios que la utilización de la Ley como arma, en lugar de usarla de instrumento constructivo.

Y entrambas instancias, los Ayuntamientos que, como veremos, son parciales perdedores ante la Ley del 85 en casi todo, excepto en postestades de planeamiento, parecen indecisos, lentos, como sin querer o sin saber qué hacer.

Y cualquier espectador sigue preguntándose por qué no se comparten responsabilidades y economías, siquiera por una mejor distribución del patrimonio de todos.

ITINERARIO TEMPORAL DE LAS NORMAS LEGALES URBANÍSTICAS Y CULTURALES

Urbanismo. Leyes del XIX. Estatuto. Ley del Suelo y su reforma.

Haciendo un seguimiento temporal de la normativa urbanística, por una parte, y de la normativa cultural, por otra, en su paralelismo podemos comprobar que existen momentos de convergencia, siempre positiva en principio.

La cadena de normas urbanísticas va desde el Saneamiento, la Mejora Interior y el Ensanche, de mediados del XIX, a través del Estatuto y Reglamento de Obras Municipales de 1924, la Ley del Suelo de 1956 y la de su Reforma de 1975.

La serie de disposiciones de índole cultural que en paralelo podemos contemplar, parte también del siglo XIX, con la Real Cédula de 1803, Ley de 1857, Decreto de 1926, Ley de 1933 y Ley de 1985.

Momentos convergentes se producen en los años veinte y en los ochenta.

En el primero, la normativa de la práctica, el quehacer urbano del detalle, la ingeniería de la ciudad, preceptuados en el Reglamento de Obras de 1924 se unen a la necesidad de «protección, conservación y acrecimiento de la riqueza artística» definidos por el Decreto de agosto de 1926.

El otro momento convergente será casi sesenta años más tarde, cuando la Ley del Patrimonio Histórico exija el planeamiento urbano como instrumento de protección.

Con posterioridad a las denominadas Ley y Reglamento de Saneamiento y Mejora Interior de fines del siglo XIX, esencialmente urbanísticas, se abre un nuevo período, una veintena de años más tarde, con la promulgación del Estatuto.

El Estatuto Municipal y su Reglamento de Obras Municipales de 1924 suponen, de alguna manera, una magnificación de la tecnocracia; en él se detallan, con extraordinaria minuciosidad, todas las operaciones a ejercer en la ciudad: se establece cómo tienen que efectuarse, cuál es la función del Ayuntamiento, hasta cómo deben realizarse los levantamientos, con qué tintas, colores, escalas debe dibujarse según la operación que se pretenda. Son prescripciones de orden fundamentalmente urbanístico y, sobre todo, municipalistas, pero incluyen conceptos muy avanzados como los descritos en los artículos 101 y 104 del Reglamento, en su capítulo VI, denominado «De los servicios de Ornato y Embellecimiento de las Poblaciones», conceptos que no volverán a aparecer expresados con tal claridad, ni siquiera en la actual legislación protectora de monumentos.

La Ley del Suelo de 1956 viene a completar el marco legal vacío desde el Estatuto, conceptualmente también yermo desde los criterios de Ensanche y Reforma Interior, expresados legalmente más de medio siglo antes; la Ley del Suelo es un cuerpo legal más claro y completo, importante, pero que adolece de un cierto retraso con respecto a los problemas de la ciudad existente española y, concretamente, con respecto a la ciudad histórica, que es mayoría del tejido urbano español. Ya el Preámbulo de la exposición de motivos de esta Ley hace alguna referencia a estos aspectos.

La aparición definida del Planeamiento Especial y la necesidad de armonía con el entorno de las nuevas construcciones están presentes en este cuerpo legal.

La Ley de Reforma del Suelo de 1975-76 matiza de alguna manera el texto básico de la anterior, haciendo referencia a diversos temas poco explicitados en la Ley de 1956 y que habían dado lugar a ciertas perversiones, o desviaciones de los objetivos iniciales de la Ley como fue en el caso que nos ocupa, el de los Planes Especiales, utilizados tantas veces en el pasado por distintos departamentos ministeriales para olvidar el carácter urbanístico general de la Ley del Suelo.

Cultura. Cédula de 1803. Decreto-ley de 1926. Ley de 1933.

En 1803 se promulga la «Real Cédula de Su Magestad y Señores del Consejo por la que se aprueba y manda observar la instrucción formada por la Real Academia de la Historia sobre el modo de recoger y conservar los monumentos antiguos descubiertos o que se descubran en el Reino». Si se estudia con detalle, en ella se encuentra el germen de toda la legislación posterior, inclusive la Ley de Patrimonio de 1985. Esta Cédula es una de las leyes más antiguas de la Europa Moderna en materia de protección y conservación de monumentos.

Su estructura técnica es muy similar a la actual legislación, contando con una definición inicial de lo que se entiende por monumento antiguo. El concepto de monumento abarca tanto el objeto mueble como el inmueble, extendiéndose, incluso, a sectores de la misma ciudad. Sin embargo, esta definición cuenta con un límite temporal, el de la Baja Edad Media.

Trata del régimen de propiedad de esos monumentos, de la necesidad de cooperación pública en el cuidado de recogerlos y guardarlos, aspecto éste en el que se trata de integrar a la Iglesia, relación habitualmente problemática; cuenta con los problemas técnicos de identificación y localización de esos objetos (su descripción, lugar de hallazgo y orientación, etc.) y responsabiliza a los Ayuntamientos, a los Justicias de cada lugar, de la conservación y de la notificación de la existencia de los objetos a la Real Academia de la Historia, el órgano técnico competente.

Tanto en esta Ley de 1803 como en las posteriores, los temas que competen a los Ayuntamientos están mejor tratados que en la Ley vigente, aunque las responsabilidades que se les exige sean similares.

En caso de que los monumentos amenacen ruina, se estipula que ello debe ser puesto en conocimiento de la Real Academia de la Historia, para que ésta tome las medidas técnicas pertinentes para su conservación.

La Ley de 1911, el Real Decreto-ley de 1926 y la Ley de 1933 continúan la labor iniciada por la Cédula Real de 1803.

El Real Decreto-ley de 9 de agosto de 1926

En el Decreto-ley de 1926 se hace referencia no sólo al monumento individualizado poseedor de unos determinados valores de arte y cultura, sino también a Conjuntos y Sitios: «Forman parte del Tesoro Artístico Nacional los monumentos o parte de los mismos...» y «... las edificaciones o conjuntos de ellas, sitios y lugares de reconocida y peculiar belleza, cuya protección y conservación sea necesaria para mantener el aspecto típico, artístico y pintoresco característico de España...» (art. 2.b).

El tema del carácter, el ambiente, el entorno, será constante en toda esta legislación: «... la defensa del carácter típico tradicional del pueblo y ciudades que por su importancia lo merezcan» (art 7).

Esta Ley establece que de las ciudades y pueblos total o parcialmente declarados o que se declaren incluidos en el Tesoro Artístico Nacional los respectivos Ayuntamientos deberán levantar planos topográficos a una escala no inferior a 1: 5.000; en ellos se debían acotar por medio de círculos las superficies sujetas a servidumbre de «no edificar» libremente, marcándose con diferentes tintas los edificios histórico-artísticos, lugares, calles, plazas. De esas superficies se levantarían planos a una escala no inferior a 1: 200 (art. 21). Aún hoy no hemos conseguido estos objetivos.

En el artículo 22 de la misma Ley se establece que «... los pueblos y ciudades declarados del Tesoro Artístico Nacional deberán llevar a sus ordenanzas municipales preceptos obligatorios y especiales de conservación de sus monumentos típicos y en las edificaciones modernas de los elementos y detalles propios y distintivos de la antigüedad dignos de ser conservados por su originalidad y por su carácter».

La Ley de 1933. El «Tesoro Artístico»

Por la Ley de 1933, aquellos Conjuntos de edificaciones pasan a denominarse —y así se llamarán hasta 1985— «Conjunto Histórico-Artístico»; en el artículo 3 de esta Ley se establece que compete a la Dirección General de Bellas Artes la defensa, conservación y acrecentamiento del Patrimonio Histórico-Artístico Nacional. «Por lo cual cuidará de la inclusión en el catálogo de monumentos de cuantos edificios lo merezcan, como asimismo de los conjuntos urbanos.»

La expresión «conjunto urbano» aparece en las primeras declaraciones de ciudades como Córdoba (1929), Granada (1929), Toledo (1940), aun cuando su declaración administrativa lo fuese como monumento.

En la Ley de 1933 todos los preceptos referidos a los monumentos histórico-artísticos, su protección y conservación, su uso, etc., son aplicables a los conjuntos urbanos y rústicos, calles, rincones, plazas, murallas, etc., que por su be-

lleza e importancia monumental e histórica puedan declararse (art. 33).

Ha de señalarse que, posiblemente, la Ley del 33 basó su larga supervivencia, más de cincuenta años de vigencia con escasas modificaciones, en el poco uso que de ella se hizo, pues de otro modo no se entiende cómo una Ley redactada y promulgada en un régimen democrático se haya podido mantener en vigor durante toda una dictadura, sobre todo conteniendo aspectos tales como la posibilidad de actuación pública de un particular no afectado en sus propios y concretos asuntos, el denominado ejercicio de la «acción popular», ausente de toda la legislación del nuevo régimen hasta —excepcionalmente— la Ley del Suelo del 56.

Esta Ley se aplicó, sobre todo, en los últimos años de la década de los setenta en situaciones casi de emergencia para evitar demoliciones de edificios o alteraciones en Conjuntos. Situaciones que tal vez ayuden a comprender esa etapa punta en producción de número de declaraciones de Conjuntos Históricos.

La Ley de 1985

Con la promulgación de la Ley del Patrimonio Histórico 16/85, se produce un gran avance, avance implícito ya en el terreno conceptual, en el propio título: se engloba todo dentro de un criterio mucho más amplio, el histórico, toda vez que, prácticamente, el tema histórico es casi indiscutible, mientras que la connotación artística o estética siempre lleva aparejados criterios más subjetivos y, por tanto, menos aceptables.

En esquema, la Ley de 1985 recuerda a la de 1933, pues, como ella, se adapta a los criterios, orientaciones científicas, incluso, terminologías europeas imperantes en la época.

El «Conjunto Histórico»

Se opta por la definición de Bienes de Interés Cultural, gran categoría que abarca otras de carácter más específico. El «Conjunto Histórico-Artístico» pasa a denominarse simplemente «Conjunto Histórico», entendido como «una agrupación de bienes inmuebles que forman una unidad de asentamiento, continua o dispersa, condicionada por una estructura física representativa de la evolución de una comunidad humana por ser testimonio de su cultura o constituir un valor de uso y disfrute para la colectividad». Una de las aportaciones más importantes de esta Ley es la sustitución del valor de cambio de estos bienes por el valor de uso y disfrute de la colectividad. «Asimismo, es Conjunto Histórico cualquier núcleo individualizado de inmuebles comprendidos en una unidad superior de población que reúna esas mismas características y pueda ser claramente delimitada.»

Esta Ley abarca y transforma lo establecido en el Coloquio de Quito de 1977. En éste, se defi-

nió como Centro Histórico «todo aquel asentamiento humano, vivo, fuertemente condicionado por una estructura física proveniente del pasado, reconocible como representativo de la evolución de un pueblo».

Cuando el Coloquio de Quito se refiere a política integral sobre los Centros Históricos (avanzando sobre convenciones europeas posteriores), señala que «la conservación de los Centros Históricos debe ser una operación destinada a revitalizar no sólo los inmuebles, sino primordialmente la calidad de vida de la sociedad que los habita, aplicando su capacidad creativa y equilibrando su tecnología tradicional con la contemporánea». La revitalización «exige un enfoque de planeamiento que la integre en los planes directores del desarrollo urbano y territorial».

Así pues, los Centros Históricos no son sólo el objeto exclusivo de especialistas en Restauración de Monumentos, sino interés de la ciudadanía, para mejora de sus condiciones de vida y trabajo, y llegar a convertir el Centro Histórico en centro de progreso y desarrollo.

TRAMITES PARA QUE UNA CIUDAD DE ARTE O HISTORIA SE CONVIERTA OFICIALMENTE EN CONJUNTO HISTORICO

La consecución de la declaración de una ciudad o parte de ella como Conjunto Histórico, que viene a ser un marchamo o etiqueta como la de las denominaciones de origen, exige de un procedimiento o tramitación a menudo largo y que no siempre llega al fin deseado. Es un proceso similar al de los demás Bienes de Interés Cultural definidos por la Ley 16/85.

Tres son los hitos que marcan el proceso: la solicitud a la Administración, que puede hacer cualquier persona sea o no ciudadano, usuario o propietario en la ciudad o en cualquier otra y vaya guiado por cualquier interés además del principal de la declaración. La incoación, o fase provisional en la que son vigentes aquellas garantías, derechos y obligaciones hasta la fase definitiva o Declaración de Conjunto Histórico como Bien de Interés Cultural mediante Real Decreto. No procede extenderse sobre este tema, pues está bien definido en el Título Primero de la Ley, artículos 9 al 13, y sí recordar que las facultades finales de declaración fueron objeto de recurso por las Comunidades Autónomas Históricas.

LOS CONJUNTOS HISTÓRICOS ESPAÑOLES

Conjuntos Históricos declarados

En la actualidad existen 328 Conjuntos Históricos declarados en España.

Trescientas ciudades, en números redondos, que son reconocidas oficialmente como «ciudades estrella» por sus méritos históricos y artísticos, cada una de las cuales forma una unidad

de asentamiento, con una estructura física representativa de la evolución de la comunidad de personas que la viven, y, por tanto, testimonio de su cultura, y que constituye un valor de uso y disfrute de la colectividad.

Esas 300 ciudades, con variada forma o estructura, de distinto tamaño en extensión superficial y en población, con distintas funcionalidades predominantes, que a veces no son ciudades completas, sino barrios o zonas que forman parte de una ciudad más grande, pero que tienen entidad propia, personalidad urbanística e histórico-artística independiente.

Las 300 ciudades deberían tener ya, a finales de 1989, aprobada y vigente una figura de planeamiento que, cumpliendo con los demás preceptos de la Ley, las ordenase coherentemente estableciendo el necesario marco de convivencia urbana.

Pero, desafortunadamente, menos de una decena de Conjuntos Históricos tienen un Plan o figura de planeamiento aprobada según la Ley del Patrimonio Histórico Español.

Efectivamente, alrededor de una treintena lo tienen en estudio o redacción, pero estos trámites preparatorios son largos y costosos, y en ese tiempo la actividad constructiva y también destructiva de la ciudad no se para.

Existen ejemplos nada edificantes en este sentido. Tres ciudades fundamentales en la España de la cultura, reconocidos Patrimonios de la Humanidad, como son Santiago de Compostela, Segovia o Toledo, siguen año tras año sin conseguir sacar adelante unos planes adecuados a la nueva, ya no tan nueva, Ley del Patrimonio. Sus administraciones locales respectivas tendrían mucho que decir sobre las razones de esa lentitud y es que en estos casos se da la paradoja de que precisamente la administración más potente y apta para la redacción de planes, resulta la más lenta y dubitativa. Hasta tal punto que puede pensarse en la necesidad de propiciar la intervención subsidiaria de la Administración competente para formular aquellos planes, tema de por sí lleno de dificultades.

Conjuntos Históricos incoados no declarados.

Si el número de Conjuntos Históricos declarados es de por sí exiguo, el de aquellos que no llegaron a serlo por haber sido solicitados, sin haber avanzado en su tramitación hacia la incoación, o incoados sin llegar a declararse, es grande, menos de 500 en total, pero también inferior a lo que podría considerarse satisfactorio habida cuenta de la riqueza del patrimonio urbano español.

Doscientos cincuenta y cuatro Conjuntos están incoados, pendientes de su declaración.

El ritmo anual de declaraciones no es uniforme y presenta altibajos por razones diversas. Así, en los treinta años transcurridos entre 1929 y 1959 se declararon 28 conjuntos, en los diez

que van de 1960 a 1970 alrededor de 100 y sólo en el primer quinquenio de los setenta alrededor de 150.

Tras la promulgación de la Ley, el procedimiento de declaración, por Decreto de la Administración Central y tramitación previa por la Administración Autonómica competente, motivó algunos conflictos que llegaron al Tribunal Constitucional desde el País Vasco, Andalucía, Cataluña o Galicia, una de las razones por las que son escasos los declarados con posterioridad a la Ley, como hemos ya comentado.

Como observación, debe recordarse que para estos Conjuntos sigue rigiendo el procedimiento cautelar, ya existente con la anterior legislación, de autorización previa por parte de la Administración competente, como si de un Bien declarado se tratase. Ciudades como Vitoria o Soria, Cuenca o Huesca, Almería o Madrid, sin ir más lejos, están en esta situación.

Los Conjuntos para los que se solicitó protección a través de su incoación y que por distintos motivos no culminó en ese trámite fueron 232.

La consideración de estos tres grupos de Conjuntos, los declarados, los incoados y los solicitados, podría aproximarnos al número estimado de ciudades españolas que satisfarían las condiciones que la definición legal señala para considerarlas Bienes de Interés Cultural y Conjunto Histórico. Esa cifra, que ronda los ochocientos, parece muy baja en relación con la realidad. Nuestras investigaciones llevan a cifras del orden de 1.100 a 1.200 núcleos con características singulares a nivel estatal.

CUESTIONES URBANISTICAS EN LA LEY DEL PATRIMONIO HISTORICO

La Ley hace referencia a la necesidad de protección y conservación de los Conjuntos con técnicas diferentes a las usadas hasta su promulgación: en su artículo 20 prescribe que la declaración de un Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica como Bien de Interés Cultural, determinará la obligación para el municipio o municipios en que se encontrare de redactar un Plan Especial de Protección del área afectada por la declaración u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la declaración urbanística que cumpla, en todo caso, las exigencias en esa Ley establecidas. La aprobación del citado Plan requerirá el informe favorable de la Administración competente para la protección de los Bienes de Interés Cultural afectados —en este punto las competencias ya han sido transferidas a las Comunidades Autónomas—. La obligatoriedad de este Plan no podrá excusarse en la preexistencia de otro planeamiento contradictorio con la protección o en la existencia previa de un Planeamiento General.

Estas previsiones, claramente establecidas en la Ley, se están llevando a la práctica con dificultad: la redacción de un Plan Especial, aunque necesaria, es cara —en la propia Ley se atribu-

ye a los Ayuntamientos que suelen tener escasas disponibilidades— y lenta: a pesar de los esfuerzos que, al respecto, se están haciendo los resultados que se obtienen son desiguales.

Con respecto a los temas urbanos esta Ley plantea, además, diversas cuestiones:

Protección genérica de inmuebles

Con carácter complementario de las técnicas de planeamiento habilitadas para la protección de los Conjuntos, la Ley articula una serie de medidas también en su título III, licencias y demoliciones, así como otras agrupadas en el título IV de la misma.

Merecen atención las medidas del artículo 37 en relación con el contenido del 24, en cuanto a potestad de suspensión de obras de derribo y causas de expropiación. Incluso la suspensión cautelar de derribos de edificios no declarados, artículo 25.

También, que «los poderes públicos procurarán por todos los medios de la técnica la conservación, consolidación y mejora de los bienes declarados de interés cultural», y que en el caso de los bienes inmuebles, las actuaciones «irán encaminadas a su conservación, consolidación y rehabilitación y evitarán los intentos de reconstrucción, salvo cuando se utilicen partes originales de los mismos y pueda probarse su autenticidad. Si se añadiesen materiales o partes indispensables para su estabilidad o mantenimiento las adiciones deberán ser reconocibles y evitar las confusiones miméticas» (art. 39).

Competencias locales

Las competencias locales se han visto disminuidas en gran medida, quedando prácticamente reducidas a tareas subsidiarias y de policía urbana, como la obligación del control y vigilancia, mientras que apenas se encomienda a los Ayuntamientos las tareas de fomento y desarrollo, lo cual testimonia una cierta desconfianza propia de una concepción del poder central paradójicamente más próxima a etapas pasadas autócráticas que a la realidad democrática actual.

Hubiera sido necesario potenciar más este aspecto. Sin embargo, al no restringirse las competencias establecidas en el orden urbanístico, resulta una situación de extrema debilidad para el patrimonio histórico en tanto en cuanto no se aprueben los planes o figuras de planeamiento impulsados por la Ley del Patrimonio. Una situación que de perdurar producirá la pérdida de gran parte del Patrimonio Urbanístico y Arquitectónico del Estado Español.

Noción de entorno y su delimitación

Las delimitaciones de conjuntos, en el mejor de los casos se trazan sobre una planimetría sin

tener en cuenta, por lo común, la topografía del lugar, siendo ésta, en muchos casos, la peculiaridad de un pueblo dado: temas tales como el de la perspectiva, son consustanciales con la propia protección y conservación del Conjunto. Si alrededor de ese Conjunto debe establecerse una protección de entorno, como la propia Ley establece en su artículo 17, el problema puede resultar complicado.

Las ruinas

Este aspecto es no sólo deficiencia, sino involución de la Ley. En el campo urbanístico, y en algunos Ayuntamientos, se había conseguido antes de 1985, mediante ciertas ordenanzas, acotar los supuestos de ruina establecidos por la propia Ley del Suelo; se había avanzado en gran medida porque la técnica de las declaraciones de ruina era el procedimiento habitualmente utilizado para facilitar destrucciones de edificios en las décadas de los cincuenta a los setenta. El hecho de que en la Ley de Patrimonio se haga una remisión a la legislación urbanística en materia de ruina supone, de algún modo, un retroceso que puede ser fuente de nuevos problemas en el futuro.

CARACTERÍSTICAS DE LOS PLANES O INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO APLICABLES A LOS CONJUNTOS HISTÓRICOS

En concreto, el artículo 20 de la Ley establece un régimen hasta el momento en que los Planes entren en vigor.

En los Planes sobre Conjuntos declarados se establecerá para todos los usos públicos el orden prioritario de su instalación en el edificio y espacios que sean aptos para ellos; igualmente, contemplará las posibles áreas de rehabilitación integrada que permitan la recuperación del área residencial y de las actividades económicas añadidas; también deberá contener los criterios relativos a la conservación de fachadas y cubiertas e instalaciones sobre las mismas; hay quien opina que en este punto la Ley es demasiado estricta y que estos aspectos deberían concretarse en un desarrollo reglamentario de la Ley o bien tratarse por el propio Plan.

Hasta la aprobación definitiva de este Plan, la concesión de licencias o la ejecución de las otorgadas, precisará el informe favorable de la Autonomía respectiva. En todo caso no se permitirán alineaciones nuevas, alteraciones en la edificabilidad, parcelaciones ni agregaciones; esta situación transitoria está adquiriendo caracteres de permanencia en casi todos los Conjuntos declarados y en todos los incoados, produciendo resultados en los que suelen prevalecer las capacidades negociadoras de los interesados sobre la objetividad del asunto tratado, con el

habitual detrimento de la sustancia histórico-estética.

El artículo 21 se refiere a la catalogación de los elementos pero, paradójicamente, se remite a lo dispuesto en la legislación urbanística, que es bastante imperfecta. Pero esto no quiere decir, a mi juicio, que los efectos de este tipo de catalogación sean los de la Ley del Suelo.

Prevé la catalogación de los elementos unitarios que conforman el conjunto, tanto los inmuebles edificados como los espacios libres interiores y exteriores y otras estructuras significativas y los componentes naturales que los acompañan definiendo los tipos de intervención posibles.

La necesidad de conjugar el tipo de obra de intervención, en función del nivel de catalogación es técnica heredada del Planeamiento que empezamos a redactar hace algunos años; a cada nivel de protección le corresponde unos determinados niveles de obra arquitectónica, de tal modo que a los criterios de protección o a los edificios catalogados con el máximo nivel se les permitía unos menores niveles de actuación y afección.

Se encuentran algunos puntos contradictorios: excepcionalmente se permitirán remodelaciones urbanas siempre que impliquen una mejora en sus relaciones con el entorno territorial urbano; esto contradice, de alguna manera, lo expuesto en artículos anteriores.

En el artículo 21.3 se establece que la conservación de los Conjuntos Históricos comporta el mantenimiento de la estructura urbana y arquitectónica, así como de las características generales del ambiente; se considerarán excepcionales las sustituciones de inmuebles aunque sean parciales y sólo podrán realizarse en el caso de que contribuyan a la conservación general del carácter del núcleo.

Realmente, el necesario mantenimiento de la estructura urbana y arquitectónica está muy bien especificado en la Ley, aunque ya venía formulada en la Ley del Suelo, en el artículo 73, como antes, en 1956, lo fuera en el artículo 60... «las construcciones habrán de adaptarse al ambiente estético de la localidad o sector para que no desentonen del conjunto medio en que estuvieren situados»... En ningún caso, señala la Ley, podrá procederse a su demolición, sin previa firmeza de la declaración de ruina y autorización de la administración competente. Se concederá el permiso tras presentar el informe favorable de dos instituciones competentes designadas por cada Autonomía. Es una solución anacrónica, y como dijimos antes, involutiva.

En la actualidad se han hecho y aprobado muy pocos planes que cumplan con el artículo 20, aunque, en estos momentos, se están redactando varios.

Existen problemas a la hora de regular esta figura de Planeamiento, porque, entre otras cosas, a un casco pequeño o Conjunto Histórico de escasa entidad aunque con verdadero valor histórico no se le puede exigir la misma cantidad de

documentación, en forma y contenido, que a un gran Conjunto.

Ha de establecerse una relación proporcionada entre el tipo de Conjunto Histórico y el tipo de Planeamiento apropiado para cada caso, que abarcará la información urbanística, exhaustiva pero proporcional a los propósitos del Plan en función de los problemas reales del conjunto. Por imperativo de la propia Ley deben incluir una determinada normativa de tramitación, de documentación; la información urbanística —ya mencionada—, la memoria, la normativa para la actuación en esos planes, que debe orientarse más hacia la conservación y rehabilitación que hacia la renovación y restauración, estudios económico-financieros, catalogación de edificios con nivel de intervención u obras aparejadas, planos de información y ordenación o proyecto.

El carácter del Planeamiento, a pesar de llamarse Plan de Protección en algunos artículos de la Ley de Patrimonio, debiera considerarse como de reforma interior para la nomenclatura y consideraciones de la Ley del Suelo. El término ortodoxo sería el de «figura de planeamiento» que cumpla los requisitos legales establecidos.

El Plan es fundamental para nuestros Conjuntos Históricos, y debe entenderse no como un conjunto de normas de obligado cumplimiento, sino como un instrumento de acuerdo de voluntades sobre actuaciones a tener en cuenta en la ciudad histórica; se trata más de un recordatorio de los temas pendientes en cada una de nuestras ciudades que de la imposición de un determinado modo de actuar. No se está propugnando la intervención rotunda y creativa de la arquitectura de autor, porque la actuación en un Conjunto Histórico está sujeta a unas durísimas servidumbres: las servidumbres de respeto a la materia en sí y la servidumbre a la voluntad colectiva de las personas que habitan y conforman un Conjunto dado.

En este sentido, la Administración tiene una grave responsabilidad, derivada de un tema que le está otorgado y mandado por la propia Ley como una expresión colectiva no sólo de la ciudadanía general, sino también como imperativo del propio Conjunto Histórico.

A MODO DE CONCLUSION

Resulta poco esperanzador el panorama de futuro que podemos entrever para las ciudades de arte e historia españolas.

Las tramitaciones para conseguir ese «marchamo» o etiqueta de historicidad que abriría puertas y facilidades económicas y jurídicas y facilitaría todo tipo de políticas de protección y regeneración de tejidos, siguen siendo lentas y produciéndose como con cuentagotas. Basta con revisar el escaso número de declaraciones de Conjuntos efectuadas con posterioridad a la transferencia de competencias a cada una de las Comunidades Autónomas.

Y las ciudades ya declaradas o en trámite de incoación, en su gran mayoría y a pesar de su escaso número, no disponen de la figura de planeamiento adecuado.

Razón por la que la anhelada eficacia y rapidez en la tramitación de permisos para construir en los centros históricos no llega.

La gestión de cualquier actuación en un Conjunto Histórico sigue realizándose, por tanto, a través de unas Comisiones que conservan un rancio sabor decimonónico, en las que difícilmente puede encontrarse el tan deseado control social unido al saber urbano y a la sensibilidad para enjuiciar las obras que están en un Conjunto o en su zona de influencia.

El ciudadano que va a hacer obra sigue sufriendo tramitaciones largas y repetidas, requerimientos que no entiende o le causan perturbaciones.

El ciudadano que usa su ciudad ve que los barrios viejos se hundían y que los Concejales de Urbanismo se olvidaron de términos como «recuperación» o «rehabilitación» y aprendieron demasiado rápidamente aquellos otros que expresan grandes operaciones urbanas de «renovación» o «nueva construcción», que llevan aparejadas demolición o destrucción.

En varias ciudades se está debatiendo la necesidad de eliminar, «depurar», edificios de sus catálogos.

Desde un punto de vista urbanístico elaborado, resulta evidente que la aplicación de la técnica de catalogación, aunque vaya acompañada de medidas de protección y pueda revestirse de las características elementales de un plan o figura de planeamiento, resulta insuficiente, cuando no contraproducente, para la protección.

Se hace necesario, pues, un plan completo que incluya, por supuesto, la catalogación. Pero como acabamos de comentar pocos Conjuntos lo tienen en vigencia.

Un planeamiento entendido como instrumento flexible, que establezca con precisión los criterios de actuación específicos en ese Conjunto, para la redacción de proyectos de obras de arquitectura o para los proyectos de urbanización. Plan que sirve como orientación y ayuda en el quehacer arquitectónico, más que como norma rígida y predeterminante. Plan como expresión conjunta de voluntades sobre el mejor hacer para cada ciudad en concreto.

Pero el planeamiento del Conjunto Histórico no se cierra y acaba en sí mismo, en el borde de su delimitación: el planeamiento urbanístico se enlaza aquí con la ordenación del territorio en todos los órdenes, funcional, estético, por supuesto en lo histórico, aunque como señala G. C. Argan, el tiempo histórico «... es el tiempo de la ciudad que genera, con la experiencia meditada del pasado, el planeamiento del futuro...». De tal manera que puede formularse la hipótesis de que las ciudades históricas españolas —englobando Conjuntos Históricos declarados o incoados— conforman un Sistema de Ciudades, homogé-

neamente distribuido por el territorio del Estado, cuya planificación conjunta, desde la óptica de la ordenación del territorio, evitaría los graves problemas urbanísticos protagonizados por las grandes ciudades millonarias de la acumulación (Madrid, en el centro; Barcelona, Sevilla y Valencia, en la periferia) o por las ciudades de bloques de las costas, sin solución de continuidad.

La consideración global de estas ciudades de variado tamaño, como Conjunto de Conjuntos, o Sistema de Ciudades, será una necesidad en fecha próxima, premonitoriamente indicada por L. Racionero en su «Sistema de Ciudades y Ordenación del Territorio» (1978). Este Sistema de Ciudades y Ordenación consta de unos puntos fundamentales que son, precisamente, los Conjuntos Históricos, núcleos del sistema.

Requerimientos ajenos a la historia o al arte serán fuerzas en presencia que harán orientar su resultante hacia soluciones de protección activa, conservación, mantenimiento, rehabilitación, con más energía que la desplegada por la sola capacidad de la administración histórico-artística: la exigencia colectiva de aumento de calidad de vida, cada vez más potente, calidad de vida presente desde siglos en esos Conjuntos Históricos, disminución del turismo de masas y aumento de visitas que exigen ya tanto sol como historia y arte real, así como el hecho cierto de especialización, y aumento de nivel de vida de las capas sociales productoras, pueden ser esas fuerzas que tal vez inclinen el sistema hacia una resultante positiva de protección rehabilitadora y transformadora, aun teniendo en presencia el desequilibrio producido por el poderoso y actual resurgir económico del sector de la construcción, la práctica de la especulación con lo histórico-artístico o la toma de posiciones, con retención de suelo terciario de las capitales millonarias citadas, por los capitales internacionales.

La promulgación de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, viene a completar el panorama desalentador que comentamos.

Siendo una Ley orientada predominantemente al suelo urbano, y todos los Centros Históricos están en suelos urbanos, no encontramos ninguna referencia que aporte soluciones eficaces a los problemas específicos de los Conjuntos Históricos.

De la misma manera que las Administraciones Autonómicas repitieron en su creación el modelo centralista, con pocas modificaciones y perfeccionamientos.

Las que se acometieron, con cierta timidez y escasa dotación, lo fueron por administraciones no estrictamente competentes, como la Junta de Andalucía, a través de su Dirección General de Urbanismo en su Programa de Planeamiento de Centros Históricos.

Y para contribuir al desencanto las nuevas leyes del Patrimonio, como las del País Vasco o las de Castilla-La Mancha apenas aportaron lo que se esperaba de ellas.

Y volviendo a nuestro marco disciplinar, el urbanismo, y al planeamiento en concreto, observamos que los planes que se están elaborando ahora parecen aquejados de cierta rutinariaidad, de menos creatividad en sus planteamientos. Se echa en falta soluciones con imaginación, aparte de procedimientos nuevos, formas distintas de planeamiento, alternativas reales que compatibilicen desarrollo y progreso con el respeto para nuestras viejas ciudades.

También se acusa en los políticos locales pocas ganas de que exista algún plan.

Quizá escaseen la necesidad de inventar en unos o se quieran más facilidades, más grados de libertad para la práctica política en otros.

Tal vez se haya acabado un ciclo generacional, como explicaba Ortega, al referirse al tiempo existente entre la producción de una idea y su experimentación y puesta en práctica.