TESIS DOCTORAL

LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL PATRIMONIO CULTURAL URBANO EN ESPAÑA

MARÍA SÁNCHEZ LUQUE
LICENCIADA EN HISTORIA DEL ARTE

DEPARTAMENTO DE HISTORIA DEL ARTE
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA
2005

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS

DPTO. DE HISTORIA DEL ARTE

LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL PATRIMONIO CULTURAL URBANO EN ESPAÑA

Tesis doctoral presentada por

MARÍA SÁNCHEZ LUQUE

Dirigida por

ROSARIO CAMACHO MARTÍNEZ

MÁLAGA 2005

ÍNDICE:

PAGS.

0. INTRODUCCIÓN 11

I. EL CONCEPTO DE LO LOCAL EN LA DEFINICIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL 29

I.1. LO LOCAL Y EL NUEVO CONCEPTO DE PATRIMONIO DE PATRIMONIO CULTURAL 33

I.1.1. El concepto de Patrimonio Cultural y su vínculo con la identidad 42

I.1.1.1. Patrimonio-Cultura-identidad 42

I.1.1.2. La identidad y la Cultura ¿valores mensurables y selectivos del Patrimonio? 47

I.1.1.3. La validez del trinomio en la sociedad actual ... 53

I.1.2. Lo local: identidad del lugar y memoria colectiva 56

I.1.2.1. La definición de la memoria colectiva 57

I.1.2.2. Del concepto de *locus* 79

I.1.3. La Ciudad Histórica como Patrimonio urbano local 95

I.1.3.1. La Ciudad Histórica y la vida local 97

I.1.3.2. La importancia patrimonial de la Ciudad Histórica para sus habitantes 98

I.1.3.3. Lo local como premisa para la gestión de la Ciudad Histórica 100

ÍNDICE

I.2. LA CONSIDERACIÓN DE LO LOCAL EN LA GESTIÓN DE LA CIUDAD HISTÓRICA. EL PROTAGONISMO CRECIENTE DE LOS AYUNTAMIENTOS ……. 103

La Ciudadanía …….. 105

El Municipio …….. 110

I.2.1. La legitimidad de los Ayuntamientos como gestores del Patrimonio urbano …….. 113

I.2.1.1. El Ayuntamiento: el gestor más efectivo ……... 115

I.2.1.2. Factores negativos asociados a la gestión de los Ayuntamientos …….. 116

I.2.1.3. La superación de los prejuicios en la gestión municipal del Patrimonio …… 118

I.2.2. Descentralización …….. 120

I.2.2.1. La descentralización: definición, uso y finalidad ……. 129

I.2.2.2. La inviabilidad de la descentralización en la actualidad …….. 128

I.2.2.3. Los beneficios de la descentralización en la gestión del Patrimonio Cultural …….. 133

I.2.3. El Urbanismo y los Planes como estrategia local de actuación en la Ciudad …… 138

I.2.3.1. El Urbanismo: soporte de la memoria colectiva, definición del lugar y germen de Ciudadanía …… 138

ÍNDICE

I.2.3.2. El Planeamiento como único instrumento para la intervención en la Ciudad Histórica 143

I.3. CONCLUSIONES 149

II. HISTORIA DE LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL PATRIMONIO URBANO A TRAVÉS DE SUS PRINCIPALES INSTRUMENTOS LEGALES 153

II.1. EL PATRIMONIO, NUEVA COMPETENCIA DE LAS CORPORACIONES MUNICIPALES. ORDENANZAS Y LEYES DE REGIMEN LOCAL 157

II.1.1. Las Ordenanzas: el instrumento de gobierno para la actuación en la Ciudad hasta el XIX 158

II.1.2. Las Entidades Municipales y el Patrimonio en el período de entre siglos 167

II.1.2.1. La nueva Legislación de Régimen Local 168

II.1.2.2. Las Ordenanzas 171

II.1.3. La reforma de Maura y el Estatuto de 1924 176

II.1.3.1. La propuesta de Maura para un nuevo Municipio 176

II.1.3.2. El Estatuto Municipal de 1924 179

II.1.4. La descentralización republicana 182

II.1.5. Los Consistorios franquistas y su deber de conservación ... 185

II.1.5.1. Las vaguedades en la gestión local de los inmuebles culturales 185

ÍNDICE

II.1.5.2. El Régimen Local y el Patrimonio antes de la Democracia 189

II.2. LA GESTIÓN MUNICIPAL A TRAVÉS DE LA LEGISLACIÓN PATRIMONIAL 192

II.2.1. La primera Legislación de Patrimonio Histórico 195

II.2.1.1. El comienzo de la escalada legal en la protección del Patrimonio 195

II.2.1.2. Los avances del Decreto-Ley de 1926 198

II.2.2. El olvido de los Ayuntamientos en la Ley de 1933 203

II.2.2.1. El texto de la Ley de 1933 203

II.2.2.2. Los "remiendos" de la Ley 205

II.2.2.3. El papel de los Ayuntamientos en las comisiones, los patronatos y las declaraciones 209

II.2.3. Una oportunidad aparente para la gestión municipal del Patrimonio Cultural urbano: el Decreto de 1958 y la Orden de 1964 213

II.2.3.1. La categoría de "Monumentos Locales y Provinciales" 213

II.2.3.2. Las *Instrucciones para la aprobación de proyectos de obras en Conjuntos Históricos* 216

II.2.4. El turismo: nuevo impulso para la protección patrimonial .. 219

II.3. LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA: PRINCIPAL INSTRUMENTO DE ACCIÓN URBANA PARA LA ADMINISTRACIÓN LOCAL 224

ÍNDICE

II.3.1. Las primeras regulaciones de la Ciudad …….. 227

II.3.2. La Legislación de Ensanche y Reforma Interior como esencia de la política urbana ……... 229

II.3.2.1. Las claves de la destrucción del Patrimonio a partir del Ensanche y Reforma Interior de poblaciones …… 231

II.3.2.2. Una pequeña puerta abierta a la conservación: el Reglamento de 1924 ……. 236

II.3.3. Las tentativas legales de involucrar el Patrimonio en la gestión urbana ……. 239

II.3.3.1. El Planeamiento y la protección del Patrimonio ……. 240

II.3.3.2. El Ayuntamiento: la ejecución de los Planes y lo patrimonial …… 241

II. 4. CONCLUSIONES ……. 244

III. LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL PATRIMONIO URBANO HOY. EL REFUERZO LEGAL DE SU PAPEL EN LA TUTELA 249

III.1. EL RECONOCIMIENTO DE LOS ORGANISMOS MUNICIPALES COMO GESTORES DEL PATRIMONIO: LAS LEYES DE RÉGIMEN LOCAL NACIONAL Y AUTONÓMICAS ….. 253

III.1.1. El Régimen Local en la normativa estatal …….. 255

III.1.1.1. Los pilares democráticos de una gestión municipal autónoma ……. 255

ÍNDICE

III.1.1.2. Una revisión necesaria …….. 262

III.1.2. Las Leyes Autonómicas de Administración Local ……. 266

III.1.2.1. La valoración del Municipio como entidad histórico-cultural …….. 267

III.1.2.2. Competencias propias y descentralizadas: disparidades en torno al Patrimonio Cultural ……... 269

III.1.2.3. El régimen especial: Municipios histórico-artísticos y monumentales ……... 274

III.1.2.4. La creación de organismos facultativos …….. 276

III.1.2.5. Otras intervenciones municipales en materia patrimonial …… 278

III.2. LA IMPLICACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LA LEY 16/1985 Y LAS LEYES SECTORIALES ……. 280

III.2.1. La Ley de Patrimonio Histórico Español: un salto cualitativo importante ……. 284

III.2.1.1. La reivindicación del Municipio como gestor en los trabajos parlamentarios: el debate sobre el artículo 7 …… 285

III.2.1.2. El papel de la Administración Municipal en el contenido de la LPHE 16/1985 …… 289

III.2.1.3. La implicación de los Consistorios a través de la planificación urbana …… 292

III.2.2. La Legislación Sectorial y su complicidad con la gestión municipal del Patrimonio Cultural ……. 300

III.2.2.1. El perfil de la Entidad Municipal en la Legislación Autonómica de Patrimonio: atribuciones propias 301

III.2.2.2. La delegación y transferencia de funciones a las Administraciones Locales 308

III.2.2.3. La coordinación necesaria entre administraciones para una gestión adecuada 312

III.2.2.4. Categorías de valor e interés municipal 314

III.2.2.5. La intervención municipal a través de los métodos urbanísticos 318

III.2.2.6. Los recursos técnicos y financieros para la gestión municipal del Patrimonio Cultural urbano en la Comunidad Autónoma 343

III.3. LA GESTIÓN URBANÍSTICA Y LOS PLANES DE URBANISMO COMO MEDIOS DE INTERVENCIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LA CIUDAD HISTÓRICA 349

III.3.1. El reconocimiento de la Ciudad Histórica en la Ley Estatal urbanística 353

III.3.1.1. La calificación del suelo 354

III.3.1.2. Los Planes de Urbanismo 361

III.3.1.3. Los instrumentos complementarios de Planeamiento: las Normas y los Catálogos 369

III.3.1.4. Otras fórmulas 371

ÍNDICE

III.3.2. El impulso de las Leyes Sectoriales en la constatación de la Ciudad Histórica 376

III.3.2.1. Nuevas calificaciones del suelo 378

III.3.2.2. La potenciación de los Planes urbanísticos en la protección del Patrimonio 398

III.3.2.3. El incremento del valor jurídico de los Catálogos 413

III.3.2.4. Otras medidas urbanísticas en la tutela 423

III.4. CONCLUSIONES 439

IV. PROPUESTA METODOLÓGICA: HACIA UNA GESTIÓN MUNICIPAL ADECUADA A LA NUEVA SENSIBILIDAD PATRIMONIAL 445

IV.1. PROPUESTA CONCEPTUAL Y SOCIAL 448

IV.1.1. Hacia un Patrimonio Cultural endógeno 450

IV.1.2. La naturalización del Patrimonio en la sociedad 453

IV.1.2.1. La necesaria legitimación del Patrimonio en el medio social 454

IV.1.2.2. La difusión más allá del turismo 457

IV.2. PROPUESTA PARA UNA MEJORA LEGAL Y NORMATIVA .. 462

ÍNDICE

IV.2.1. Un marco para la auto-regulación …… 464

IV.2.1.1. Replanteamiento de las funciones de los legisladores estatales y autonómicos ……... 464

IV.2.1.2. Fortalecimiento de Ordenanzas y Planeamientos en materia patrimonial …….. 469

IV.2.2. La urgente superación de la declaración para la puesta en valor del Patrimonio local ……... 471

IV.2.2.1. La catalogación en el ámbito local: apostillas. 472

IV.2.2.2. Hacia fórmulas integradas ……... 474

IV.2.3. La Ciudad Histórica como *a priori* en la acción municipal 476

IV.3. PROPUESTA PARA LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN ... 480

IV.3.1. El Patrimonio Cultural urbano: responsabilidad natural de los Municipios …… 482

IV.3.1.1. La nueva dimensión del Planeamiento y de la gestión urbanística municipal ……. 483

IV.3.1.2. ¿Gestión directa o indirecta? ……... 486

IV.3.2. Los agentes facultativos ……. 488

IV.3.2.1. En el camino frente a la corrupción …… 489

IV.3.2.2. Nuevos perfiles para los funcionarios locales…….. 491

IV.3.3. El reto de la municipalidad plena: la participación pública……. 494

IV.4.CONCLUSIONES ……. 498

ÍNDICE

V. CONCLUSIONES FINALES 501

VI. FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA ……... 507

VI.1. FUENTES ……. 507

VI.1.1 Documentos Nacionales e Internacionales …….. 507

VI.1.2 Legislación consultada …… 513

VI.2. BIBLIOGRAFÍA …….. 543

0. INTRODUCCIÓN

> *La Ciudad es también una arquitectura, un hablar, unas tradiciones religiosas y profanas, unas costumbres, un estilo y hasta una cocina: un orbe entero que lo contiene todo; un sistema de vida. Un lugar privilegiado, una luz que le es propia, un paisaje* […]. *Y es también un rumor que resuena por plazas y calles; unos silencios que se estabilizan en lugares de donde nada puede romperlos; un tono en las voces de sus habitantes y una especial cadencia en su hablar; una altura en los edificios y un modo de estar plantada en el lugar que le es propio*.[1]

En nuestro existir como habitantes de las Ciudades apenas alcanzamos a advertir la grandeza de nuestro contexto vital, manifestado en una herencia cultural que va más allá de la morfología urbana hacia los modos más sencillos de la vida cotidiana.

La etapa contemporánea reclama una absoluta conciencia de esta relación del individuo en la Ciudad a partir de momentos críticos. Desde el espíritu romántico hasta los reclamos situacionistas, desde el "non site" del "land art" al "site specificity" de la performatividad actual basada en guiños locales, pretenden (re-)descubrir al hombre en su hábitat, bien en sus capacidades adaptativas, bien en la desencuentro permanente que mantiene con él. La cuestión, no obstante, es que en uno y otro caso, la Ciudad no pasa desapercibida, y a pesar de los malos augurios que se ciernen sobre ella con la era cibernética y su proclamación de nuevas ágoras, fuera de nuestro microcosmos globalizado, la realidad urbana sobrevive.

En este estado de clarividencia del individuo contemporáneo ante su entorno, su relación con el pasado, con la memoria colectiva, también se ha redefinido. La búsqueda de anclajes vitales ante la deriva y la inercia de una sociedad que proclama la anomia antes de que se manifieste, le lleva a recurrir a fórmulas que permitan su rescate a través, bien de sus hitos monumentales, o bien de expresiones culturales que conserven otras formas de vida anteriores.

---

[1] ZAMBRANO, M.: "La Ciudad creación histórica", *Semana*, 24 de abril de 1964, Puerto Rico. Citado por Vicente Granados en el Congreso *25 años de Democracia municipal. X Seminario sobre Gestión Pública Local*, Trea, Gijón, 2005.

INTRODUCCIÓN

Un pueblo sin pasado es como un hombre sin memoria[2], colapsado en un presente que le impide avanzar porque carece de referencias vitales que lo conduzcan hacia el futuro. Sin embargo, este imperativo, que responde a una necesidad existencial, ha sido instrumentalizado para la construcción de una nueva ficción de la recuperación de la escala humana. La pérdida de contenido en manos de los medios de poder (intelectuales, políticos, sociales) ha hecho de la Cultura un referente hueco, el comodín al servicio de todos. Esta "apropiación indebida" de las relaciones de la Ciudadanía con su herencia urbana ha entrado a formar parte de discursos demagógicos y populistas que confunden su verdad cotidiana con el "milagro" de su descubrimiento[3].

En este contexto, el Patrimonio Cultural ha entrado a formar parte de una espiral sin solución que se ha mimetizado en los artefactos de seducción de la institución, y ha emprendido su decadencia antes de que haya conseguido ser asimilado por la sociedad, antes de que la comunidad que convive con él haya podido tomar posiciones al respecto.

El compromiso para rescatar lo Patrimonial del abismo, si es que realmente esta cuestión es deseable, debe ser la humanización de la herencia urbana. Con ello no nos referimos a una vuelta a la escala antropológica, sino a una educación de la mirada. No se reclama una empatía, que ya subyace, sino un re-conocimiento de ésta sin malversaciones, que tome como punto de partida la propia realidad estructural entre la vivencia intrahistórica de la comunidad (y del individuo que participa de ella) y el objeto cultural. Hasta el momento, la restitución de este nexo de identidad ha utilizado los mismos resortes de los que se sirvió la restauración estilística del siglo XIX: ha intentado forzar el restablecimiento de elementos que nunca existieron verdaderamente en el seno social, o, en todo caso, fueron un episodio fugaz en la compleja evolución de un colectivo humano.

La nueva relación con el Patrimonio Cultural necesita de un catalizador que consiga reconciliar a la población con su bagaje vital, y en este sentido, la institución, en la medida que detecta esta relación, se ha de comprometer a hacerla "descender" al ámbito social.

---

[2] *European Urban Charter*, art. 3.5.

[3] El Patrimonio es hoy el recurso a la carta para la Administración que no determina una línea de acción clara y coherente en su política sobre la Ciudad Histórica. El principal argumento que se esgrime es que la defensa de los inmuebles históricos es involucionista, sin embargo, y como muy bien apunta la *Carta de Vitoria*, 25 de noviembre 1994 (punto I.3.2), *no se puede calificar una sociedad de progresista y solidaria, si ésta no es capaz de mejorar para las futuras generaciones el legado que recibió*.

Pero el problema de los bienes patrimoniales va más allá de la invención del discurso que lo soporta y su conciliación con la vivencia común, es, sobre todo, una cuestión de calidad de vida. Este diagnóstico realizado tiene su correspondencia efectiva en el drama urbanístico en muchas localidades, donde las circunstancias alcanzan cotas extraordinariamente preocupantes. En ellas la ruptura con la Ciudad Histórica sucumbe a los flujos del Capital como único catalizador.

La colisión entre el discurso institucional del Patrimonio y las exigencias del sistema capitalista crean una red de referencias "esquizofrénicas" para el individuo que anula su voluntad de acción y lo incapacita para restaurar el carácter orgánico de su relación con la Ciudad.

La cuestión patrimonial alcanza hoy extremos inquietantes viciados por la retórica monumental que sigue eclipsando la resolución de los problemas desde las coordenadas más próximas a la realidad vital de una comunidad en el tiempo. A nuestro modo de ver, el momento en el que ésta es filtrada a través de las instituciones en las que se gesta el discurso constituye el instante crítico que conduce a la patología crónica donde se disocian Patrimonio y sociedad y que conlleva el exterminio de aquél.

La tesis que ahora se presenta, busca en esencia detectar las irregularidades en la construcción institucional del Patrimonio Cultural, las cuales se manifiestan en su administración (municipal), y encontrar los resortes por los que pueden viabilizarse nuevas estrategias de actuación.

La gestión municipal del Patrimonio Cultural urbano en España, nace, pues, primero, con vocación de llamar la atención sobre la relación única entre la comunidad y la Ciudad Histórica en la que vive, y, segundo, mejorar el gozne que existe entre ambas y que determina directamente este vínculo, esto es, la Administración Local.

Aunque la gestión patrimonial, entendida como *conjunto de actuaciones programadas con el objetivo de conseguir una óptima conservación de los bienes patrimoniales y un uso de estos bienes adecuado a las exigencias sociales contemporáneas*[4], ha dilatado su acepción más allá de la tutela, hacia la difusión y su rehabilitación para la vida, nuestra referencia a ella

[4] BALLART, J. y JUAN I TESSERRAS, J.: *Gestión del Patrimonio Cultural*, Ariel, Barcelona, 2001, p. 15.

se entiende sobre todo, como defensa. En nuestra opinión, los nuevos matices asumidos que se engloban bajo su significado más reciente, no son más que eso, intervenciones dirigidas al mismo fin y objetivo: la salvaguarda de la herencia cultural de los pueblos. La gestión patrimonial, es, pues, la protección de los bienes que lo conforman a través de medidas que se manifiestan, no ya en políticas de tutela exclusivamente, sino que han de ser completadas con la divulgación y la puesta en uso de los mismos. Su comprensión como una única realidad se argumenta en la síntesis de estadios (protección, conservación y difusión), los cuales no pueden omitirse ni priorizarse unos por encima de otros dentro del proceso al que pertenecen. Ello justifica el hecho de que no se haga especial distinción entre estas técnicas dentro del texto, salvo cuando exista una referencia expresa a cómo se resuelve cada una de ellas según el tema.

El problema de la **gestión** es ante todo una cuestión de responsabilidad de la Administración, cuya eficacia dependerá de su mayor o menor compromiso en esta tarea y de su grado de incidencia social. La delimitación de facultades y competencias marca el pulso de las políticas destinadas a la conservación y determina el alcance de las mismas, de ahí que, en muchos casos, constituya el primer indicativo del estado en que se encuentra la gestión patrimonial. En ellas se concreta la potestad para dirigir y conducir las acciones de la colectividad hacia ámbitos de productividad común. Es el fulcro entre los valores y acciones colectivos que se encarnan en la Ciudad Histórica y la comunidad que vive y convive con ella. Esta tarea ha hecho del gestor algo más que un portavoz de imposiciones: un educador y un referente de actitudes que habrán de secundar el papel administrativo. Su carácter ejemplar hace de la Administración una institución donde los principios éticos y la coherencia en las actuaciones han de prevalecer; todo lo contrario sume en un círculo de perversión sin fin la influencia mutua del gobernante (y el funcionario como agente) y de la Ciudadanía.

La forma en que Ciudad Histórica y comunidad se relacionan tiene un contexto: el Municipio. En él se comprende en toda su plenitud la cuestión patrimonial, en el seno de la *realidad por excelencia*, la *realidad de la vida cotidiana*[5]. Entendemos que para pulsar el estado en que se encuentra el Patrimonio Cultural y su gestión es necesario atender a las circunstancias que atraviesan muchas de nuestras localidades; ahí y sólo ahí es donde está la

[5] BERGER, P. L. y LUCKMANN, T. : *La construcción social de la realidad*, Amorrortu, Buenos Aires, 2003, p. 37.

verdad de los bienes culturales, donde prosperan o fracasan sus políticas, donde existe un rechazo o un afecto hacia el mismo, donde puede ser recordado u olvidado.

Pero el **Municipio** es algo más que el lugar de encuentro y significación donde la Ciudad se hace histórica, y donde el individuo convive con su pasado, es, sobre todo, y a partir de esta relación, una jurisdicción, una plataforma de acciones socio-políticas que se entrecruzan y se dirigen a fines concretos. Es por ello que la institución local se convierte en clave en la continuidad de las relaciones entre Patrimonio y sociedad, y en cómo puede contribuir a que ésta genere respuestas positivas a la protección y la salvaguarda.

Desde su proximidad al ciudadano a su frecuencia en las relaciones con él, los Ayuntamientos y Concejos[6] son los sujetos principales para crear programas patrimoniales directamente implicados en la experiencia vital de la comunidad. No dejaremos de insistir en que es en la acción de la Administración Local donde verdaderamente se mide el pulso del éxito de las políticas patrimoniales. Su fracaso es el fracaso del espíritu de conservación del Patrimonio. Lo verdaderamente sorprendente en este sentido es que ese capricho en la gestión municipal no tenga cortapisa alguna, ni tan siquiera medidas que puedan canalizarlas hacia un sentido positivo en esta tarea.

El desprestigio de la Administración Local ha condicionado su tratamiento secundario en el reparto de obligaciones en materia de protección patrimonial, mientras ha ido engrosando un mayor número de competencias en materia urbanística de incidencia directa en los inmuebles históricos. En torno a éstas, los Ayuntamientos dispuesto a proteger han cubierto la demanda de actuación sobre los bienes culturales a través de actuaciones de mala calidad, desarticuladas, y carentes de un sustrato conceptual y criterios definidos que las vertebrara hacia principios de salvaguarda permanentes.

El rechazo que existe hacia la Entidad Municipal es el desamparo de una Ciudad Histórica restringida a áreas concretas petrificadas en criterios unívocos, desprovistos del dinamismo vital, en consideraciones de “Conjuntos históricos” necesariamente homogéneos en su lectura formal, histórica o estilística, de “Inmuebles” sometidos a la dictadura de la monumentalidad o singularidad, o de “Sitios” y “Lugares” donde la coherencia de un discurso lineal está

[6] A lo largo de la tesis emplearemos indistintamente estos términos con fines estilísticos, con objeto de evitar la reiteración de la misma palabra, aunque somos conscientes de que se corresponden con la distinta denominación de los gobiernos municipales en diversas regiones españolas. Nuestro interés se centra en hablar de la Entidad Local como institución.

encerrado en los límites de una particularidad formal, histórica, estilística, e incluso, vital. Nos referimos a la especial descontextualización del sistema declarativo.

Es por ello que, desde estas páginas se reivindica un **Patrimonio Cultural** que supere sus límites, sin temor al colapso de sus principios institucionales, para que su "valor de civilización" sea efectivamente sincero. Si hay una cuestión que se ha de tener en cuenta, ésta es la de que, por fin, los bienes puedan participar de la vitalidad y el dinamismo de la Ciudad Histórica sin perder su esencia cultural.

Para ello nuestra referencia al componente **urbano** del Patrimonio Cultural va más allá de lo inmueble, de la Ciudad-objeto. Es, recordando las palabras de María Zambrano citadas al comienzo, una proyección de sentimientos y sensaciones surgidas de la vida social en los volúmenes y vacíos, es la interacción de individuo con su presente, pasado y futuro sintetizado en la morfología arquitectónica. La protección del Patrimonio urbano es, por ello, no ya la salvaguarda de lo que se ve, también de lo que no se manifiesta: del proceso, de la evolución, de las relaciones, de los movimientos, de las vivencias. Es la Ciudad que vemos y la que late bajo nuestros pies[7], de aromas y maneras de ser. ¿Qué Ciudad no tiene esto? ¿Qué Ciudad no es espejo de sus habitantes? ¿Qué Ciudad no merece ser conservada?

Quizás nuestra posición ante el sistema declarativo sea equivalente al síndrome que Hugo von Hofmannsthal atribuyera a Lord Chandos[8]. Ahora bien, aunque nos resulta desproporcionado encerrar en una declaración la grandeza del dinamismo vital que envuelve al objeto cultural, no por ello se ha de renunciar definitivamente a métodos que le den su justo lugar en el existir colectivo.

Por todo lo dicho, al aludir a la Ciudad Histórica se ha pensado en los núcleos urbanos no-monumentales, no-declarados ni potencialmente adscribibles a estas dos nociones. Nuestras explicaciones van dirigidas a las Ciudades medias o pequeñas, vulnerables a los entresijos y a los olvidos legales y administrativos, que necesitan de referentes en su entramado para que guíen su vida.

---

[7] Aún así, hemos preferido no incluir el Patrimonio arqueológico que, debido a su complejidad merecería un tratamiento más exhaustivo y, sobre todo, exclusivo.

[8] Nos referimos a la obra del escritor austriaco "Carta de Lord Chandos" (de 1902, en *Carta de Lord Chandos y otros textos en prosa*, Alba, Barcelona, 2001, pp. 33-51), según la cual el protagonista deja definitivamente de hablar y escribir (de usar el lenguaje) porque no puede conseguir transmitir en él la enormidad del sentimiento.

Finalmente, el ámbito de estudio escogido para la justificación de estos planteamientos ha sido **España**, concretado en el repaso a la Legislación pasada y presente, aunque la problemática expuesta puede ser extrapolable a otros países, a partir de la misma metodología. Con ello se intenta concretar el lugar que posee el Municipio en el sistema administrativo español y su capacidad de acción.

Este trabajo es, sobre todo, un ejercicio de **análisis** del panorama municipal en este país respecto al Patrimonio Cultural urbano. El desglose de su problemática, a través de los distintos factores que inciden directamente en la gestión de entidades locales respecto a la Ciudad Histórica, pretende vislumbrar sus principales irregularidades y/o aciertos.

Con todo, la **síntesis** realizada a partir de este desarrollo da para un laborioso y prolongado trabajo de campo (antítesis) que traslade a la praxis la realidad completa del ámbito local y su posición ante los bienes culturales. La dedicación que merece, especialmente en cuanto a continuidad en el tiempo para obtener resultados lo más veraces posibles, se aglutinaría en un complejo proyecto de investigación a realizar por un equipo más o menos numeroso. Desde aquí ofreceremos unas líneas generales de éste orientadas hacia propuestas de mejora y balance de la realidad examinada. Los supuestos metodológicos y la manifestación de una aspiración de aplicación práctica que a continuación se exponen vendrían a demostrar que la gestión municipal está más allá del límite de la efímera vigencia de las Leyes. Con este propósito de base, evitamos convertir nuestra labor en la construcción de *personajes de mitología*, en silogismos carentes de contacto con los hechos[9]. Si hay una cuestión que se reivindica desde estas páginas es la necesidad de no perder de vista la realidad como contrarresto a lo que hasta ahora ha sido la cuestión patrimonial.

Esta investigación bascula en torno a dos momentos analíticos: uno conceptual y otro legal. A través del primero se justifica la necesaria participación de la Entidad Municipal en la gestión del Patrimonio Cultural, y, gracias al segundo, se intenta dar forma a esta intervención en la antesala de los actos administrativos: la Ley.

A) El análisis conceptual (capítulo I)

[9] ARON, R.: "Introducción", en WEBER, M.: *El Político y el Científico*, Alianza, Madrid, 2003, p. 32.

INTRODUCCIÓN

A través de la búsqueda de la existencia de principios fundamentales que relacionan la comunidad con su entorno, salimos al encuentro de la radicalidad de la cuestión.

Quizá porque las instituciones, como las tradiciones, han de ser analizadas desde las ciencias sociales *en función de los individuos, de sus acciones, actitudes, creencias, expectativas e interrelaciones*[10], la vida se ha convertido en el eje sobre al que, de una manera u otra, se vuelve una y otra vez en busca de una comprensión de las actitudes de la comunidad que coexiste con su herencia cultural. Como diría W. Dilthey: *las ciencias del espíritu se fundan, pues, en el nexo de vivencia, expresión y comprensión*[11].

La magnitud de este concepto en la historia del pensamiento no pasa desapercibida en nuestra investigación, haciendo un repaso a las aportaciones de los principales filósofos vitalistas de nuestra época que vinculan al individuo con el objeto y sitúan esta relación en el tiempo. Con ello se obtienen varios elementos que concurren: la vivencia individual/comunitaria en evolución como transmisora de significados a los objetos que concentran mayor capacidad referencial (los bienes culturales). Es decir, la intrahistoria como proceso acumulativo de carga semántica sobre la realidad material e inmaterial que alcanzan a definir mejor la realización del hombre como ser social. Ello comporta que, junto con el factor vital que rige y estructura esta fase del trabajo, exista el empeño de definir, defender y contrastar, paralelamente, otros elementos tales como la historia (con minúsculas), la identidad, la memoria colectiva o el objeto cultural, y ponerlos en crisis con la línea fundamental. Con ello se obtiene un perfil del Patrimonio Cultural en el ámbito de las comunidades que mantienen un contacto más próximo y frecuente con él, y la demostración de cómo este planteamiento ha de ir ganando terreno en la definición del concepto patrimonial con vistas a su práctica.

---

[10] POPPER, K.: "Hacia una teoría racional de la tradición" (1948), en *Conjeturas y refutaciones. El desarrollo del conocimiento científico*, Paidos, Barcelona, 1991, p. 170.
[11] DILTHEY, W.: *Crítica de la razón histórica*, Península, Barcelona, 1986, p. 145.

Estas relaciones se hacen especialmente evidentes y adquieren su plenitud en el lugar, el *locus*, escenario de la cotidianeidad y de circulación de significados en el tiempo. El ámbito local por excelencia, la realización humana más importante y la apropiación social del espacio asociada al proceso de civilización es la Ciudad. De ahí, su trascendencia no sólo la subraya su carácter transitivo sino también su comprensión como ámbito de conflictos y de abismos. El ciudadano siempre se posiciona (dialécticamente) ante su Ciudad. Unas veces más afines, otras más distantes, en ciertos momentos se funden orgánicamente, en otros el individuo la convierte en un elemento hostil, pero, tanto el uno como la otra, siempre están ahí. La Historia/historia del Hombre se ha forjado en las Ciudades.

En realidad, toda esta construcción lógica sobrentiende la existencia de un concepto de Patrimonio afianzado en la valoración de la Cultura y la superación de los criterios eminentemente monumentales, según demuestran los abundantes estudios que existen al respecto. Con ella se intenta apurar más esta nueva acepción, llevarla a sus últimas consecuencias, someterla a crítica en su definición y métodos, e intentar justificar sus fracasos tomando como paradigma el contexto local.

Pero la Ciudad es mucho más que una red de relaciones culturales y sociales, es, por ello también, un espacio de poder, un ámbito administrativo. Es lo que la convierte (a ella y a su medio circundante) en Municipio y al habitante en ciudadano. El espíritu de la Modernidad ha confirmado que la relación del individuo con su entorno urbano ha experimentado una progresiva institucionalización. Así la actividad social es canalizada a la urbe a través de la Administración Local. En este proceso se ponen al servicio instrumentos como el Planeamiento. A través de él la Ciudad Histórica se hace presente en la vida actual[12] y el tratamiento que efectúa de ella manifiesta la actitud ante el pasado.

[12] *De hecho, todo fragmento antiguo urbano debe ser integrado en un Plan de gestión* […] *local, regional y territorial que simbolice su relación con la vida presente.* CHOAY, F.: *L'allégorie du Patrimoine*, Seuil, Paris, 1999, p. 149 [traducción libre de la autora]

En general, con este desarrollo se persigue crear una trama que soporte una aproximación desprejuiciada a los conceptos, que destaque su apertura, su flexibilidad y su adaptación a los requisitos de la sociedad, esto es, que participe de su dinámica evolutiva; porque el lenguaje está al servicio del hombre y no al contrario, y con él cambia en función de sus necesidades.

B) El análisis legal (capítulos II y III)

La justificación de cómo se ha institucionalizado la relación individuo y Ciudad Histórica, y cómo la Administración Municipal es la principal artífice y mediadora de la misma, se corrobora en los siguientes capítulos que repasa la trayectoria legal emitida en este sentido en la Historia de España.

En cierto modo, se trata de un ejercicio que intenta realizar una lectura intrahistórica del discurso oficial manifestado en los documentos jurídicos, y en cómo uno y otro elemento se han influido mutuamente. Esto es, el análisis de la figura de los Ayuntamientos y de la vida local en todo su sentido, manejada desde el Estado (Órganos Central y Autonómico) a través del hábeas legislativo. En este contexto también hay lugar para los medios propios que, bien como traducción del contexto jurídico supramunicipal, bien como normas independientes, han tenido una fuerza decisiva en el Municipio: las Ordenanzas.

Esta panorámica pretende poner sobre la mesa la problemática municipal en la Historia, cuyo papel en la articulación de la Ciudadanía y el Patrimonio Cultural urbano no ha recibido la atención que merece, careciendo de la formalidad legal y, por tanto, metodológica, que requiere para ser efectiva y consecuente.

Con este fin recurrimos a una revisión de los principales textos jurídicos donde se vean directamente implicados los Consistorios siguiendo, un orden, primero cronológico, y luego, acorde a la naturaleza de la Ley. Con aquél, se intenta evaluar la situación de las Entidades Municipales en el concierto administrativo, enfatizando sus altibajos en función de su contexto histórico, así como su mayor o menor capacidad de decisión en la Ciudad.

Y por su parte, con la estructuración según el tipo de Legislación, se atiende a las diferencias en el grado de legitimación del Municipio que se ofrecen desde los principales Corpus concurrentes en la gestión de la Ciudad Histórica y en los que se ven directamente implicados los Ayuntamientos; nos referimos al Régimen Local, el Patrimonio Histórico y el Urbanismo. La referencia a otras Leyes tales como las de Expropiación forzosa o la de Arrendamientos, entre otras, tendrán también una breve atención por su carácter decisivo en la imagen de la Ciudad. Aunque debido a que la gestión municipal no es del todo determinante en ellas, especialmente en la segunda donde se profundizan en problemáticas de carácter eminentemente civil, sólo poseen un tratamiento anecdótico.

Ello nos ayuda a insistir en que nuestra aproximación a los instrumentos de gestión no nos interesa en tanto en cuanto su forma y contenido[13], salvo en lo que implica al Órgano Local y en su capacidad de intervención adecuada en la Ciudad Histórica a partir de ellos. Así, los Planes o las medidas de protección específicas, sólo serán tratados en tanto que es a través de ellos que los Ayuntamientos se involucran en las tareas de protección, y, en cualquier caso, se contempla la evaluación de su carácter positivo o negativo en este sentido.

Concluidos ambos análisis, el ejercicio de síntesis sobre este sustrato teórico (capítulo IV) se encarga, de poner en evidencia el contraste entre el análisis conceptual y el legal, y ofrecer una serie de medidas para conciliar ambas posturas en aras de una mejora en la gestión municipal, y, en general, de un avance en la protección, conservación y difusión del Patrimonio Cultural urbano a partir de la comunidad que reside en él. A nuestro modo de ver, el descuido de esta necesaria relación cuyo punto de encuentro es la cotidianeidad de los bienes culturales en el contexto municipal tiene un peso importante en el fracaso de las políticas patrimoniales. Este último ejercicio reivindica la atención a un ámbito olvidado que resulta ser decisivo, en realidad, para la salvaguarda de nuestras Ciudades Históricas.

[13] Este tema corresponde a otra investigación de gran envergadura y trascendencia para el estudio patrimonial como la que realiza en la actualidad Belén Calderón Roca *Revisión del criterio historiográfico en la tutela de las Ciudades Históricas (1900-1950)*, dirigida por la Dra. Rosario Camacho Martínez en la UMA.

En definitiva, los objetivos y finalidades que fijamos en este trabajo buscan llamar la atención sobre la colectividad local, olvidada en un *mare magnum* de propósitos filantrópicos a favor del valor social del Patrimonio Cultural, sin atender a aquellos que participan en sus beneficios, aunque no lleguen a disfrutar de ellos, que han de defender su conservación, a pesar de las cargas y las molestias que reciben muchas veces sin mediar explicación, y que concentran todas estas contradicciones en las acciones administrativas de un órgano gestor, el municipal, el cual no acaba de encontrar la línea fundamental para vehicular una política coherente conforme a la naturaleza histórica y cultural de la Ciudad.

El Patrimonio no surge para sí mismo, y en su definición tanto teórica como práctica no se puede olvidar que está al servicio del hombre y que surge con una finalidad: la de ser anclaje para dar sentido a la vida. Ese objetivo es nuestro fin.

La protección de los bienes culturales ha sido un deber reclamado a las Administraciones desde que surge una conciencia histórica y una posición lúcida hacia el pasado. Sin la mediación de los Ayuntamientos que encaucen la iniciativa privada, difícilmente la reivindicación popular de la conservación patrimonial podrá ser duradera y sistemática.

A nuestro modo de ver la necesidad de que exista una conveniencia y una adecuación entre los descubrimientos conceptuales del Patrimonio y la evolución social se tiene que producir en la gestión municipal, ya que, aquéllos cada vez más se mueven en campos epistemológicos y, ésta, tiende a situarse en el contrasentido entre su "profanación" y su conservación "espectacular".

Para desarrollar estos contenidos en forma y fondo, los recursos empleados han sido muy diversos. Por una parte, todo el análisis conceptual afronta, no ya desde la Historia del Arte como Historia del Patrimonio o de la Ciudad, sino también desde la Antropología, la Sociología, la Psicología, el Urbanismo, la Geografía, la Filosofía o la Educación, entre otras. Estos campos científicos han afrontado desde sus áreas de conocimiento la lectura de las relaciones estructurales entre la memoria de los pueblos y los bienes culturales urbanos. Las aportaciones dentro de la bibliografía española de cada disciplina no son demasiado profusas. Así, en el ámbito antropológico nos interesa destacar aportaciones como las de José Luis García García (*Antropología del Territorio*), Llorenç Prats (*Antropología y Patrimonio*) o Francisco Cruces, que concurren en la publicación del interesante número 27 de *Política y*

Sociedad (Universidad Complutense de Madrid, 1998). Asimismo, muy notables son los apuntes de Manuel Oliver Narbona para el *Anuario Etnológico de Andalucía, 1988-1990* sobre "Patrimonio Urbano e identidad". En todos ellos, las relaciones de hombre y espacio que habitualmente viene marcando gran parte de la historiografía en este campo, se muestra con una visión renovada donde el Patrimonio, como elemento de incidencia, se presenta con sus luces y sus sombras.

La Sociología española ha tenido, por su parte, a Manuel Castells y, sobre todo, a Jordi Borja como paladines de la gestión municipal de la Ciudad, haciendo también un hueco a los bienes culturales y a las relaciones de identidad. Otro autor a destacar es Ramón Ramos Torres que a partir de sus estudios sobre Maurice Halbwachs o Max Weber ha aportado alguna dilucidación a las definiciones de lugar, memoria colectiva o Ciudad.

Como éstos, los estudios geográficos han concentrado su atención en factores de interactuación social con el territorio, marcados por un intento por superar el determinismo. Nos ha interesado muy especialmente la contribución de geógrafos como Florencio Zoido o Víctor Fernández Salinas, que se han convertido en referencias para los estudios del Patrimonio local y el paisaje.

Es el ámbito filosófico el que nos ha reportado mayores referencias para la construcción de la base conceptual. De los clásicos del Pensamiento contemporáneo español, no sólo los grandes filósofos adscritos a la filosofía vitalista española, sino otros más actuales como Victoria Camps, Salvador Giner o Javier de Lucas se pueden hoy obtener las reflexiones más serias sobre Ciudadanía.

La bibliografía extranjera ha dominado la preparación del primer capítulo donde la psicología de la sociedad de masas ha tenido un lugar preferente, con análisis pormenorizados como el de la obra de Maurice Halbwachs, Martín Heidegger, Wilhem Dilthey o Georg Simmel. Las aportaciones más recientes las protagonizan las críticas al concepto de identidad (R. Brubaker y F. Cooper), o los debates franceses sobre la relación de ésta con la Cultura (J. P. Saez). La propuesta, ya clásica, de Peter L. Berger y Thomas Luckmann (*La construcción social de la realidad*) se convierte igualmente en una aportación definitiva que recoge toda la tradición del post-estructuralismo y lo aplica a la vida cotidiana; sin duda un tema clave para comprender el papel del Patrimonio en este contexto.

El análisis legal por su parte se ha planificado a partir de las principales aportaciones en el terreno del Urbanismo y la Arquitectura. En ellos se reconocen fácilmente nombres como Luis Moya o José Fariña Tojo, los cuales se han visto enriquecidos con muchas de las publicaciones sobre experiencias de proyectos que se realizan desde el ámbito autonómico, destacando especialmente las editadas por la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía (*Análisis urbanístico de Centros Históricos de Andalucía: Ciudades medias y pequeñas*).

El pensamiento político, no sólo a través de filósofos sino también de estadistas, ha tenido su piedra angular en el *Ideario* de Antonio Maura o en antologías como la de Javier de Burgos o Joaquín Costa, e incluso en muchos testimonios de regidores municipales.

El fundamento bibliográfico, sin embargo, más importante en parte del primer capítulo, pero sobre todo en el segundo y el tercero, como complemento esencial para el análisis legal que centraba estos apartados (Legislaciones y Normas Municipales, eminentemente, Ordenanzas de ayer y hoy) es sin duda el del Derecho español y su doctrina, especialmente encaminada a los tres Corpus que se manejan: Régimen Local (con autores tan relevantes como Manuel Sánchez Morón o Enrique Sánchez Goyanes), Patrimonio (Juan Manuel Alegre Ávila o Concepción Barrero) y Urbanismo (Tomás Ramón Fernández o Santiago González-Varas); además de un repaso por el ámbito de la Administración en general, de la mano de nombres tan importantes como los de Eduardo García de Enterría y Ángel Sánchez Blanco.

Es precisamente en este campo estricto donde encontramos los ensayos y reflexiones más cercanos al tema que se defiende en estas páginas, aunque generalmente se ofrecen en forma de capítulos, artículos o conferencias, y sólo en raras ocasiones a través de libros completos sobre la materia. Así uno de los primeros es el artículo de Nemesio Rodríguez Moro, la "Defensa de los valores históricos, artísticos, típicos y turísticos de carácter local", publicado en 1965 por la *Revista de Estudios de la Vida Local*. En él, se llamaba la atención sobre la importancia de proteger los bienes locales, sin dejar muy claras las líneas de gestión municipal, que dejaban constancia de la influencia del Decreto de 1958, por el cual se creaba la figura de Monumentos Locales. Su reivindicación de una Comisión local del Patrimonio Artístico en cada Municipio lo sitúa sin embargo a la vanguardia de la reivindicación de una mejora en la administración desde la propia localidad.

Ya contando dentro de la Legislación vigente destacan los estudios de Enrique Sánchez Goyanes (con "La protección del Patrimonio Cultural en el Derecho Español. Especial referencia a las competencias municipales", en SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.): *Urbanismo y Patrimonio Histórico*, Fundación cultural Santa Teresa y otros, Ávila, 1999, pp. 35-70), Alberto Gómez de Barahona (con "Las competencias municipales en la protección del Patrimonio Cultural", en SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.): *Ciudades Patrimonio de la humanidad de España. Urbanismo y Patrimonio Histórico*, Ministerio de Educación, Ciencia y Deporte-Grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España, Madrid, 2001, pp. 47-60) o Fernando García Rubio (con "El papel de los Ayuntamientos en la conservación del Patrimonio Cultural. Estado de la cuestión", *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, nº 12, 2004), todos ellos centrados en perfilar la función de los Ayuntamientos en el concierto administrativo, sin abundar demasiado en planteamientos críticos y conceptuales. Únicamente se presentan como un repaso al articulado de las Legislaciones patrimoniales, principalmente.

Con el mismo espíritu compilador, haciendo relación de los puntos que tratan la gestión municipal del Patrimonio dentro de los documentos jurídicos son los libros de Vicente Boix Reig, *La gestión municipal del Patrimonio edilicio*, de 1983, o el más reciente de José María Abad Liceras, *Administraciones Locales y Patrimonio Histórico*, de 2003. El primero de ellos, donde destaca la brillante "Introducción" de Ramón Martín Mateo, dilucida la atención que merecen las Entidades Locales en el concierto administrativo, y realiza un elenco de artículos de las Leyes pasadas y presentes que han recogido artículos sobre la gestión municipal. El segundo, sin embargo, se remite a la Legislación vigente, estatal y autonómica, con una breve explicación sobre los artículos que tratan este tema, y donde el único ejercicio crítico es el que se ofrece en la sistematización de las acciones que, al respecto, realizan los Municipios.

A pesar de su escaso tratamiento como tema de investigación, la gestión municipal del Patrimonio Cultural inmueble no ha pasado desapercibida en la práctica, siendo motivo de debate tal y como han demostrado seminarios y congresos, como el dedicado a *Los Municipios y la conservación del Patrimonio Histórico y Artístico* (Caracas, Octubre 1982), o los que organiza la Asociación Casas Históricas y Singulares donde podemos citar *Problemas de intervención en Inmuebles Históricos en el ámbito municipal.* (Vitoria, 22 y 23 de noviembre, 2000).

Las experiencias de casos concretos suponen también una fuente de información importante no sólo en sus presentaciones en encuentros y ciclos de conferencias, sino también a través de artículos. No obstante, la autocomplacencia de los mismos y el "adorno" o la omisión de informaciones, llegándose a entender más como un recurso de atracción turística, los hace poco fiables como referencia.

Por su parte, la Historia del Arte no abunda demasiado en este tema. La renovación de los conceptos y la necesaria mirada hacia las comunidades locales es una cuestión que han reivindicado nombres destacados como María Morente, Cristina Gutiérrez-Cortines, Mª de los Reyes Hernández Socorro o Josep Ballart. A través de sus aportaciones se ha creado un marco propicio para llevar al Municipio la cuestión patrimonial. Del mismo modo, y a través de rigurosos trabajos de investigación en el ámbito urbano de ciudades concreta, los trabajos de Mª del Mar Lozano Bartolozzi, persisten en la llamada de atención en este contexto territorial y administrativo.

Nuestra disciplina demuestra cómo la investigación del Patrimonio Histórico puede proyectarse desde sus recursos y no restringirse únicamente al Derecho[14]. Autores como Ricardo Anguita Cantero o José Castillo Ruiz son una autoridad ya en ambos campos de conocimiento, superando los límites a los que se pretende confinar estas áreas. Uno y otro autor, precisamente son dos pilares esenciales de este trabajo, en la atención al ámbito municipal a través de sus normas más importantes relacionadas con el Urbanismo o la apertura de la conservación más allá del monumento.

La falta de Bibliografía específica sobre el tema concreto que tratamos es síntoma de una cuestión que no deja de preocuparnos: la resistencia a afrontar, de una vez por todas, la problemática del Patrimonio urbano "a pie de edificio", desde su contexto vital, desde el Municipio. Sin duda, una fortuna crítica contagiada por los prejuicios ante estas entidades territoriales y administrativas, debido a su alto grado de corrupción, o la desesperanza para hacer frente a un problema de suma complejidad, han llevado consigo un abandono doctrinal proporcional al que sufre en su perfil legal.

[14] Dice J. GARCÍA FERNÁNDEZ: … *la historia jurídica de los bienes culturales va en paralelo a la historia del Derecho y no a la historia del arte*. ("Prólogo", en GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (ed.): *Legislación sobre Patrimonio Histórico*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 39).

La cuestión ideológica amilana también al investigador, ya que una crítica abierta al sistema administrativo vigente en función de criterios culturales, pueden ser confundidos con juicios nacionalistas o antidemocráticos. La necesidad de rescatar los valores científicos y la distancia que requieren estas cuestiones ha de ser valorada más allá de partidismos y redactada, más que nunca, y como diría Raymond Aron, *en prosa y no en verso*[15]. La cuestión del Patrimonio urbano en el ámbito local y los vínculos culturales que existen entre objeto y comunidad no han de menospreciarse por haber entrado a formar parte de discursos perversos y desquiciantes. Una revisión de estas relaciones puede poner definitivamente cada cosa en su lugar. El localismo y la miopía de las posturas endogámicas, de los relatos solipsistas, sólo pueden superarse recuperando, precisamente, lo local.

No hay que dar la espalda a una realidad que nos embiste cada vez que se inicia un programa de recuperación, conservación y difusión del Patrimonio, sabiendo que, de antemano, la última palabra siempre la tiene el Municipio.

Ante este panorama el compromiso de la Historia del Arte es fundamental si atendemos a la realidad que en verdad importa: el Patrimonio Cultural. La diversificación de la disciplina más allá de cuestiones estéticas hacia principios culturales, y su asimilación del estudio de los bienes patrimoniales, ha contribuido a formar profesionales conocedores de los métodos más adecuados para la gestión. Esta preparación se ve hoy además completada por masters y cursos de especialización en esta tarea que corroboran la demanda de una Administración cada vez más ávida de personal adecuado a la nueva realidad socio-cultural.

El historiador del Arte se encuentra en una posición privilegiada respecto al resto de profesionales gracias a su conocimiento sobre el objeto en el que se actúa, esto es la Ciudad Histórica. Consciente de sus limitaciones, y de las actuaciones que pudieran alterar su esencia, se convierte en un componente de suma versatilidad en las distintas áreas que inciden directamente en ella, no sólo las urbanísticas, sino también las estrictamente patrimoniales.

No quisiéramos acabar esta presentación sin dedicar unas palabras a todos aquellos que han contribuido de muy distinta forma a la realización de esta tesis. En primer lugar, a la

[15] ARON, R.: *op. cit.*, p. 34.

doctora Rosario Camacho Martínez, que nos inició en esta nueva mirada de la Ciudad y nos inculcó el respeto a las realizaciones humanas pasadas, presentes y futuras, confiando también en las posibilidades de esta investigación. E igualmente, a la Asociación PROCURE, (PROtección del Casco URbano y su Entorno) de Coín (Málaga), a la que dedicamos esta tesis, cuyo esfuerzo, que es el nuestro, ha demostrado la urgencia de este trabajo.

No podemos olvidar tampoco a todos los que nos han ayudado a salvar los vericuetos bibliográficos de un tema casi inédito con sus sugerencias. Por ello queremos mencionar al profesor Manuel Toscano Méndez, María Morente del Monte, Juan Francisco Rueda Garrote, Sebastián Guerrero Loriguillo y Antonio González Colorado, por sus acertadas propuestas, su generosidad al compartir con nosotros sus conocimientos y, por supuesto, su apoyo activo.

Finalmente, debemos nuestro agradecimiento a aquellos que nos han facilitado el camino para garantizar la buena realización de este estudio. Es por ello que quiero recordar al profesor Juan María Montijano García, Leonardo Fidalgo y a todos mis compañeros del Departamento de Historia del Arte, sin olvidar al personal de la Biblioteca y Hemeroteca de la Facultad de Económicas y Empresariales, y, por supuesto, a mi familia y amigos que han vivido pacientemente el lado más ingrato de esta tesis.

CAPÍTULO I

I. EL CONCEPTO DE LO LOCAL EN LA DEFINICIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL.

Los Municipios son al día de hoy los más importantes gestores del Patrimonio urbano. Tal afirmación, a pesar de la distribución de competencias actualmente vigente, no es gratuita, teniendo en cuenta que es esta primera unidad territorial la que recibe la mayoría de las intervenciones sobre los bienes culturales, mediando o no autorización de la Administración competente en materia de Cultura.

Esta circunstancia no es una realidad meramente ejecutiva, sino que subyacen en ella distintos factores que refuerzan la legitimidad de los Ayuntamientos y de la sociedad civil local como actores patrimoniales de primera clase. Nos referimos, en primer lugar, a la naturaleza de esta institución, que surge "espontáneamente" de la libre asociación de ciudadanos, y, en segundo lugar, a sus elementos de cohesión y de significado que se concretan bajo el concepto de Patrimonio Cultural. De la relación entre estas dos claves, parte un análisis que enfatice la relación entre ambas.

Así, la línea que seguiremos toma como punto de partida el desarrollo de la concepción de Patrimonio Cultural vinculada indisolublemente al concepto de identidad de los pueblos a lo largo de su historia. Las distintas acepciones, excluyentes en muchos casos, que el término "identidad" ha adquirido con el tiempo, hacen prioritario un análisis exhaustivo de las posibilidades metodológicas que nos ofrece para soportar la investigación. La viabilidad de este concepto encuentra su principal punto de apoyo en las consideraciones sobre la memoria colectiva configurada precisamente a partir de la coexistencia de los individuos y su plasmación en la cultura material, siendo la Ciudad su máxima realización.

En el seno de este marco, en el que la significación del Patrimonio y su carga simbólica vienen dadas a través de la cotidianeidad, de la convivencia y del diálogo permanente y directo que se establece con él, surge la perentoria necesidad de buscar, entre sus formas de gobierno, aquello que los hace garantes de la conservación de estos bienes. En este sentido, y al no existir hasta el momento suficientes obligaciones en materia cultural, el Urbanismo

sigue siendo el principal instrumento para dirigir y coordinar las actuaciones. Hoy en día, cualquier acción sobre la Ciudad es una acción sobre el Patrimonio: sobre el paisaje, sobre los estratos de los centros históricos. Los bienes culturales urbanos, como productos de una comunidad en un contexto determinado, en íntima relación con aquellos que lo crean y, mucho más, con quienes lo disfrutan, es siempre local.

Este arraigo y sujeción a coordenadas espaciales tan extremas, que en el caso de la Ciudad Histórica, en tanto que inmueble y en tanto que producto colectivo, se convierte en su máxima expresión, ha sido frecuentemente tergiversado por matices nacionalistas y fundamentalistas[16], surgidos de la contaminación más extrema que ha sufrido el concepto de identidad, al que nos hemos referido más arriba. Como sabemos, el Patrimonio como símbolo de la Cultura que lo produce ha sido manipulado en este sentido en ciertos momentos de su historia, y ello ha llevado aparejado su confusión con estructuras obsoletas de interpretación del mismo así como de mentalidad involucionista, alentadas además por la exaltación de la metrópolis y de los espacios de tránsito como definidores de la vida contemporánea. Este último tabú ha denostado la vida comunitaria, aquella que impregna definitivamente la Ciudad Histórica, que la define en el habitar, oponiendo una superación de la misma.

La tendencia imperante y la subestimación de la herencia cultural y de su política de conservación, han llevado consigo importantes oleadas de graves remodelaciones en nuestras Ciudades. Esta insensibilidad lleva a la trágica diagnosis de la situación actual tal y como acertadamente apunta Doxiadis: *no tenemos pruebas de que la comunidad de un barrio, la comunidad de un vecindario, no es necesaria hoy día, y sin embargo lo destruimos*[17].

Asimismo se trata de corregir la tendencia general a señalar a los Ayuntamientos como los principales agentes de destrucción, por acción u omisión. Bien es cierto que *los naturales de una región o de una Ciudad Histórica suelen ser sus peores enemigos, salvo en los raros casos en que estos naturales alcancen un alto grado de ilustración* […] *el nativo no aprecia lo que tiene delante de sus ojos,* […] *porque le faltan elementos de contraste para valorarlo y sentir su específico carácter*[18]. Sin embargo, es necesario establecer pautas que eviten el

[16] Jordi BORJA (*Ciudad y Estado*, PPU, Barcelona, 1988) y Jean-Pierre SAEZ (*Identités, cultures et territoires*, Desclée de Brouver, Paris, 1995) destacan este aspecto.
[17] En KELLER, S.: *El vecindario urbano. Una perspectiva sociológica*, Siglo XXI, Madrid, 1979, p. 196.
[18] CHUECA GOITIA, F.: *La destrucción del legado urbanístico español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1977, p. 99.

fracaso de las medidas cautelares en los términos municipales, que tiene como primer punto a desarrollar la descentralización y la asunción de un compromiso de autogestión.

La intención básica de este estudio de lo local como punto de partida para la gestión de la Ciudad Histórica es la de **humanizarla** en todos los sentidos, que deje de estar desbordada por la anomia, el no-lugar y la atopia. Es necesario superar la planificación a gran escala, carente una atención a la realidad social circundante, sin la cual no tiene sentido. Ese ámbito social construye su ser en el habitar[19], acumula experiencias en el espacio urbano y crea una relación (sentimental) con él. Este criterio subjetivo se sublima en la memoria colectiva y crea relaciones de identidad necesaria a toda civilización. La gestión ha de considerar ese todo integrado que es la Ciudad y sus habitantes, ha de garantizar la identidad de los pueblos, la cual tiene su anclaje principal en su producción material: en su Patrimonio.

Este estudio quiere ser también una despedida (si es que verdaderamente hay un final) de las formas tradicionales de vida basadas en las relaciones de identidad destiladas hacia formas plurales de participación/cohesión: la Democracia. En la actualidad lo local en las grandes metrópolis se manifiesta en los barrios con una nueva máscara, con una relación con el espacio más jerarquizada e impuesta (ya viene dada) pero donde se pretende también sentirse identificado con el contexto.

Nuestra propuesta no sólo pretende quedarse en la metodología analítica y en planteamientos holísticos sino, especialmente en este capítulo ahondar en el mundo espiritual de los pueblos, sujeto al relativismo fragmentario de la vida. Al intentar acercarnos a este aspecto se comprenderá qué hace tan necesaria la intervención de los Ayuntamientos en la gestión patrimonial y por qué han de convertirse éstos en los directores de muchas de las actuaciones que se realizan en la Ciudad Histórica. Es éste, pues, el punto de partida para ofrecer conjuntamente una propuesta final de desarrollo práctico de nuestras teorías.

Aunque el crecimiento y el proceso de conurbación auguran ya asentamientos metropolitanos de grandes dimensiones con circuitos supramunicipales, nos interesan especialmente los núcleos poblacionales pequeños y medianos en tanto que poseen un sistema de gestión directa e inmediata. Esta selección se debe principalmente a que, no sólo se trata de

---

[19] *Es el habitar, la vida cotidiana, quien produce el espacio*. Así lo expresa Manuel CASTELLS en *La cuestión urbana* (Siglo XXI, Madrid, 1979, p. 114), adoptando este planteamiento eminentemente de Heidegger o Merleau-Ponty.

unidades de población muy abundantes en el territorio español[20], sino los más desprotegidos por las Administraciones culturales, especialmente en lo que al Patrimonio característico se refiere, en la medida en que se sustenta en el valor de tipologías y cuyo interés afecta principalmente a la comunidad. Este planteamiento no es excluyente sino que se pretende como ensayo, pudiendo ser elevado, no obstante, a propuestas metropolitanas, actualmente factibles a través del sistema de distritos.

[20] Según la nota de prensa del Ministerio de Administraciones Públicas del día 11 de agosto de 2004, a partir de la consulta de los datos del último padrón hasta tal fecha, *el 85% de los 8.109 Ayuntamientos tiene menos de 5.000 habitantes* y *dos de cada tres habitantes (66,13%) vive en Municipios de más de 20.000 (y menos de 100.000) habitantes*. Estos datos confirman la fortaleza y la presencia inexcusable de los pequeños Municipios. Por su parte, las grandes Ciudades, aunque aún conflictivas, y representando un porcentaje inapreciable (sólo el 0,7%), atraen gran parte de las iniciativas en materia municipal especialmente en cuestiones de bienes culturales (aunque en la práctica muchas veces sea inapreciable). A nuestro entender, a pesar de que los resultados no sean del todo óptimos, las grandes Ciudades no están tan desprotegidas en materia Patrimonial como lo están los pequeños y medianos Municipios, siendo esta una cuestión histórica según veremos en los capítulos sucesivos.

CAPÍTULO I

I.1. LO LOCAL Y EL CONCEPTO DE PATRIMONIO CULTURAL.

Como hemos apuntado en más de una ocasión, lo local y el concepto de Patrimonio Cultural tienen (o deberían tener) su punto de encuentro en la identidad.

Pero antes de inaugurar los apartados siguientes, es indispensable discernir los distintos campos semánticos que se han asociado al término "identidad" y averiguar si, dentro de la controversia que ronda su uso en distintos contextos, nos es lícito servirnos de él como categoría de análisis.

Sabemos, por la definición que nos da la Real Academia de la Lengua Española que en su segunda acepción se entiende como *conjunto de rasgos propios de un individuo o de una colectividad que los caracterizan frente a los demás*. Asimismo se considera como *conciencia que una persona tiene de ser ella misma y distinta a las demás* y finalmente *hecho de ser alguien o algo el mismo que se supone o se busca*[21].

A partir de ésta y de la doctrina emanada consideramos tres fases esenciales para perfilar cuál es la función que habrá de cumplir en nuestro estudio:

A) La ilegitimidad de la identidad como categoría de análisis

B) La identidad: concepto contingente

C) La identidad como referencia de la investigación

A) La ilegitimidad de la identidad como categoría de análisis

La principal crítica hacia el uso de la identidad como premisa de estudio viene dada a través de la obra de R. Brubaker y F. Cooper[22]. Ambos autores han puesto en crisis el empleo de estudio como punto de partida en el trabajo

[21] Voz "identidad" en *Diccionario de la Real Academia Española*, vol. II, Espasa Calpe, Madrid, 2001.
[22] BRUBAKER, R. y COOPER, F.: "Beyond 'identity'", *Theory and Society*, 29, Kluwer Academic Publisher, Dordrecht, 2000, pp. 1-47.

teórico. Las principales razones esgrimidas son su ambigüedad, significados contradictorios y reificación (instrumentalización) de connotaciones[23].

Según estos autores, el investigador ha manejado el término a conveniencia en dos sentidos:

- En *strong sense*, o sentido literal, conforme a la esencia semántica del término, que, según éstos profundiza *en la igualdad/mismidad a través del tiempo o las personas* [24]. En este sentido, se incide en la homogeneidad y fuertes vínculos de los miembros del grupo, acentuando los límites y marcando su diferencia respecto a otros no integrantes del mismo.
- En *weak sense*, que distinguen los distintos campos semánticos donde se emplea actualmente el término "identidad", no sólo en lo que se refiere a los grupos humanos, de acción cohesionada a través de fórmulas muy diversas, sino también a la noción que el individuo posee de sí mismo y se asocia a la personalidad. Entre estas acepciones, según indican, se producen colisiones y antagonismos tales como la justificación de la diferencia o de la pluralidad cultural.

Además el significado "fuerte" menoscaba los llamados significados débiles haciendo contradictorio cualquier uso que no se atenga a aquél.

El concepto de identidad que se propone es considerablemente restrictivo según se indica: *El sentido cotidiano de "identidad" está fuertemente sugerida al menos por alguna igualdad a través del tiempo, alguna persistencia, algo que recuerde lo idéntico, a lo mismo, mientras otras cosas están cambiando*[25].

Este caos aparente en la acotación conceptual se ha explicitado hasta el momento en dos aplicaciones del término desde puntos de vista arriesgados: la corriente esencialista, basada en los usos radicales del término, y la corriente

[23] *Ibidem*, p. 34. [traducción libre de la autora]
[24] *Ibidem*, p. 10. [traducción libre de la autora]
[25] *Ibidem*, p. 11. [traducción libre de la autora]

constructivista, muy próxima al determinismo, y que supedita a las variantes del entorno (epistemológico o práctico) las posibilidades del término[26].

Su uso político lo ha hecho indisoluble del concepto de nación; ello lleva aparejado las corrientes más extremas en este sentido.

Todo lo dicho y un empleo indiscriminado de la palabra, ha vaciado plenamente el concepto de "identidad" y lo ha convertido en un recurso inapropiado para emprender un trabajo en profundidad según se observa. No así, considera que la identidad en cuanto a tal es una categoría práctica y una realidad que frecuentemente se da en el medio social, pero para estos autores no es óbice, o al menos no lo suficiente, para que se convierta en categoría analítica.

La propuesta de Brubaker y Cooper será la sustitución de "identidad" por otros vocablos más apropiados al contexto semántico donde se emplee. Estos son *self-understanding*, auto-conocimiento o comprensión de sí mismo/-s (y asociada a ella también *auto-representación* y *auto-identificación*) que, según ambos, se acomoda a las diferente nociones de su existencia que posee cada grupo a lo largo del tiempo; *identification*, especialmente a lo que a vínculos sentimentales grupales o individuales se refiere; o *commonality*[27], el cual incide en el hecho de compartir atributos comunes entre los miembros del grupo.

Estas críticas y su consecuente repertorio terminológico han de ser considerados con cautela, ya que, aunque acertados y necesarios, no excluyen la posibilidad de emplear el término para el análisis.

Toda la postura crítica de Brubaker y Cooper ha girado más en torno a una problemática lingüística que a una cuestión metodológica. La cuestión de la "identidad" no es un caso excepcional. Los campos semánticos de cuestiones barajadas en las ciencias sociales tales como Cultura, historia, espacio… son inabarcables. Tanto que hace necesaria la redefinición de los términos al

[26] *Vid.* también, CALHOUN, C.: "Social Theory and the Politics of Identity", en CALHOUN, C.: *Social Theory and the Politics of Identity*, Blackwell, Oxford, 1995, pp. 9-36.

[27] Este término, no muy lejano a *communality* (comunidad), no posee definición en el diccionario. Aunque este vocablo se construye a partir de la raíz *common*, que subraya lo común como algo compartido o unido.

comienzo de cada investigación y delimitar el campo sobre el que se pueda desenvolver cómodamente el estudio.

En primer lugar las acepciones que "debilitan" el concepto, en cuanto tales, y en cuanto asociados al término, no pueden ser descartadas. Las significaciones vinculadas a la idea de identidad no son excluyentes sino acumulables. Tampoco hay jerarquía entre ellas, no hay más o menos fortaleza o debilidad entre sus contenidos. En realidad, con el análisis crítico propuesto los autores han tomado como modelo los postulados esencialistas basados en la literalidad.

También entendemos que los términos alternativos que se ofrecen ayudan pero no consiguen afinar más los trabajos teoréticos. Ello se debe a que, en un caso son términos que designan el proceso para alcanzar la identidad (nos referimos a auto-comprensión y a identificación), y en otro, la manifestación de la misma (*commonality*). Esta circunstancia provoca que a pesar de que el deseo de ambos autores sea fortalecer esos sentidos débiles a través de otros términos sinónimos, la analogía entre unos y otros no alcanza plena similitud, encontrándonos, de nuevo ante un problema semántico.

Si la identidad es una realidad, si es válida como categoría práctica porque se define en la realidad social, no puede ni debe ser desechada como categoría de análisis. Quizás, y fundamentalmente, porque la relatividad a la que se relaciona, no es tan acusada como se plantea aquí.

B) La identidad: concepto contingente

La debilidad de acepciones asociadas a conceptos tales como "identidad" o "Cultura" ha dependido de la fortuna de las teorías que más acertadamente han acometido su interpretación a partir del análisis social. La prosperidad de unas o de otras, su debilidad o su fuerza, manteniendo la terminología de Brubaker y Cooper, dependen de factores históricos, estos son, espacio-temporales[28]. Luego estamos ante conceptos que, como en la sociedad en que se gestan, están

[28] Así lo hacían ver estos autores: *la auto y alter-identificación son fundamentalmente situacionales y contextuales*. BRUBAKER Y COOPER: *op. cit.*, p. 14. [traducción libre de la autora]

sujetos al devenir histórico, y con él se hace versátil y flexible su significado con el fin de seguir siendo un vehículo de comprensión de la realidad que le rodea.

En la misma tesitura Cristóbal Ruíz, en su ensayo *Educación intercultural. Una visión crítica de la Cultura*[29], se encontraba precisamente con el concepto de Cultura. Para él, las posturas *absolutistas* (esencialistas) o *relativistas* (constructivistas) no consiguen sino frustrar los objetivos de la investigación. Si hay algo a valorar del concepto de Cultura, como del de identidad, es su carácter ***contingente***. Se hace perentorio considerar las variables que inciden en su polisemia, se trata de una cuestión más allá de problemas semánticos.

Bien es cierto que cada categoría de análisis necesita de una delimitación conceptual previa sobre la que se acomoden nuestras hipótesis de trabajo. Sin embargo, y de nuevo remitiéndonos a Cristóbal Ruíz, estas construcciones de significados sólo habrán de ser afrontadas desde principios éticos, consecuentes con la realidad social y cultural del momento.

El cometido prioritario es erradicar definitivamente la estigmatización de la identidad por su vínculo con el nacionalismo y el fundamentalismo más acérrimos. Esta vertiente deviene del empleo que los discursos de la reivindicación nacionalista hacen de ella. Ciertamente, tal fenómeno es real, y por tanto legitima su uso en este contexto. Sin embargo, una no conduce necesariamente a la otra, y por ello no nos limita para que el uso político de la palabra no busque nuevas salidas más moderadas, como veremos en epígrafes sucesivos.

Luego ¿hasta qué punto puede servirnos la "identidad" como criterio fundamental del método? ¿es viable su uso en la investigación? O más aún, ¿es útil su empleo en el estudio del Patrimonio?

[29] RUÍZ ROMÁN, C.: *Educación intercultural. Una visión crítica de la Cultura*, Octaedro, Barcelona, 2003.

C) La identidad como referencia de la investigación

Según lo expuesto, y volviendo de nuevo a la definición de la RAE, cabría establecer distintas reflexiones sobre sus acepciones:

- *conjunto de rasgos propios de un individuo o de una colectividad que los caracterizan frente a los demás*. Estos "rasgos propios" no son estables ni en el espacio ni en el tiempo, se suman, se modifican y evolucionan. La identidad no es algo estático ni homogéneo sino que es el producto dinámico de una suma de experiencias reunidas a lo largo de la historia que se manifiestan en objetos, materiales o intelectuales. Así es en el caso del individuo y así también lo es en el sujeto colectivo, el cual absorbe las aportaciones que el contacto con otros miembros va modelando.

  En cuanto a su condición diferenciadora, cabe también establecer un nuevo matiz. Las identidades no se definen tanto por sus características propias como por sus relaciones mutuas[30]. Es decir, no sólo se plantea una delimitación de las particularidades definidoras sino que se hace necesario entrar en contacto con otras.

- *conciencia que una persona tiene de ser ella misma y distinta a las demás*. Evitando las interpretaciones psicoanalíticas, nos interesa centrarnos en este punto en el "yo común". En este sentido, la valoración que posee de sí mismo el sujeto colectivo, en la misma medida en que se da a escala personal, adquiere como veremos, su razón de ser en la necesaria proyección de la misma sobre la realidad circundante.

- *hecho de ser alguien o algo el mismo que se supone o se busca*. Como en las acepciones anteriores, la equiparación del grupo a la experiencia personal de la identidad, nos induce a pensar que ésta no se concreta en un proceso inalterable sino que su definitiva definición está siempre inacabada y abierta. Precisamente en este proceso evolutivo y acumulativo es donde se define la identidad, ya que aquellos atributos que puedan considerarse inamovibles siempre se hallan en relación con otros tantos de distinta

[30] LIPIANSKY, E.-M.: "Communication interculturelle et modèles identitaires", en SAEZ, J.-P. (dir.): *op. cit.*, p. 36.

naturaleza espacio-temporal. Este suceder hace necesario también el reflejo material que vehicule el encuentro consigo mismo.

En este valor se incide bastante en la definición de identidad; tal y como puntualiza J. J. Pujadas la ***idea de continuidad*** se convierte en un valor clave. Asimismo, concreta este objetivo en *las discontinuidades, los cruces y los cambios de rumbo, en forma de una confrontación dialéctica constante entre el bagaje sociocultural-simbólico identificado por el grupo como genuino y las circunstancias globales que enmarcan, constriñen o delimitan la reproducción del propio grupo*. En esta tensión dialéctica es donde se define la imagen del sujeto colectivo para su desenvolvimiento y para perfilar su papel en el concierto con otras identidades.[31]

La identidad se manifiesta a distintos niveles (personal y colectivo) no excluyentes, y de distintas maneras (definidos en particularidades dinámicas y diferenciales, en la imagen de sí, en la búsqueda permanente), pero siempre es una.

Hoy día se plantea una realidad del individuo y del grupo en la que no caben superposiciones y donde son capaces de convivir en sí distintas manifestaciones distintas de identidad: *La pluripertenencia es el destino del individuo hoy en día. En él se superponen una varidad de identidades. Imposible despojarle de una parte de sí mismo bajo riesgo de privarle de su contemporaneidad o de su carácter de ser histórico...*[32]. Y en sí misma, todas esas identidades concurren en el ser del hombre de hoy.

No podemos confiar en posturas esencialistas ni en acotaciones estrictas de los términos que únicamente consigan empobrecer los análisis en aras de un rigor que no alcanza su correspondencia con la realidad objeto de estudio. De nada nos sirve la comprensión de la identidad desde su *strong sense* si *es el hecho de la diversidad el que debe salvarse, no el contenido histórico que le ha dado cada época y que ninguna podría perpetuar más allá de sí misma*[33].

---

[31] Citado en PRATS, Ll.: *Antropología y Patrimonio*, Ariel, Barcelona, 1977, p. 31.
[32] SAEZ, J.-P.: "Introduction", en SAEZ, J.-P. (dir.): *op. cit.*, p. 25. [traducción libre de la autora]
[33] LEVI-STRAUSS, C.: *Raza y Cultura*, Cátedra, Madrid, 1993, pp. 103-104.

Hemos pues de ser consecuentes con el devenir histórico del término acomodado a cómo se realiza en el hombre.

Para finalizar, y secundando la investigación lingüística de Brubaker y Cooper, nos interesa puntualizar ciertos matices en el uso de la locución "identidad cultural". A nuestro modo de ver, esta expresión es tautológica: toda identidad es un fenómeno cultural. La adjetivación del término resulta del todo innecesaria ya que el ser humano, aún desde su individualidad, desarrolla siempre su consciencia propia bajo unos marcos culturales concretos, aunque no llegue a identificarse con ellos de ningún modo[34]. Es más, el hombre, como ser cultural, es el único que desarrolla identidad, frente al mundo animal[35]. Aún con eso, no vemos desacertado el giro, en cuanto es empleado para reforzar la asunción de conciencia del hombre sobre su naturaleza social y comunitaria[36].

Todos estos apuntes sobre la operatividad del término en la investigación pueden sintetizarse en la siguiente definición establecida por Manuel Castells: *Por identidad* [...] *entiendo el* ***proceso de construcción del sentido*** *atendiendo a un atributo cultural, o un conjunto relacionado de atributos culturales, al que se da prioridad sobre el resto de las fuentes de sentido…*[37]. El hecho de significar, dotar de sentido: ésa es la clave para comprender el papel que puede llegar a desempeñar este concepto en la actualidad teórica y práctica. El

---

[34] HORKHEIMER, M.: *Sobre el concepto del hombre y otros ensayos*, Buenos Aires, Sur, 1970, p. 19. Este aspecto ha sido ampliamente desarrollado también por Henri Bergson y Maurice Halbwachs a los que haremos alusión en futuros apartados.

[35] Es interesante en este sentido la profundización en esta diferencia, a través de lo orgánico y lo social, que realiza KROEBER, A. L. (1917): "Lo superorgánico", en KAHN, J. S.: *El concepto de Cultura: textos fundamentales*, Anagrama, Barcelona, 1975, pp. 47-83.

[36] Esa es la puntualización que la doctora María MORENTE en su tesis: *La identidad cultural no responde, pues, a unos rasgos universales, fruto de un comportamiento propiamente humano, sino a unas peculiaridades específicas para cada comunidad, en atención a su contexto y a su propia capacidad de autodefinirse y expresarse mediante unas señas que la diferencian*, en MORENTE DEL MONTE, M.: *El Patrimonio Cultural. Una propuesta alternativa al concepto global de Patrimonio histórico. Aplicación al análisis de Ciudad Jardín de Málaga*, Universidad de Málaga, Departamento de Historia del Arte, Málaga, 1996 (edición en microformas), p. 239.

[37] CASTELLS, M.: *El poder de la identidad*, en *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura*, vol. II, Alianza, Madrid, 1997, p. 28 [la negrita es nuestra]. Este planteamiento también es seguido por N. GAGNON: "*La identidad es el resultado de un proceso de apropiación simbólica de la realidad que supone la acción de un actor singular sobre un universo de significaciones* [...] *Por esta capacidad de conferir del sentido a los hechos necesarios y de materializar las significaciones adquiridas, el actor deviene sujeto, autor de sus actos y portador de identidad*. En "Donnés autobiographiques et praxis culturelle", *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. LXIX, Presses universitaires de France -CNRS-L'EHESS, París, 1980, p. 300. [traducción libre de la autora]

individuo, como el grupo, adquiere sentido de sí en el contexto, al tiempo que transfiere a éste de su componente cultural. Como diría María Zambrano, *necesitamos regresar al lugar de la convivencia, allí en la comunidad, donde sabemos quién somos porque lo representamos*[38].

Aquí es donde radica el vínculo que habíamos establecido a principio del capítulo por el que el Patrimonio y lo local entraban en contacto a través de la identidad: el colectivo, en su devenir histórico, ha adquirido sentido a través de su cultura material, y ésta ha adquirido su pleno significado como tal en su interacción con él.

En el Patrimonio, las variables que afectan a los conceptos de identidad y de Cultura se estabilizan, pero no resta ni un ápice de su diversidad. La realización material de la identidad certifica la de la herencia de los pueblos, es decir, su significante descansa en los bienes culturales, y sobre ellos el individuo, como el grupo, participa sentimentalmente en su vida diaria, estableciendo con ellos las relaciones determinadas por su espíritu de época.

Luego, consideramos que el término identidad, como flujo y transmisión de significado, no sólo es válido como categoría de análisis, sino que es en este punto donde descansamos las coordenadas de esta investigación. En la medida en que las relaciones de identificación subyacen en los conceptos de "memoria cultural" o "lugar", como veremos en los epígrafes siguientes, se hace posible hablar de Patrimonio urbano como creación local.

[38] ZAMBRANO, M.: *Persona y Democracia*, Siruela, Madrid, 1996, p. 124.

CAPÍTULO I

I.1.1. El concepto de Patrimonio Cultural y su vínculo con la identidad

El concepto de Patrimonio Cultural, cada vez más afianzado en la doctrina sobre los bienes histórico-artísticos, no puede definirse si no es a través de la identidad de una comunidad. En ese sentido, entran en juego tres grandes pilares: Patrimonio, Cultura e identidad, que integran en sí todas aquellas manifestaciones que, en su quehacer social, dan sentido a su existencia. No obstante, los desencuentros entre ellos son tan abundantes como sus coincidencias, haciéndose prioritario contrastar unos y otras para situar ese trinomio.

Así resulta en la teoría, pero en la praxis esta circunstancia se resuelve de manera distinta, en especial a la hora de establecer medidas de gestión (fundamentalmente en lo que a política de tutela se refiere) en función de los valores expresivos del bien en cuestión. Es preciso, pues, clarificar las serias contradicciones que hoy se dan encuentro a la hora de seleccionar la cultura material de un colectivo e integrarla como Patrimonio susceptible de ser protegido sirviéndonos de su valor cultural o su valor identitario.

Finalmente se hace necesario situar este trinomio en el mundo actual y tantear sus posibilidades de éxito teniendo en cuenta el sentimiento de crisis de identidad, la pérdida del sentido de comunidad y/o Ciudadanía, la fuerza de la Cultura global en la que nos encontramos inmersos, según se han hecho eco gran parte de los debates sociológicos y filosóficos.

I.1.1.1. Patrimonio-Cultura-identidad

El orden en que pudieran plantearse estos tres conceptos parece ser intrascendente si consideramos cuántos elementos comparten para alcanzar en común su plena definición, tanto, que se establece una relación necesaria. Desde un punto de vista general se han impuesto valores en muchos casos sinonímicos, pero también existen grandes abismos entre ellas según se han planteado en las teorías de los últimos tiempos, especialmente aquellas inmersas en las corrientes post-estructuralistas.

A) Como conjunción perfecta

Es el Patrimonio *un conjunto de bienes expresivos o representativos de nuestra identidad cultural*[39], una realidad sobre la que el sujeto, como parte de una comunidad, se proyecta y se realiza plenamente.

Los flujos de significados que se producen a través de los bienes han de ser intensos y recíprocos para que consoliden su función y su consideración como Patrimonio. Es decir, al igual que el bien es la manifestación de la comunidad cohesionada en su historia, también la identidad cultural, en cuanto portadora de significado, se sirve como hemos visto, de atributos culturales.

En este sentido el encuentro entre el Patrimonio se relaciona con la identidad a través de una relación instrumental necesaria, para que ésta finalmente se resuelva. El sujeto colectivo requiere de la construcción de un imaginario colectivo para alcanzar plena reafirmación de su "ser-en-el-mundo". En ella se concreta su función social y, a partir de la cual, se legitima[40].

Bajo el mismo prisma se establece la relación entre Patrimonio y Cultura. El bien patrimonial es *expresión* y *representa* la Cultura de un pueblo[41], esto es, encarna su forma de vida. Como en el caso anterior, la existencia de ésta es la condición *sine qua non* que nos permite hablar de Patrimonio, ya que es su resultado; pero también toda civilización necesita de productos significativos a través de los cuales alcance su razón de ser.

Si tenemos en cuenta ambas reflexiones obtenemos que, si bien el Patrimonio cumple el mismo rol para una y otra, la tercera asociación posible, Cultura e identidad, posee unas fronteras bastante confusas. A esta idea hay que sumar el hecho de que, no sólo se emplean indistintamente[42] sino que son definidas casi en los mismos términos. Así las palabras de Georg Simmel, para el que *la Cultura significa siempre sólo la síntesis de un desarrollo subjetivo y*

---

[39] MORENTE DEL MONTE, M.: *op. cit.,* pp. 14-15.

[40] *Dicha cualidad compartida o esencia del Patrimonio la constituye su propia función. Así, el Patrimonio puede decirse que "es", y que "existe" por su propia funcionalidad*, MORENTE DEL MONTE, M.: *op. cit.*, p. 253.

[41] *Idem*.

[42] *El Patrimonio es esencialmente una* ***expresión de Cultura.*** *Se consideran pues, elementos relevantes o singulares del mismo aquellos que se consideran más* ***expresivos*** *(que se designan como mejores representantes)* ***de la identidad cultural***. [el subrayado es nuestro], *Idem*.

un valor espiritual objetivo[43], evidencian el acto de asunción de conciencia de sí y la perentoriedad de su realización externa[44].

Así también Marc Augé delimita el concepto de Cultura análogamente al de proceso identitario: *...la Cultura define una singularidad colectiva. Colectiva porque corresponde a lo que en cierto número de hombres comparte; singular, en lo que distingue a unos hombres de otros*[45]. Los valores diferenciales a partir de elementos comunes remiten a la definición sobre la que venimos trabajando.

El trato casi idéntico que abunda en la historiografía de ambos términos no responde a falta de rigurosidad, pero tampoco pasa desapercibido en cuanto a las coincidencias que lleva implícitas. Su reciprocidad se da en las mismas condiciones pero con un grado de necesidad infinitamente mayor: para que exista Cultura, es indispensable la identidad; sin identidad, no hay Cultura.

Este razonamiento es sumamente arriesgado. Pero si atendemos al campo semántico que hemos construido, esta relación, no sólo no es posible, sino que es fácilmente constatable en la práctica. Para que en el seno de una Cultura una comunidad dé forma a sus hábitos, costumbres o producción material, es necesario crear una red de cohesión y de consenso que les dé sentido. Es decir, a través de la identidad, la Cultura adquiere plena significación. Asimismo, toda Cultura es el marco donde se realiza el hombre en cuanto a tal.

Tanto es así, que a pesar de los discursos apocalípticos de los últimos tiempos sobre la sociedad de masas, se siguen reivindicando para su definición ciertos comportamientos sociales en común, aunque no exactamente asociados a la idea tradicional de comunidad orgánica[46]; o incluso las ideas de fragmentación y de negación de lo social hacia una vertiente individualista,

---

[43] SIMMEL, G. (1900): "El concepto y la tragedia de la Cultura", en SIMMEL, G.: *Sobre la aventura. Ensayos filosóficos*, Península, Barcelona, 1988, p. 217.
[44] De hecho Dilthey afinaba mucho más esta definición, a propósito del espíritu objetivo conduciéndola hacia el Patrimonio: *Entiendo por espíritu objetivo las múltiples formas en que la comunidad existente entre los individuos se ha objetivado en el mundo sensible. En este espíritu objetivo el pasado es para nosotros continuo presente*. *Crítica de la razón histórica*, Península, Barcelona, 1986, p. 275.
[45] AUGÉ, M.: *El sentido de los otros*, Paidós, Barcelona, 1996, p. 59.
[46] Es el sentido de comunidad que se asocia eminentemente a las sociedades primitivas en general, aunque también es codificada por Émile DURKHEIM asociada a sociedades más recientes (*Vid.* DURKHEIM, E.: *El suicidio*, Reus, Madrid, 1928).

reclaman, a través de una "nueva" identidad, la sustitución del yo común por un sujeto que se supone desde sí mismo[47]. Todas estas corrientes no dejan de emitir sentimientos compartidos por todos sobre los que actuamos y damos forma a nuestra Cultura.

Estos tres conceptos, como se ha visto, se hallan condicionados para adquirir su completa definición, tanto que al hablar hoy de Patrimonio nos resulta casi imposible prescindir de la alusión a la Cultura y a la identidad.

B) Como asociación imposible

La crisis entre estos tres conceptos se da en el marco de la nueva doctrina de los bienes culturales, influenciada por las corrientes post-estructuralistas. El argumento esencial que fundamenta su crítica es la comprensión del Patrimonio como discurso, que no participa de la Cultura sino a través de un proceso selectivo. En la codificación del concepto existe un abismo entre esta categoría y la realidad cultural designada por ella, haciendo inviable cualquier identificación, parcial o total entre ambas.

Esta opción se resume en el título del artículo de José Luis García "De la Cultura como Patrimonio al Patrimonio Cultural"[48]. Si bien se mantiene la comprensión de Cultura como Patrimonio en la medida que *se trata de recursos de los que se sirven reiteradamente los individuos de un grupo, según las circunstancias particulares en las que se encuentran*[49], la superposición de una metateoría del Patrimonio a partir del referente cultural, lo convierte en un campo distinto a éste, es decir, *desde el momento en que se construye el dominio patrimonial éste funciona con independencia del dominio cultural*[50].

[47] Referencial es en este sentido el protagonismo del sujeto en la construcción y en la crisis de la Modernidad que Alain TOURAIN expone en su *Crítica de la Modernidad*, Temas de Hoy, Madrid, 1993.
[48] GARCÍA GARCÍA, J. L.: "De la Cultura como Patrimonio al Patrimonio Cultural", *Política y Sociedad*, 27, Universidad Complutense, Madrid, 1998, pp. 9-20.
[49] *Ibidem*, p. 15.
[50] *Ibidem*, p. 16.

En tanto que el Patrimonio aparece como "figura epistemológica"[51] rompe definitivamente su vínculo con la Cultura.

En ese sentido se tiende a entender el Patrimonio como *metáfora* donde su componente real *es la Cultura, como auténtico Patrimonio*, y el componente imaginario *es el llamado Patrimonio Cultural*[52]. Entre uno y otro la relación es arbitraria, únicamente comprensible en un contexto dado, y, por tanto, vacía e insustancial.

Al abrirse este abismo, el Patrimonio constituido como artificio "metacultural", entra en una paradoja sin solución por la que se pierde el contacto, no sólo con la realidad material a la que alude, sino con los actores de la misma.

En idéntica circunstancia se encuentra la relación entre Patrimonio e identidad, cuya comprensión desde posturas esencialistas (como vimos al principio), que sólo la hace detectable en grupos sociales homogéneos, discrepa radicalmente con la noción de Patrimonio que apela a la diversidad y al espíritu evolutivo de la Civilización.

Estas teorías que acusan el influjo post-estructuralista, nos dejan sin instrumentos para enfrentarnos a la realidad patrimonial, y únicamente tienen validez en cuanto discursos que la trascienden. Además consideran que la reconciliación del Patrimonio con la sociedad y con la Cultura que emana de ella se efectúa actualmente a través de los valores mercantilistas, y que, como *epistémè*, las instituciones son elementos internos en sus construcciones históricas.

Sin dejar de reconocer que nos encontramos ante la comprensión del Patrimonio como una "construcción social", la superación de los límites impuestos de esta postura viene de manos de otro tropo, la *metonimia* en

[51] Nos referimos al concepto de *epistémè* consagrado por Michel Foucault en sus obras *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias sociales* (Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2003) o *La Arqueología del Saber* (Siglo XXI Editores Argentina, Buenos Aires, 2004).
[52] GARCÍA GARCÍA, J. L.: *op. cit.*, pp. 15 y 16.

cuanto comporta *contacto o participación*[53]. Es decir, el Patrimonio en tanto Cultura y el Patrimonio Cultural en tanto categoría discursiva han de acercarse tomando como punto de encuentro la comunidad que lo produce y con la que convive.

Es precisamente en la recuperación del significado y de la expresividad, donde se devuelve el carácter subjetivo al Patrimonio para que continúe siendo consecuente con el flujo cambiante de las sociedades. Este proceso de re-humanización de los bienes culturales sólo se consigue implicando a la comunidad que lo produce[54]. Y es a través de esta tesis que queremos constatarlo.

En definitiva, la relación del Patrimonio como Cultura con la identidad de la comunidad que lo crea se basa más en una tarea de re-conocimiento que de conocimiento. Es decir, no se trata de descubrir la posibilidad de someter a una lógica discursiva un elemento dado, sino de confirmar los valores significativos a partir de la experiencia vivida, esto es, a través de una evolución histórica experimentada.

I.1.1.2 La identidad y la Cultura: ¿valores mensurables y/o criterios selectivos del Patrimonio?

Según hemos apuntado anteriormente la proximidad de los términos Cultura e identidad dan contenido y razón de ser al concepto de Patrimonio. Sin embargo, esta circunstancia, más o menos explícita en el ámbito teórico, pierde gran parte de su importancia en la gestión patrimonial. Es en este campo donde surgen distintas preguntas que merecen ser aclaradas:

1. ¿Podemos evaluar los valores culturales y de identidad?

---

[53] PRATS, LL.: "El concepto de Patrimonio Cultural", *Política y Sociedad*, 27, Universidad Complutense, Madrid, 1998, p. 72. *Vid.* también, del mismo autor, *Antropología y Patrimonio*, Ariel, Barcelona, 1977, p. 55. Pero fundamentalmente, GARCÍA, J. L.: *Antropología del territorio*, Taller Eds. JB, Madrid, 1976.

[54] *Para que haya restitución no basta con que el tema sea tradicional, oral, o popular; es mucho más importante que la perspectiva de los protagonistas esté incorporada*, CRUCES, "Problemas en torno a la restitución del Patrimonio. Una visión desde la antropología", *Política y Sociedad*, 27, Universidad Complutense, Madrid, 1998, p. 86.

2. ¿Es el acto administrativo un indicativo de esos valores?
3. ¿Cómo afecta la declaración a los valores identitarios y culturales?

1. ¿Podemos evaluar los valores culturales y de identidad?

El afianzamiento del concepto de Patrimonio Cultural ha supuesto una *mayor igualdad entre las distintas manifestaciones culturales*[55], bajo los criterios que ya hemos comentado. No obstante, se mantienen criterios excluyentes con esta comprensión más integradora, que aún no han conseguido materializarse en una política justa con el Patrimonio no monumental.

El Patrimonio es, de toda la producción humana, aquella que posee más carga expresiva, aquella donde la identidad se ha detenido para realizarse[56], y donde la Cultura se manifiesta más concentradamente. Luego esos valores serán diferenciales para el resto de la cultura material y por tanto detectable en su mayor o menor presencia.

Hoy día, estos valores son evaluados por técnicos (arquitectos, urbanistas, historiadores del arte, arqueólogos…) cuya tarea es absolutamente indispensable especialmente para justificar la intervención administrativa. Pero de nuestra labor surgen aún más interrogantes, ¿no estamos, de nuevo, ante la creación de una metateoría? Y, lo que pensamos que es peor, ¿somos los más adecuados para determinar la relevancia de esos bienes sólo a partir de esa metateoría?

Efectivamente, al determinar el valor patrimonial, a través de la evaluación de sus valores culturales e identitarios, integramos el bien en un *conjunto discursivo*. De hecho, es a través de este acto por el que actualmente se afianzan con más vehemencia las teorías estructuralistas. El riesgo de este proceso por el que la cultura material pasa a ser considerada Patrimonio es que, *aunque a nivel de uso sigan teniendo valor y guarden su condición de*

[55] MORENTE DEL MONTE, M.: *op. cit.*, p. 192.
[56] Recordemos la definición de identidad de Castells, donde entendía que la identidad mediaba un proceso selectivo sobre los atributos culturales para sustraer aquéllos que más pueden contribuir a su realización. *Vid. supra*, p. 40, nota 37.

indicadores culturales, son objetos desnaturalizados de su esencia cultural[57], y, por tanto ajenos al acontecer vital con el que conviven y que los significan. Luego, si nos seguimos sirviendo de instrumentos que mantengan al margen el dinamismo de las comunidades que conviven con el Patrimonio estaremos fomentando el desafecto y el sentimiento artificial de obligación.

Así, la cuestión de la "relevancia" designada por el técnico que no tenga en cuenta tales principios, aquéllos que reconcilian a la población con el Patrimonio que produce y al que da vida, está sujeta a una absoluta relatividad, la misma que, como veremos especialmente en los capítulos siguientes, viene alentada por las directrices (legales) a las que se ha de someter los gestores. Como adelanto, y para comprender el sentido completo de lo que venimos diciendo, las Leyes Estatales y autonómicas, en su imposibilidad de llegar hasta el último rincón de las comunidades que integran su territorio, establecen preceptos discriminatorios. Ante esta situación nos planteamos junto con la doctora Morente: *en aquellos lugares en los que el número de monumentos en un sentido tradicional no abundan, ¿es que no poseen una historia ni una identidad cultural propias que posibilite detectar sus bienes representativos?*[58].

Esta postura, aunque afianzada cada vez más en los documentos legales y en la doctrina, sigue no obstante atemorizada por la posibilidad de caer en el "todo vale". Una cuestión ésta mal planteada, que debe ser expresada conforme a otro enunciado: "todo no vale, ¿para quién? ¿para el facultativo, para la institución, para la sociedad...?". En la teoría del Patrimonio se ha olvidado a los verdaderos sujetos del Patrimonio y han de ser restituidos a ella. Quizás así, las políticas patrimoniales (conservación, protección, difusión) surtan más efecto si son implicados directamente aquéllos que más lo "re-conocen".

Conforme avanzamos en nuestro discurso y acordes a ambas respuestas nos referimos, no ya a la esencia conceptual del Patrimonio, sino a su constatación por parte de las instituciones responsables. Y surge aquí el segundo interrogante,

[57] GARCÍA GARCÍA, J. L.: *op. cit.*, p. 16.
[58] MORENTE DEL MONTE, M: *op. cit.*, nota 9, p. 283.

2. ¿Es el acto administrativo un indicativo de esos valores?

Ésta es una pregunta frecuente en la doctrina patrimonial en lo que afecta a los mecanismos de gestión[59], ya que a través de este recurso, se evalúa su efectividad social.

Como ya había avanzado la teoría italiana, desde la Comisión Franschescini, el valor cultural es independiente de la declaración, no es una condición que nos permita hablar de Patrimonio. Ésta únicamente poseería un valor meramente instrumental[60] que, más que constatar el valor cultural, legitima la intervención administrativa.

El acto declarativo lleva consigo una serie de garantías sobre el bien, en materia tutelar, que lo afecta favorablemente. Tanto, que en contados casos suele descubrir a la población esos valores que para ellos pasaban desapercibidos debido a su contacto cotidiano. Asimismo, forma parte de un proceso selectivo necesario determinado por el potencial identitario y cultural del bien que es objeto de su acción y que permite concentrar los esfuerzos en su manutención. Sin embargo, y sobre todo tal como se plantea actualmente el régimen legal, el acto declarativo no es determinante del valor del bien.

El motivo no radica tanto en el proceso de registro como en las consecuencias que conlleva, en la mayoría de los casos, nocivas para el monumento y, aún más para el colectivo humano que convive con él.

3. ¿Cómo afecta la declaración a los valores identitarios y culturales?

---

[59] De nuevo, María Morente nos sirve de referencia, y recogemos sus cuestiones en torno al tema: *...¿es legítimo dotar del carácter patrimonial a objetos escasamente reconocidos mediante su consideración administrativa como tal?, o mejor, ¿tiene el acto administrativo fuerza para imprimir un carácter de reconocimiento social a los objetos, pese a que la comunidad no los valore como tal?...*, *Ibidem*, p. 334.

[60] *…la cualidad de Bien cultural es su acertada declaración; todavía de esta cualidad exite independientemente de la declaración. Esta es un acto expresivo de la cualidad de Bien cultural; produciendo el efecto de construir una certeza legal de la cualidad misma, sujetando los bienes a los poderes de la autoridad, según la norma de la Ley*. COMISSIONE FRANSCHESCINI: "Relazione della Comissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del Patrimonio Storico, Archeologico, Artistico, e del Paesaggio", *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, año XVI, Giuffrè Editore, Milán 1966, pp. 146. [traducción libre de la autora]

Como ya hemos insinuado anteriormente en alguna ocasión, las declaraciones suponen una desarticulación y una desnaturalización, una deshumanización, en definitiva, de los bienes culturales. El proceso de constatación de los valores patrimoniales por parte de las Administraciones resulta, las más de las veces, alienante y se manifiesta a través de la reificación de los valores culturales en dos fases: *primero separa o escinde objetos, lugares y expresiones, del flujo de la vida social ordinaria para luego tratar de retornarlos a ella, si bien ya codificados, normalizados e interpretados por un trabajo de mediación*[61].

Este planteamiento es descrito por Antonio Ariño como un *proceso endémico de desestabilización*, fundamentalmente a raíz de que *la lógica de la certificación científica de autenticidades es intrínsecamente divergente de la lógica de construcción de identidades colectivas: donde ésta ve o construye* totems*, aquella sólo ve* idola *de la tribu*[62].

Es este carácter ficticio y postizo el que repele a las comunidades más próximas a la realidad patrimonial, y la que lleva a interponer el recelo ante las declaraciones administrativas, sobre todo en lo que conlleva, en cuanto a imposición de nuevas cargas y responsabilidades.

El sujeto colectivo deja de sentir suyo el monumento, pierde sus vínculos afectivos, y los limita a una relación mercantilista. La consecuencia es la pérdida del sentido limitado a la relación esporádica propia del turista.

La naturaleza de la declaración es también indicativa de este *desarraigo* o *desterritorialización* que sufren los bienes culturales. El carácter internacional, nacional o regional de las mismas precisa *una neutralización o expurgación en el mismo de determinadas dimensiones de su funcionalidad*, es decir, una pérdida sustancial de su carácter vital que es producto del quehacer a su alrededor, además, *al proyectarlo a una escala global, se produce una pérdida*

[61] CRUCES, F.: *op. cit.*, p. 78.
[62] ARIÑO, A.: "La expansión del Patrimonio Cultural", *Revista de Occidente*, 250, Fundación Ortega y Gasset, Madrid, 2002, p. 145.

de control local desvinculando el bien con la constante significativa del mismo: la comunidad.[63]

Hay que evitar que el Patrimonio se convierta en una enfermedad para los pueblos; como diría Friedrich Nietzsche *tenemos necesidad de la historia para vivir y obrar, y no para desviarnos negligentemente de la vida y de la acción…*[64].

Los bienes culturales han dejado de ser realidades estáticas y su historia no se limita a unas coordenadas precisas sino que coincide con la historia y el progreso de la sociedad en la que adquiere significado. El olvido de esta realidad junto a los procesos de desnaturalización que conllevan las declaraciones al nivel en que éstas se encuentran, sólo puede contribuir a *debilitar la identificación, la cantidad y la calidad de las adhesiones*[65] que se produzcan en el entramado colectivo para con el Patrimonio, acabando definitivamente por perjudicarle.

En conclusión, Cultura e identidad se imponen como criterios de evaluación a partir de su mayor o menor expresión en el Patrimonio. Se establecen grados a partir de los cuales establecer su mayor o menor relevancia. Sin embargo, el problema radica en quién establece estos criterios (gestores) y de qué manera, (medio de declaración). Es aquí donde radican los peligros de exclusión, no ya de gran parte de nuestra riqueza patrimonial, sino de sus auténticos actores y, en consecuencia de los valores identitarios y culturales que, en un principio, había motivado su denominación como Patrimonio.

[63] *Ibidem*, p. 145-146.
[64] NIETZSCHE, F. (1874): "De la utilidad y de los inconvenientes de los estudios históricos para la vida", en *Consideraciones Intempestivas*, y a su vez, en *Obras Completas*, vol. I, Aguilar, Madrid, 1966, p. 54.
[65] PRATS, Ll.: "El concepto de…", *op. cit.*, p. 74.

I.1.1.3. La validez del trinomio en la sociedad actual

Progresar es innovar conservando, al mismo tiempo, lo bueno del pasado.[66]

La Cultura, la identidad y el Patrimonio están actualmente en crisis no sólo entendidos separadamente sino también en sus vínculos y asociaciones. Al menos así se postula desde los distintos frentes intelectuales que se abren hoy en el debate ético y social. No obstante, el receso de los valores esenciales que acompañan estos tres pilares del ser humano no está del todo claro.

La gravedad de esta pérdida de atención en la sociedad actual al diálogo expresivo con su Cultura no ha pasado desapercibida, y no son pocos los que advierten, no sin cierto tono fatídico, que el resultado es o puede ser nefasto para el desenvolvimiento del individuo como ser social.

La primera consecuencia derivada de la ruptura del vínculo de identidad con el objeto cultural conlleva ante todo *la destrucción del mundo común, precedida por los muchos aspectos en que se presenta a la pluralidad humana*[67]. La crisis de la sociedad civil, la cual no encuentra ya medios para articular un sentido a su existencia, la ha llevado a perder toda legitimidad, no sólo como realidad humana sino desde las fuentes que la garantizan (instituciones).

Es aquí donde los grandes pensadores del siglo XX han radicado la configuración de la sociedad de masas, al sustituir la simbiosis identitaria y cultural con el objeto hacia una relación basada en la producción y el consumo[68]. Luego la pérdida del trinomio ha puesto en marcha la ruptura definitiva con los medios de cohesión social, acabando con el sentido

---

[66] CAMPS, V.: *El malestar en la vida pública*, Grijalbo Mondadori, Barcelona, 1996, p. 12.
[67] ARENDT, H.: *La condición humana*, Paidós, Barcelona, 1993, p. 67.
[68] Así se han expresado la ya citada Hanna ARENDT: *La Cultura de masas se concreta cuando la sociedad de masas se apodera de los objetos culturales, y su peligro está en que el proceso vital de la sociedad (que, insaciable como todos los procesos biológicos, en su ciclo metabólico arrastra todo lo que puede) consuma literalmente los objetos culturales, los fagocite y los destruya*. En *Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre la reflexión política*, Península, Barcelona, 1996, p. 219; o Alain TOURAINE: *No hay Democracia sólida si, tanto frente al Estado como frente al orden establecido, no existe una voluntad de libertad personal que se apoye a su vez en la defensa de una tradición cultural, porque el individuo separado de toda tradición no es más que un consumidor de bienes materiales y simbólicos, incapaz de resistir a las presiones y a las seducciones manipuladas por los detentadores del poder*. (*Crítica de la Modernidad*, Temas de hoy, Madrid, 1993, p. 444)

comunitario, al tiempo que ha activado en su lugar relaciones ficticias y efímeras que dominan al sujeto en todas sus acciones[69].

Además de esta justificación, que tiene su base en los sistemas de producción capitalistas, muchos ven la causa de esta crisis de las relaciones entre identidad, Cultura y Patrimonio en su propio seno, al haber adquirido un sentido narrativo creado desde el ámbito institucional, desvinculado del carácter orgánico y social, como ya hemos apuntado. Esta disociación es la que ha puesto el énfasis en la consideración del Patrimonio como recurso y ha mercantilizado sus relaciones con él, vaciándolo de su valor de identidad y convirtiendo en espectáculo su valor cultural. Aunque difícilmente superable, esta situación, como hemos visto puede alcanzar su equilibrio en la implicación de la comunidad local en las acciones patrimoniales y así, devolver su carga semántica a los bienes culturales, según se expondrá a continuación.

Hay también sectores que reconocen la presencia de estos elementos en la sociedad contemporánea, pero inmersos en otros discursos. Nos referimos, en concreto, al que entiende la identidad del colectivo cultural desde la resistencia y la defensa frente a los efectos devoradores de la globalización. Esta actitud reactiva de muchas comunidades a perder aquellas huellas que mejor la definen se ha convertido en una realidad tangible, aunque vertiginosa teniendo en cuenta que la identidad, desde este punto de vista, se explica desde la exclusión, como oposición, y no desde su propia naturaleza. Ello conlleva que la definición del trinomio desde este punto de vista sea de alto poder destructor, debido al carácter extremadamente restrictivo que se da a sus márgenes, los cuales, de nuevo, se decantan por posturas esencialistas de definición, convirtiendo las comunidades en lugares irrespirables[70]. Estas soluciones sociales difícilmente pueden fructificar a no ser que, como indica Manuel Castells, de ellas surjan unas *identidades proyecto*[71] que den un vuelco decisivo hacia nuevos esquemas identitarios y que normalicen esta actitud devolviéndole su carácter heterogéneo y dinámico.

Frente a estas posiciones, nos decantamos por aquella donde la situación del triángulo frente a la sociedad actual no sólo sigue siendo necesario, sino que nunca ha dejado de estar presente. El posicionamiento del hombre ante su pasado determina su personalidad dentro y fuera de la comunidad. El diálogo con la historia a través de su cultura material no forma

[69] Guy Debord o Jean Baudrillard profundizan en esta cuestión.
[70] Esta es la postura defendida por Manuel CASTELLS: *El poder de la identidad… op. cit.*
[71] *Ibidem*, p. 32

parte de su carácter "metacultural" afianzado en los últimos años, sino que ha sido, es y será un acto consustancial al propio ser humano[72]. Así, entendemos que todos poseemos un vínculo sentimental con el lugar que ha sido escenario del desarrollo de nuestra vida.

Bien es cierto que las condiciones han cambiado y que la evolución constante del hombre y su desarrollo han variado, no sólo el contexto sino los términos en los que se produce el encuentro con el Patrimonio. Ante todo, la atención a los bienes culturales adquiere plena sinceridad en las comunidades donde se gestan, en la medida en que es allí donde se resuelve su lucha por la conservación como una *lucha por la calidad de vida*[73], restituyendo bajo esta idea su carácter significativo y dinámico.

[72] MORENTE DEL MONTE, M.: *op. cit.*, p. 260.
[73] ARIÑO, A.: *op. cit.*, p. 144.

I.1.2. Lo local: identidad del lugar y memoria colectiva.

¿Qué es lo local? ¿unidad cultural o crisol de razas? ¿meramente territorio o una jurisdicción? Éstas son algunas de las preguntas que se plantean a la hora de afrontar el estudio de este concepto.

Su raíz etimológica lo vincula decisivamente al lugar, a la noción de área delimitada por principios significativos. Unos valores, de naturaleza cultural, identitaria, histórica o incluso simplemente física, aisladamente o en conjunto, que se convierten en criterios según los cuales se levanta toda la estructura política que distribuye la organización territorial.

La relación de lo local con lo municipal, objeto de nuestro estudio, no es obligada, aunque bien es cierto que el uso indistinto de uno u otro, es mayor que el que lo conecta a lo comarcal, provincial, regional o nacional. La causa fundamental que deseamos destacar más contundentemente es la fuerza que esos valores significativos que lo determinan adquieren en el Municipio, mayor que en otras unidades administrativas.

La relación connotativa de la comunidad con el paisaje urbano, establece un vínculo afectivo: se convierte en trasunto y compendio de experiencia vivida como ser social. Es la materialización y el desarrollo de su memoria colectiva. Lo local es, pues, un sentirse definido por el contexto.

El sujeto en la enunciación de este concepto es colectivo, consolidado en el mundo popular[74]; es en la Sociología una realidad sinónima al sentimiento de comunidad. No obstante, si bien en las sociedades pre-industriales se disuelve la personalidad individual, en la experimentación del lugar del mundo actual puede asimismo primar la experiencia personal sin dejar de actuar como conjunto humano cohesionado. El grupo es entonces referente, dando las coordenadas para hacer posible entablar esa conexión.

El proceso fundamental de esta relación es el de simbolización. La memoria colectiva cristaliza en los lugares a través del símbolo, que, como forma de expresión de la Cultura, es la clave por la que ésta llega a definirse como *manera de dar sentido a la existencia*[75], una forma vital de realizar la identidad.

---

[74] La obra exponente de esta realidad es la de M. M. BAJTIN: *La obra de François Rabelais y la Cultura popular del Renacimiento.*

[75] MAILLARD, Ch.: *Contra el arte*. Conferencia inédita pronunciada en Málaga, el 10 de junio de 2003.

En todos los casos, se hace primordial la definición de la memoria colectiva. Su concreción es hoy una garantía de integración de las manifestaciones locales, particulares, cuyas contraseñas[76] son siempre descifrables para los habitantes, son plenamente comprendidas por ellos, siendo entonces los más capacitados para su conservación.

Así, metodológicamente hablando, el afianzamiento del concepto de lo local asociado indisolublemente al de Patrimonio favorece a integrar bajo el concepto de Patrimonio Cultural la producción humana, sin agravios comparativos. Este concepto ha olvidado los bienes locales, su entidad como producción humana, al servirse de la Historia (oficial) como condicionante. Ésta ha secuestrado, ha encerrado la memoria de los pueblos en un esquema metodológico ofreciéndolo como memoria verdadera.

Las nuevas tendencias de la globalización han conseguido dotar de mayor protagonismo lo local. Una paradoja crítica, especialmente manifestada en los Documentos Internacionales que prestan cada vez mayor atención al Municipio dirigiendo a éste la mayor parte de sus recomendaciones y prescripciones legales.

Paralelamente a esta puesta en valor de lo local, también nos asalta la idea de que la realidad patrimonial, los particularismos y la selección artificial destilada del conjunto de la Cultura se convierta en un espectáculo que se manifiesta cuando no hay implicación ni vínculo afectivo, simplemente deleite estético. Esta es la causa por la que *la relación con la historia que puebla nuestros paisajes está quizá por estetizarse y, al mismo tiempo, por desocializarse y volverse artificiosa*[77].

I.1.2.1. La definición de la memoria colectiva

La conciencia que una comunidad tiene de sí, esto es, su identidad, se define y se concreta en su memoria colectiva.

Desde el punto de vista metodológico, la memoria colectiva es decisiva en la delimitación conceptual del Patrimonio, a raíz de los vínculos que, a través de ella, la comunidad crea con la realidad objetual que le rodea. Ello permite determinar con precisión cuál es el papel que

[76] *La contraseña es el objeto*. BAUDRILLARD, J.: *Contraseñas*, Anagrama, Barcelona, 2002.
[77] AUGÉ, M.: *Los no lugares. Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*, Gedisa, Barcelona, 1992, p. 78.

han tenido, tienen o van a tener los bienes culturales en el seno de un grupo humano determinado.

Sin embargo, es una categoría de análisis denostada por dos motivos fundamentales:

- En primer lugar, la perseverancia de las teorías sociológicas en la crisis actual del "yo común" haría inviable la noción de sentimientos compartidos, y por tanto, no sería detectable en nuestra sociedad tanto como lo fue en las comunidades pre-industriales.
- Y en segundo lugar, la formalización del Patrimonio como realidad "metacultural" ha olvidado el carácter vital y social decisivo para determinar su presencia en los objetos.

Si bien la primera objeción, aunque generalizada, posee ciertos puntos cuestionables (como ya hemos visto anteriormente y también profundizaremos a continuación), la segunda sigue siendo un lastre, no sólo en la medida en que convierte la praxis patrimonial en una política postiza, sino en lo que ello afecta también a la pérdida de coherencia en el desarrollo teórico de la misma, que únicamente mantiene validez epistemológica[78].

Esta pérdida del sentido vital de las ciencias sociales ha sido analizada exhaustivamente desde el siglo XX. La necesidad de reconciliarlas con la vida humana ha sido y es una reivindicación que no ha cesado desde la sistematización de las mismas. Su principal crítica se dirigía eminentemente a la imposibilidad de alcanzar su efectividad como disciplina si se olvidaba definitivamente su objeto de estudio: la vida.

Es por ello que sin atender a la realidad dinámica de los pueblos, de su espíritu, de su identidad, no se puede acotar convenientemente el campo de la memoria colectiva. La realidad manifiesta de ésta, donde se recicla una y otra vez, donde proyecta su esencia es el Patrimonio Cultural.

La reconciliación de la historia con la vida

[78] *Si los historiadores* […] *dudan hoy de la historia, no es por razones técnicas o metodológicas* […]*, sino porque, más fundamentalmente, experimentan grandes dificultades no sólo para hacer del tiempo un principio de inteligibilidad sino, más aún, para inscribir en él un principio de identidad*, en *Ibidem*, p. 32.

Luego, para iniciar convenientemente las bases que permitan su acotación es necesario corregir la visión artificial y desarticulada que poseen los discursos del Patrimonio sobre la realidad a la que afecta como construcción social. Con ello, no sólo se conseguirá restablecer sus relaciones con la comunidad donde se inscribe y desarrolla, sino también introducirá el carácter dinámico y, en consecuencia evolutivo, que requiere su condición de valor cultural y de principio de identidad.

La aproximación entre Patrimonio y vida, se plantea desde los mismos preceptos en que la corriente del vitalismo filosófico[79] establecía la necesidad de que la Historia, como estudio del pasado del hombre y de las sociedades, o la Cultura, como resultado directo de la convivencia, fueran consecuentes con sus objetos de reflexión, y no se concentrara únicamente en desarrollar un campo de razonamientos que los trascendiera hasta perder su carácter humano.

Es frecuente en esta línea de pensamiento dirigir una mirada de desconfianza ante los beneficios de la Historia, y en general de las ciencias humanas, al ser entendida como paralizador de sus acciones. Pasa de ser un hombre de acción, que edifica y que construye, a un hombre "anonadado" y contemplativo. Luego el estado vital del individuo, aquella cualidad que lo hace verdaderamente humano, sería entonces la no-Historia.

Pero dentro de este sistema no hay una mirada negativa hacia la misma, y así lo demuestran todos ellos. No obstante, sus reflexiones radican en matizar a qué tipo de historia se están refiriendo o sus planteamientos gnoseológicos, es decir, cómo se desea para que no margine la vida.

En el caso de **Friedrich Nietzsche**, se distingue la *historia* que *sería, para la humanidad una especie de balance y conclusión de la vida* frente a la *Cultura histórica* que sólo *cuando costea una nueva y potente corriente de vida, una civilización en formación; por consiguiente, sólo cuando está dominada y conducida por un poder superior y no domina se conduce a sí misma*[80]. La correspondencia de la historia con el carácter dinámico de las

[79] El vitalismo filosófico sitúa la vida, en toda su complejidad, como punto de partida y centro de su pensamiento. Para desarrollar sus teorías en torno a la historia hemos seleccionado autores tales como Friedrich Nietzsche (1844-1900), Wilhelm Dilthey (1833-1911), Georg Simmel (1858-1918), Henri Bergson (1859-1941), José Ortega y Gasset (1883-1955), Miguel de Unamuno (1864-1936) o María Zambrano (1907-1991), pilares fundamentales para precisar su papel.

[80] NIETZSCHE, F. (1874): "De la utilidad y de los inconvenientes de los estudios históricos para la vida", en *Consideraciones Intempestivas*, y a su vez, en *Obras Completas*, vol. I, Aguilar, Madrid, 1966, p. 59.

sociedades en su evolución se convierte en la clave por la cual se legitima su necesidad para el hombre.

A partir de esta distinción se plantea un triple posicionamiento del hombre ante la historia: *monumental*, *anticuario* y *crítico*. La primera es la que entiende la historia como colección de los momentos más significativos de la evolución humana (Historia). Si bien supone un estímulo de los pueblos ante la resignación, constituyéndose como objeto de las mayores aspiraciones, se eterniza y se congela, se sacraliza y se hace distinta al hombre (interpone distancia). Pierde, pues, toda relatividad y se interpreta a partir de criterios de valor desprendidos de sus hitos culminantes, falseando su devenir y desacreditando las realizaciones contemporáneas aún no consagradas.

El segundo punto de vista es el *anticuario*, a partir del cual el hombre interioriza la historia[81] y, en este proceso, al contrario que ocurría con la mirada monumental, la comprensión del fenómeno histórico se relativiza[82]. Se ha alcanzado entonces un paso más hacia la humanización del devenir histórico, sin embargo, no es éste el definitivo, ya que el espíritu conservador acapara todas las facciones de la vida: el pasado es el que rige la existencia[83] y se convierte en un lastre para la acción. Además se asocia también a un acusado localismo (caricatura de lo local) que impide un enfoque más amplio y contrastado.

Finalmente, Nietzsche distingue la historia *crítica*, que está plenamente integrada en la vida. A través de ella, pronuncia un reproche común a los dos puntos de vista anteriores: el olvido del presente. Ésta es la causa por la que es imposible una conciliación con el carácter vital del paso del tiempo. En la valoración del momento actual, se asegura también una atención al futuro, y rompe la oposición entre historia y acción.

Esta triple distinción es significativa, no sólo respecto a la historia sino también al Patrimonio, encontrando una clara correspondencia con tres posicionamientos claros ante los bienes culturales. En primer lugar, los criterios monumentalistas que han dominado, y todavía hoy puntualmente priman en su designación. En segundo lugar, la creciente atención a las

---

[81] *La historia de su villa se convierte en su propia historia*, *Ibidem*, p. 63. En este sentido, cabe hacer mención también a la distinción que Hanna ARENDT realiza entre *story* (historia individual) y *history* (historia común consensuada), según los criterios basados en la experiencia directa o infundida (ARENDT, H.: *De la historia a la acción*, Paidós, Barcelona, 1995).

[82] *¿Cómo podría la historia servir mejor a la vida que ligando a su patria y a las costumbres de su patria las razas y los pueblos menos favorecidos, dándoles gustos sedentarios, lo que les impediría buscar más en el extranjero, rivalizar en la lucha para llegar a esos otros mas favorecidos?*, *Ibidem*, p. 64.

[83] Nietzsche se refiere a esta dictadura del pasado como *sentido histórico*.

producciones culturales, pero manteniendo el carácter restrictivo e involucionista del momento anterior, en la medida que se opta por aplicar un concepto de Patrimonio "vacío" y "hueco". Y, en tercer lugar, la necesidad de unir esta noción a la vida, ya que, aunque abierta, necesita de un compromiso con la lógica evolutiva de la comunidad en que se inscribe.

Sobre este poso, **José Ortega y Gasset**, tomando como objeto de análisis la Cultura, desarrolla, en los mismos términos, el imperativo de evitar su disociación de la vida espontánea como si se tratase de una realidad situada en otra esfera, especialmente cuando se refieren a ella como *vida espiritual*.

Para Ortega, no hay Cultura sin vida: *la Cultura nace del fondo viviente del sujeto y es* [...]*, con deliberada reiteración, vida* sensu stricto*, espontaneidad, "subjetividad"*[84]. Bajo este planteamiento, la adopción de preceptos que guíen nuestra existencia será siempre opuesta a la lógica vital, siempre y cuando este principio rector no sea la propia vida. Es decir, las ciencias humanas y la comprensión de conceptos construidos para designar la realidad social (como es en este caso el de Cultura), no tienen razón de ser si no están acompasados con el existir.

Es más, Ortega advierte de la naturaleza idéntica que comparte la vida con las ciencias humanas, especialmente con la Historia, en cuanto a sus valores de *peculiaridad, cambio,* y *desarrollo*[85]. Estas calidades no han de ser olvidadas a riesgo de caer en una metafísica del ser social inconsecuente con su objeto de estudio.

Este pensamiento también es compartido por **María Zambrano** la cual pugna por una humanización de la historia a través de un proceso de subjetivización[86]. La participación del individuo, como cómplice del devenir histórico es consustancial a la asimilación de la historia como realidad vital[87].

Tanto Ortega como Zambrano expresan con absoluta diafanidad la necesidad de involucrar la vida en toda su complejidad como criterio esencial en la comprensión de la historia y de la

---

[84] ORTEGA Y GASSET, J. (1923-1934): *El tema de nuestro tiempo. Prólogo para alemanes*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 90.
[85] *Vida es peculiaridad, cambio, desarrollo; en una palabra: historia*. En *Ibidem*, p. 132.
[86] *Se podría decir que el hombre está enajenado en la historia, vale decir en el tiempo; por lo mismo ha de rescatarse en el tiempo, en la historia, ha de humanizar su historia, hacerla suya, asumirla desde su persona*. En ZAMBRANO, M. (1958): *Persona y Democracia*, Siruela, Madrid, 1996, p. 100.
[87] *Pues la conciencia va acompañada siempre de responsabilidad; no hay conciencia sin ella. Conciencia histórica es responsabilidad histórica*. En *Ibidem*, p. 31.

Cultura. Ha de ser superado su carácter "supravital" para que ambas adquieran plena legitimidad.

En relación con el olvido del presente en la crítica histórica nietzscheana y a la adopción de la vida como primer axioma de análisis sobre el que insiste Ortega, se levanta uno de los conceptos más valiosos en la conciliación entre historia y vida: la "intrahistoria". A través de ella, **Miguel de Unamuno**[88] no sólo postula una lectura de la tradición desde el aquí y el ahora como esencia de la Historia. Lo intrahistórico es lo *inconsciente*, el acontecer cotidiano en la totalidad del territorio; el *sedimento*, cuyas capas superpuestas ofrecen la lectura fidedigna del pasado… Es el *volkgeist* hegeliano y el sujeto colectivo cohesionado y contagiado del espíritu social que lo define. Sólo así, en esta comunión eterna se revela la vitalidad de los pueblos. Así, se suele descartar de la teoría de la intrahistoria su carácter dinámico[89] el cual vendría dado, no obstante, por la acumulación de experiencias y conocimientos a través del contagio con otras comunidades.

Unamuno describe la Historia imperante desde el mismo punto de vista trascendente que contradice su propia esencia. Los perjuicios de esta concepción es un estado de ensimismamiento que suprime la vida[90]. Cabe matizar que aunque resulte familiar a los síntomas derivados de la historia *anticuaria* de Nietzsche, es más un mal derivado de ésta conjuntamente con la considerada desde el punto de vista *monumental*. Unamuno huye de las férreas construcciones identitarias, en este caso, nacionales, las cuales adoptan fórmulas ficticias que esclerosan la vida.

Como categoría de estudio, la intrahistoria *es lo que da unidad y densidad a los fenómenos externos*[91]. A través de ella se destilan los factores de cohesión que posibilitan la vida en comunidad y la hace protagonista de la Historia, esto es, detecta las conjunciones desde las que formular un discurso histórico más consecuente con la existencia.

---

[88] UNAMUNO, M. (1902): *En torno al casticismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2000.
[89] RIBAS, P.: *Para leer a Unamuno*, Alianza Editorial, Madrid, 2002, p. 125.
[90] *Y así sucede a los pueblos, que en sus encerronas y aislamientos hipertrofian en su espíritu colectivo la conciencia* histórica *a expensas de la vida difusa intra-histórica, que languidece por falta de ventilación; el pensamiento* nacional*, trabajando hacia sí, acalla el rumor inarticulado de la vida que bajo él se extiende. Hay pueblos que en puro mirarse al ombligo nacional caen en sueño hipnótico y contemplan la nada*. En *Ibidem*, p. 147.
[91] *Ibidem*, p. 124. Esta comprensión de la intrahistoria, también es formulada por Wilhelm Dilthey a través del procedimiento inductivo.

Este es también el espíritu vital que reivindicamos para el Patrimonio, su comprensión y su estudio: su carácter de actualidad en la revelación de la historia de los pueblos.

Pero en esta aproximación a la corriente vitalista nos interesa especialmente el vínculo necesario que se establece con los objetos, las creaciones artificiales del hombre, esto es, en cómo la vida se ha manifestado y se manifiesta en la realidad material, y en cómo es a partir de ella que podemos perfilar la categoría de estudio de las ciencias humanas y sociales: la vida. Sus principales exponentes en este sentido son Wilhelm Dilthey y Georg Simmel.

Ya **G. W. F. Hegel**[92] nos instaba a aproximarnos a la obra de un pueblo para averiguar los entresijos de su espíritu. Para este autor el fin último de cualquier comunidad *consiste en hacer de sí un mundo objetivo, desplegado en el espacio*. Tras su dialéctica histórica y su concepción biológica del desarrollo evolutivo de las colectividades, Hegel sustenta el fundamento de toda Cultura en la realidad concreta siendo ésta una manifestación del espíritu y de la conciencia que un pueblo tiene de sí además del medio esencial para su conocimiento.

Bajo estas coordenadas **Wilhelm Dilthey**[93] plantea su teoría sobre el vínculo entre la vida y el objeto como base para las ciencias del espíritu. Su concepción del pasado es para él una experiencia vital de *actualización histórica*, en general, y en particular, una condición necesaria para ser uno mismo ("mismidad"), para desarrollar plenamente su identidad personal a partir de la autoconciencia del vivir. Tanto la reflexión teórica como el ejercicio introspectivo se activan a través del objeto, de la manifestación real de la vida.

La unidad fundamental de la construcción vital es la vivencia[94] y la relación que ésta establece con el pasado. Ésta, alimentada en el presente, donde adquiere su sustancia, consigue también la actualidad del pasado. Cada una de estas puntuales manifestaciones vitales se hilvana con las demás a través del significado, el cual remite únicamente a lo vital[95]. Luego, en tanto en cuanto versión metonímica de la vida, hace de su proyección e identificación con el objeto un punto de apoyo ejemplar de la existencia. En la medida en que

---

[92] HEGEL, G. W. F.: *La razón en la historia*, Seminarios y Ediciones, Madrid, 1972.
[93] DILTHEY, W. (h. 1900): *Crítica de la razón histórica*, Península, Barcelona, 1986.
[94] Dilthey no especifica el sujeto que experimenta la vivencia, refiriéndose indistintamente al individuo en sus sentimientos más personales e incluso a la nación, a partir de experiencias colectivas. Como él, coincidimos en los valores experienciales de uno y otro, pero insistimos, eminentemente en la comprensión del sujeto siempre como ser y realidad social, según desarrollaremos en el epígrafe siguiente.
[95] *La vida misma no significa otra cosa. No hay en ella ninguna separación sobre la que pudiera basarse el hecho de que significase algo exterior a sí mismo*. En *Ibidem*, p. 227.

la cosa asume este significado vivencial absoluto, se desprende de sus propiedades y se entiende desde su carga emotiva.

Cuando los afectos presentes emitidos al objeto se subliman en recuerdo, la relación de éste con el sujeto se resuelve a través del *valor*[96]. Esta idea surge cuando la transferencia significativa y, por tanto, sentimental, se interrumpe, es decir, el hombre adquiere una actitud distanciada e "indolente". De esta nueva relación neutral que ahora se impone, surgen tres factores asociados al concepto de valor: en primer lugar, como criterio exponencial, a partir del cual *determinar un fin*; en segundo lugar, como superación del presente y del pasado, en la medida que *adquiere relación con el futuro en calidad de bien o de fin*; y en tercer lugar, en cuanto concepto, se convierte en una categoría de *estimación global, en un complejo articulado*.

Para Dilthey, este proceso por el que el objeto adquiere "valor" no responde a la evolución del hombre, ni tan siquiera a un posicionamiento vital ante el mismo que se alcanza con el tiempo, sino antes bien, a criterios metodológicos de estudio del objeto, que se decantan por la depuración conceptual y el canon universal y sistemático. Luego, su asunción responde a presupuestos epistemológicos, siendo éstos, al fin y al cabo, el medio por el que se desarrolla la Historia.

Pero, el desvanecimiento afectivo en la configuración del valor, al contrario de lo que pudiera parecer, no presupone la pérdida del componente vital[97]. Para este autor, no sólo impone una voluntad de orden consustancial a la vida, sino que recupera *mediante la revivencia de su relación con la vida* su significado afectivo[98]. Esta nueva relación vital que se establece se resuelve principalmente a través de la comprensión, como acto decisivo en la formulación de las ciencias del espíritu. A través de ella, se objetivan las experiencias individuales y localizadas y se induce de ellas caracteres comunes que las expliquen en su totalidad. Dilthey entiende, pues, lo histórico como *una objetivación de la vida*, compartiendo esta misma propiedad con el objeto material. Este silogismo es el que nos ayuda a concluir

[96] He aquí una de las aportaciones teóricas que más pueden haber trascendido al ámbito de la génesis del concepto de Patrimonio.
[97] *"Valor" es una denominación objetiva a través del concepto. En él la vida se ha extinguido. Pero no ha perdido por ello su referencia a la vida*, en *Ibidem*, p. 235.
[98] Este acto es un acto de reconocimiento, que frente al de conocimiento, implica la vida en su plenitud, involucra directamente el pasado a través de su actualización. El reconocimiento guarda con la vivencia del pasado una relación estructural. En Dilthey, el reconocimiento se concreta en la transposición, reproducción y la revivencia.

que cualquier manifestación de la vida posee la condición de histórica como creación del espíritu[99].

Según lo expuesto, la vivencia colmada en el objeto es la condición más fidedigna con la que puede contar la Historia para su construcción. Cualquier intento de sistematización desvinculado de la realidad que designa, hace de cualquier ciencia del espíritu una disciplina estéril. Para Dilthey, la vida es inaprensible, pero en la medida en que necesitamos de instrumentos cognoscitivos para su comprensión, éstos han de evitar *remontarse más allá de la vida porque es expresión de la vida*.

El cometido primero y último del discurso histórico y, generalmente, de las ciencias del espíritu, será entonces *encontrar en lo dado una conexión de vida*, esto es localizar las coincidencias parciales del recuerdo con el momento afectivo espontáneo.

Las traslaciones de la teoría de Dilthey al campo patrimonial son innumerables y merecerían un análisis más detallado. No así, nos interesa incidir sólo en alguna de ellas:

- El objeto vivencial histórico tiene su equivalente más importante en el Patrimonio, donde más intensamente el hombre es consciente del transcurso de la vida.
- El valor asignado a los bienes culturales es un criterio selectivo determinado por principios sistemáticos y universales que los prepara para que sean la herencia que habrá de ser disfrutada por futuras generaciones.

Si bien la teoría Patrimonial ha mantenido estos puntos en su codificación, se ha olvidado de la esencia del pensamiento vitalista del autor y la base de nuestra tesis:

1. El discurso patrimonial, se ha concentrado en el proceso de designación del valor (universal) y se ha olvidado del proceso de comprensión que conecta el bien cultural con la vida a través de la recuperación de la vivencia, esto es, del reconocimiento. El valor ha de predisponer el objeto a la re-vivencia, no al olvido definitivo de los vínculos afectivos.
2. La vivencia necesita de proximidad y, en la mayoría de los casos, de frecuencia, para su actualización emotiva, es decir, necesita que se haga presente en y desde lo

[99] *Todo ha nacido aquí mediante la actividad espiritual y ostenta por consiguiente el carácter de la historicidad. Se halla entretejido en el mundo sensible como producto de la historia*, en *Ibidem*, p. 270.

> local. Es por ello que la insistencia del discurso histórico en el re-conocimiento implica especialmente a la comunidad que con-vive con el Patrimonio. Para ella, la coincidencia entre la estructura de la vivencia y la del recuerdo casan hasta tal punto que llegan a ser lo mismo[100].

Como Dilthey, **Henri Bergson** fundamenta su pensamiento en la vida, aunque como experimentación psicosomática individual del contexto[101], a partir de la memoria actualizada en el acto de percibir.

Para el autor francés, la percepción *está impreganada de recuerdos*[102] que condicionan nuestras imágenes de la realidad, los cuales, a su vez, manifiestan la acción del hombre en su actividad[103]. Es decir, mediante ésta, la aprehensión del objeto es dada como referente, como imagen de la acción humana, como materia vital. Este acto determina un posicionamiento afectivo ante la realidad que se llevará a cabo con mayor o menor intensidad en función de la cercanía subjetiva del individuo a esa imagen, determinada por su experiencia.

El mundo se construye, pues, a partir de nuestra memoria, y todo lo que conocemos de él se entiende como materia vital. Como Dilthey, detecta una relación estructural entre la imagen creada por el individuo a partir de sus evocaciones y el contorno del objeto[104]. La percepción-recuerdo necesita de un soporte donde la imagen se haga presente: *el pasado no puede ser aprehendido por nosotros como pasado más que si seguimos y adoptamos el movimiento por el cual se abre en imagen presente*[105].

Cuando se objetiva la relación del hombre y su entorno ayudado por la memoria, cuando trasciende sus afecciones y su propia vida al *adquirir extensión*, al *ocupar un lugar determinado en el espacio*, al *constituir una experiencia estable*[106], el individuo consigue hacer presente el recuerdo. La materia *repite el pasado sin cesar*. Esa síntesis del ayer y el ahora es al mismo tiempo un proceso que se aprehende como una interiorización de la materia, aunque en realidad, según indica, se trate de un ejercicio de proyección.

---

[100] Esta es la base de la teoría de la memoria colectiva que desarrolla plenamente Maurice Halbwachs y que veremos en el punto siguiente.
[101] Este matiz no nos lleva a detenernos demasiado en este autor. Sus teorías las veremos filtradas en la obra de su discípulo Maurice Halbwachs, trasladándolas al ámbito social.
[102] *Ibidem*, p. 232.
[103] BERGSON, H. (1896): *Materia y memoria*, en *Obras Completas*, Aguilar, Madrid, 1963, p. 220.
[104] *Ibidem*, pp. 297 y 324.
[105] *Ibidem*, p. 328.
[106] *Ibidem*, p. 251.

La recuperación del pasado en la manifestación presente de los recuerdos en la materia, parte del olvido del acto actual de la percepción, hacia la familiaridad caracterizada por la inmediatez de reacciones en ese espacio. Es decir, la síntesis entre el pasado y el presente se da en el reconocimiento, fundamento de la familiaridad, la cual posee un fin teleológico: crear un hábito, saber servirse de él para la vida futura.

Bergson desarrolla pues un pensamiento centrado en el dinamismo vital teniendo como piedra angular el objeto, cuya constancia viene dada por principios eminentemente subjetivos. Su conocimiento se construye a partir de la experiencia rutinaria, de la convivencia con él. Estas coordenadas, vienen a demostrar, con vistas al Patrimonio, en primer lugar la concurrencia de límites imprecisos entre pasado y presente en el objeto, que albergaría mayor carga vivencial, y por tanto, la presencia del dinamismo que oscila entre el ayer y el mañana animado por el componente funcional (en este caso, sería con la meta de socializar); y, en segunda instancia, la valoración de la cercanía, física o subjetiva con la materia, donde se realiza lo real, la vida.

Por su parte, **Georg Simmel**[107] va a dar un lugar prioritario al objeto (tangible o intangible) en su relación con la vida, y lo va a convertir en categoría de análisis necesaria para la delimitación de la Cultura. Ya hemos comentado la definición que este autor da del término[108], como simbiosis del fluir subjetivo (vida) y un producto espiritual objetivo (forma).

Para comprender con exactitud cuál es su aportación, hemos de realizar un análisis radical que parta de su propio concepto de vida, el cuál, a diferencia de autores como Unamuno o Dilthey, rechaza la unidad vivencial y las teorías fractales que parten de la experiencia del individuo como punto de partida para comprenderla. Si bien no desestima el valor particular de la existencia, éste no alcanza a describir su esencia, esto es el fluir, el devenir, la duración y el desarrollo orgánico, donde se da una continuidad orgánica entre pasado y futuro, sin

[107] Los principales artículos de Georg Simmel que se han seguido son, a propósito de su concepto sobre la vida, "La trascendencia de la vida" (1918); sobre su aproximación a las ciencias humanas, hemos consultado "El ámbito de la sociología" (1917) o "De la esencia del comprender histórico" (1918); y fundamentalmente, destacan sus aportaciones en la teoría de la Cultura y en su evaluación en la vida moderna en "De la esencia de la Cultura" (1908), "El futuro de nuestra Cultura" (1909), "El concepto y la tragedia de la Cultura" (1911), "Transformaciones de las formas culturales" (1916) o "El conflicto de la Cultura moderna" (1918) . Todas y cada una de las referencias bibliográficas completas constan en el apartado VI.2, dedicado a Bibliografía del presente trabajo.

[108] *Vid. supra*, p. 44, nota al pie 43.

prestar atención a las escuetas coordenadas del presente. Luego este concepto supera la manifestación real de vida y busca su inmanencia en valores trascendentes[109].

Esta definición, con ciertos matices, hasta cierto punto, confusos y antagónicos, según reconoce el propio autor, se aclaran especialmente en su traslación a las ciencias humanas, en concreto, en su investigación sobre la Historia. Para él, ésta comparte con la vida su "Ley" de continuidad y de unidad, donde el desarrollo vital se superpone a la visión del átomo vivencial. Sólo la relación de estas partículas que completan una duración significativa, esto es, reunidas bajo un concepto transversal a todas ellas, alcanzan su rango histórico. Simmel insiste, pues, sobre los riesgos del método atomista aplicado a las ciencias del espíritu, pero también advierte de los errores derivados del método holístico-idealista en la medida en que las vacía de contenido vital, y que se ha convertido, como veremos a continuación, en el detonante del mal de la Cultura contemporánea. En cierta medida llega a justificar y explicar cómo superar esta fractura entre vida e Historia considerando que su concurrencia, en principio trascendente, simplemente posee *una determinación teórico-cognoscitiva, pero no metafísica*, es decir, el devenir histórico no puede ser limitado a un discurso "extravital" ya que es *una exteriorización y una acción de la vida*.

Para el pensador berlinés, la aproximación al estudio de la Historia ha de partir del comprender, del reconocimiento subjetivo de la esencia objetiva del hombre como animal político a través de un método ordenador que inserte la experiencia vital puntual en un intervalo figurado. La vida se con-funde con la historia en la medida en que participa de su ritmo y su fluidez. Las ciencias humanas aparecen pues para Simmel como objetivación de la vida desde principios universales destilados de las interacciones individuales que se explican y condicionan recíprocamente. Este determinarse es calificado como *natural* en la medida que mantiene la lógica causal del devenir del mundo orgánico.

Pero el proceso de objetivación consustancial a la vida en su trascenderse se altera y se radicaliza en cuanto se define la Cultura: cuando el hombre necesita de un elemento externo que sustente su desarrollo, una creación artificial, tangible o intangible, pero también *afín y reconocible*[110], que manifieste su esencia vital.

---

[109] *...la trascendencia es inmanente a la vida*, en "La trascendencia de la vida" (1918), *REIS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 89, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2000, p. 305.
[110] RAMOS TORRES, R.: "Simmel y la tragedia de la Cultura", *REIS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 89, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2000, p. 50.

La vida cristaliza en la forma del producto cultural. Pero ésta, bajo la cual aquélla entra a formar parte de la realidad, se extingue paradójicamente en sus límites. La forma del objeto fosiliza el existir en su momento presente. Una vez que se hace externa, la vida abandona la cosa, la cual se independiza en valores puramente objetivos. La forma se inhabilita en cuanto no encuentra correspondencia con el flujo vital y es sucedida por otra que se adecue más convenientemente a las nuevas exigencias vitales.

En la pérdida del componente vital del objeto se desencadena el conflicto, la tragedia de la Cultura, escindiéndose la relación entre *Cultura objetiva* y *Cultura subjetiva*, es decir, entre aquellas cosas que *conducen al alma a su consumación más propia o que representan trechos del camino que el individuo particular o la globalidad recorren sin interrupción hacia una existencia más elevada*; y *la medida de desarrollo de las personas alcanzada de este modo*[111]. Esto es, se quiebra el equilibrio entre el momento creativo o intelectivo expresión de la vida y el acontecer vital que le da sentido y finalidad.

Esta ruptura no es, sin embargo, definitiva. Simmel entiende que esta relación puede ser restaurada. La clave reside en el propio *trascenderse a sí misma* de la vida que supera los límites inmutables de las formas y actualiza el sentimiento vital que lo había originado: *no puede sencillamente dejarlas existir como valores objetivos*[112].

Este acto de actualización del objeto en el desarrollo vital es el conocimiento, es el acto propio por el que la vida se supera y deviene espíritu. A través del conocimiento como trascendencia nada queda fuera de la vida. El hombre se cultiva a través del objeto, al que le transfiere, no tanto su desarrollo vital, sino el valor de éste trascendido, es decir, su espíritu[113], y de cuya objetividad recibe los elementos esenciales para su desenvolverse[114]. A través del objeto el hombre tiene consciencia del desarrollo vital, se percata de que su unidad va más allá del momento significativo.

---

[111] SIMMEL, G.: "De la esencia de la Cultura" (1908), en *El individuo y la libertad. Ensayos de crítica y Cultura*, Península, Barcelona, 2001, pp. 195-196.

[112] SIMMEL, G.: "El concepto y la tragedia de la Cultura" (1911), en *Sobre la aventura. Ensayos filosóficos*, Península, Barcelona, 1988, p. 107.

[113] *...el espíritu subjetivo tiene que abandonar su subjetividad, mas no su espiritualidad…*, en SIMMEL, G.: "El concepto y la tragedia…", *op. cit.*, pp. 209.

[114] *Aquí acontece un tornarse-objetivo del sujeto y un tornarse-subjetivo de algo objetivo, acontecimiento que constituye lo específico del proceso cultural y en el que… se muestra su forma metafísica*. En *idem*. También este intercambio entre el espíritu y el objeto lo había ya manifestado Hegel: *... porque el objeto es el objeto del sujeto* [...], *El sujeto ve en el objeto lo que le falta y lo que hay de exclusivo en él* [...] *hace del objeto un ser subjetivo*, en HEGEL, G. W. F.: *Filosofía del Espíritu*, Claridad, Buenos Aires, 1969, pp. 303, 322 y 323, respectivamente.

Simmel considera que la superación de esta fractura entre la vida y el objeto es atribuida a la propia autonomía de la forma[115], que permite alcanzar universalmente la perfección humana, y la condición genial de su creador o de su contexto, que hacen trascender el objeto más allá de su presenticidad.

Sin embargo, estas significaciones objetivas excepcionales que, teóricamente habrían de favorecer a un desarrollo humano mayor y mejor, no tienen por qué ser directamente proporcionales al valor cultural, en la medida en que pueden no dar testimonio del sentir evolutivo de las colectividades. En este sentido existen objetos más transversales, presentes desde el pasado y proyectables hacia el futuro, que aún careciendo de la fuerza autosuficiente de la forma, superan la rigidez y los límites del presente y se incorporan a la vida. Es decir, el hombre será capaz de cultivarse en aquellos objetos que sean más cercanos a sus fines aunque en ellos no alcance su perfección, una perfección que muchas veces, aunque experimentada, puede ser extraña a su discurrir como ser humano.

Luego, según Simmel es posible la *resubjetivización* del objeto, eminentemente a través de su condición autónoma objetiva. No así, el momento actual ha acelerado el proceso de reificación que *consume cada vez más fuerzas de los sujetos*, dificultando el cultivo de los individuos. La Cultura objetiva se ha desvinculado de la Cultura subjetiva, han perdido el ritmo acompasado que justificaba su existencia mutua. El objeto ha perdido su significado, ha perdido su relación con el hombre y con la vida, sólo podrá ser valorado en cuanto a su objetividad y donde ha perdido su carácter teleológico y el hombre no consigue ya identificar el espíritu.

Este sentimiento trágico sólo es atenuado en las ruinas, en la antigüedad, en el objeto del pasado donde la vida se hace sentir, donde se manifiesta el desarrollo desde el pasado.

Con Simmel nos encontramos en un lugar privilegiado para comprender el objeto, la forma producto del devenir del espíritu, a través del concepto de Patrimonio. La puesta en valor de los bienes culturales no es ni más ni menos que la creación del trascenderse de la vida, del hecho de superar el presente y afianzarse en la duración, en la historia (que es vida), hacia el futuro. Es por ello que las ciencias del espíritu no han de valorarlo desde sus coordenadas

[115] De hecho, las propias formas poseen vida, son encuadrables en criterios transvitales que expliquen su evolución: interactúan y se conceptualizan en el estilo. Este mismo concepto posee la teoría del arte formalista, especialmente a través de la obra de Henri Focillon con *La vie des formes*.

espacio temporales férreas, sino situarlo en un intervalo que le permita interactuar con el individuo de todas las épocas y, por tanto, que adquiera con ello su significación histórica.

A pesar de la síntesis entre objeto y vida que se evidencia en el Patrimonio la ruptura entre Cultura objetiva y Cultura subjetiva es evidente aquí cómo en otros objetos culturales, perdiendo su valor finalista de enriquecimiento. La valoración formal de la herencia cultural, si bien universaliza su comprensión, conlleva, en el sentido que Simmel le da, un doble perjuicio:

1. Se restauraría el valor de monumentalidad, en la medida en que presupone un perfeccionamiento humano, y se impondría como valor cultural.

2. En relación con lo anterior, la distancia entre valor objetivo y valor cultural se da (aunque no siempre), en el Patrimonio más que en ningún otro objeto. Una atención desmedida a la forma no sólo desequilibra la simbiosis con la Cultura subjetiva, y la vacía de vida, sino que se marginan las manifestaciones secundarias que pueden acomodarse mejor a la finalidad de la sociedad a la que pertenece.

En conclusión, el pensamiento vitalista nos demuestra cómo las ciencias del espíritu (Antropología, Derecho, Sociología, etc.) no tienen por qué estar reñidas con la vida, antes bien, han de servirse de ella como criterio rector. En este sentido, el Patrimonio, como categoría de análisis para muchas de estas disciplinas, ha de reencontrarse con el latir vital y escuchar en ellos la realidad que demandan. Hacer Historia, redactar Leyes, teorizar sobre la Cultura no significa dejar de vivir la historia, ignorar lo social, paralizar la creación cultural. Como se ha visto, todas y cada una de ellas son productos de la vida y por lo tanto ha de ser consecuente con el suceder.

Si hay una cuestión que ha certificado este análisis es que al hablar de Patrimonio Cultural, Histórico, o incluso Artístico, lo hacemos de Patrimonio vital, y esta es una cuestión que no puede ser obviada por más tiempo ni en su teoría ni en su práctica.

La definición de la memoria colectiva

Todo lo que venimos apuntando en los epígrafes precedentes tiene su explicación definitiva y su síntesis en la memoria colectiva.

Este concepto, que codifica Maurice Halbwachs, seguidor de Henri Bergson y Emile Durkheim, ha trascendido en la historiografía del Patrimonio.

La memoria colectiva, es el conjunto de experiencias acumuladas por una comunidad que se convierte en hilo conductor de su existir. A través de ella, adquiere significado, elabora su identidad. Esto lleva a pensar que existen tantas memorias como colectividades.

El grupo y la memoria se condicionan, haciendo imprescindible la presencia de una para que pueda darse la otra[116]. Y así es cómo el grupo necesita de la memoria colectiva para perpetuarse[117], para lograr una conciencia de sí, como también es ineludible ésta necesita del grupo para desenvolverse convenientemente.

Ramón Ramos concreta los puntos esenciales asociados a la memoria colectiva, especialmente aplicada a la definición halbwachsiana[118]:

1. *ser es perseverar*. El ser se define, se hace en la duración, en su permanencia atemporal encerrada acotada en los límites de la vida. Para Halbwachs lo más antiguo suele ser al hombre lo más próximo en la medida en que ha entrado a formar parte de su ser: en ello ancla su existencia.

2. *sólo es dado perseverar en el ser por medio de la memoria*. La forma en que el hombre se proyecta en la continuidad es la memoria. A través de ella, de sus experiencias en el mundo, el hombre toma consciencia de su existir.

3. *la memoria se construye socialmente*. El ejercicio del recuerdo siempre se genera en el seno social. Nuestra memoria individual está inscrita y se nutre de circunstancias sociales y, en general, colectivas. En el momento en que el individuo pone en relación sus pensamientos con el del grupo a través de su vínculo con éste, entonces identificamos nuestro pasado con el suyo. Nuestros pensamientos y sentimientos están inscritos en unos marcos sociales[119], es decir, para que exista la memoria colectiva ha de existir una colectividad que aporte la delimitación espacio-temporal donde se gesta.

---

[116] *la memoria es presupuesto o condición del grupo*, en RAMOS TORRES, R.: "Maurice Halbwachs y la memoria colectiva", *Revista de Occidente*, 100, Fundación Ortega y Gasset, Madrid, 1978, p. 76.
[117] RAUTENBERG, M.: "Sur le sens des patrimoines sociaux et leer place dans la modernité", en SAEZ, J.-P. (dir.): *op. cit.*, p. 199.
[118] RAMOS TORRES, R.: "Maurice Halbwachs…", *op. cit.*, p. 64.
[119] "*Una "corriente de pensamiento" social es normalmente tan vivible como la atmósfera que respiramos* y *Toda evocación de una serie de recuerdos que se relacionan con el mundo exterior se explica por las Leyes de*

La memoria colectiva es el medio a través del cual el grupo configura su *Welstanchauung*, su visión del mundo. El individuo construye su memoria al *reconocer el orden introducido por nuestro grupo en su representación de las cosas en el espacio*[120] y lo hace suyo, no ya a través de un vínculo congnoscitivo, sino principalmente emotivo.

Para Halbwachs la memoria colectiva coincide con el flujo vital, haciendo que, los recuerdos que la configuran no alcancen a construirse a partir de datos rigurosos sino en la relación mutua entre ellos, los cuales acaban diluyéndose en la totalidad de la vida. El dato es incapaz de sustituir el fluir del tiempo. Luego la idea de desarrollo y continuidad hace que, desde un punto de vista trascendente, presente y pasado estén al mismo nivel en el desarrollo.

Únicamente el accidente superficial y aislado actual adopta la función de catalizador del recuerdo en la medida en que guarda en sí relaciones significantes y estructurales con el pasado, a través del acto de reconocimiento[121], del que ya hablamos a propósito de Dilthey. La memoria colectiva tiene en el momento vigente su mejor aliado en cuanto encuentra en él los residuos del ayer. Este acto de invocación del pasado a través del presente depende de un criterio funcional según el cual sólo es rescatado aquello que contribuye a la esencia de continuidad de la vida del grupo y, en general, responde a su esencia dinámica.

Por tanto, descarta el carácter estático de la identidad del grupo configurada a través de su memoria colectiva, y concilia la presencia de un sustrato heredado, que sirve como constante activa en la acción del grupo, y su manifestación externa en los cambios que afectan a su evolución. He ahí su insistencia en afirmar la forma en que se resuelve la evolución del grupo es siempre por *similitudes*, donde sobrevive el esquema identitario en la medida en que ayuda a resolver las distintas crisis.

Esta colisión entre el acontecimiento y el *continuum* es la que sirve de argumento para desarrollar una de las teorías más valiosas sobre la historia y la vida, como síntesis de los pensamientos que ya hemos analizado.

Halbwachs no sólo aprecia cierta incongruencia entre memoria colectiva e Historia, sino que advierte de los perjuicios que ésta ocasiona a aquella. Para él la Historia es un *cementerio*:

---

la percepción colectiva. En HALBWACHS, M.: *La mémoire collective*, Éditions Albin Mitchel, Paris, 1997, pp. 70 y 87 [traducción libre de la autora].

[120] *Ibidem*, p. 86.

[121] *La memoria colectiva no retiene más que parecidos*, en *Ibidem*, p. 138.

empieza donde muere la tradición, *donde se descompone la memoria social*. Sería, pues, una suma de datos abstractos, de referencias a acontecimientos señalados, que convierten en artificio el pasado vivido y lo aleja de los individuos. Su orden y su sistematización homogénea, extraídos de la repetición de fenómenos relacionales que la definen, no son apreciados a escala humana en la medida en que *vive en la historia, no hace historia*[122]. Esta consideración lleva a concluir que la memoria existe al margen de la Historia, sin embargo ésta no es posible sin aquella.

Esta acepción de la disciplina histórica sujeta a la abstracción teórica, que Halbwachs denomina como *historia escrita*, se distingue de la *historia viviente*, la cual se define en los mismos términos de la intrahistoria unamuniana[123], esto es, bajo la puntualidad del momento histórico hay una realidad vital que siempre nos permite rescatar la visión del mundo de épocas pasadas.

Aunque una consideración de la historia sea más lejana al hombre que la otra, ambas son elementos necesarios para comprender el universo que le rodea.

La justificación de la necesidad de una "historia escrita" viene dada por las propias limitaciones de la memoria colectiva: aunque hace falta mucho tiempo para que el grupo pierda su memoria, el pasado será referencia de un grupo hasta que deje de ser útil para él, en el momento que desaparece como directriz teleológica de sus vidas.

La "historia escrita" consigue superar esta limitación de la memoria a través de enunciados, no muy alejados de los que formulara Simmel a propósito de la objetivación de la vida. Un recuerdo por sí mismo (especialmente si no hay vivencia del mismo) no puede reconstruir un acontecimiento sin la ayuda de datos abstractos de la Historia. Con la distancia temporal, se tiende a conceptuar los acontecimientos, agrupándolos bajo unidades significativas en las que se disuelven, esto es, tendiendo un puente entre el hoy y el ayer, y

---

[122] AUGÉ, M.: *Los no lugares…*, *op. cit.*, p. 60.

[123] *O, si se quiere, al lado de una historia escrita, hay una historia viva que se perpetúa o se renueva a través del tiempo, donde es posible reencontrar al gran hombre de esas corrientes antiguas que no han desaparecido más que en apariencia* y *es en este sentido que la historia vivida se distingue de la historia escrita: tiene todo lo que hace falta para constituir un marco vital y natural sobre el que un pensamiento puede apoyarse para conservar y reencontrar la imagen de su pasado.* En HALBWACHS, M.: *op. cit.*, pp. 113 y 118. [traducción libre de la autora]

restaurar su fluir. Esto es lo que lleva a redefinir la "historia escrita" como *todo lo que hace que un periodo se distinga de otros*[124].

La condición para que la "historia escrita" se acerque a la "historia viviente", esto es que la Historia se aproxime a la memoria colectiva, es que su punto de partida sea el rescate del pasado desde la continuidad vital, es decir, desde la memoria colectiva que se manifiesta en el presente. La Historia no debe olvidar que los individuos no son espectadores ni protagonistas, sino simplemente actores indispensables para su construcción.

La Historia como disciplina de estudio sigue siendo una versión sintética de esta definición que es en realidad la historia. La única fórmula pues, que puede salvar la comprensión de la "historia escrita" como una *versión abreviada* de la viviente consiste en completarla con la vivencia experimentada ante los acontecimientos y, sobre todo ante los resultados y residuos materiales de los mismos[125].

Se advierte pues cómo memoria e historia se complementan, y cubren las carencias de la otra en la definición de la vida en el discurrir del tiempo.

La defensa de la superación de la idea *memoria versus historia* a través de su reunión con el principio vital se explicita en el debate que enfrenta *historia nacional* e *historia local*. Así, la "historia nacional" recoge los acontecimientos que interesan a los ciudadanos en tanto en cuanto miembros de una nación, y en tanto que pueden afectar de manera extraordinaria a su existencia. En sus coordenadas el individuo sólo puede verse a sí mismo como personaje histórico, como protagonista involucrado en los acontecimientos que la definen. Es la historia monumental de Nietzsche. Sin embargo, esta proximidad es irregular: *la nación está demasiado alejada del individuo* y con ella comparte escasas coincidencias.

He ahí que Halbwachs valore aquellos grupos *más restringidos* donde *su memoria y sus transformaciones actúan más directamente sobre la vida y el pensamiento de sus miembros*[126]. En el seno de estas comunidades se desarrollan memorias colectivas *originales*,

---

[124] *Ibidem*, p. 105.

[125] *De hecho, la historia, también la contemporánea, se reduce a menudo a una serie de nociones demasiado abstractas. Pero podría completarlas, sustituirlas por ideas de imágenes y de impresiones; miro entonces los cuadros, los retratos, los grabados de ese tiempo, y pienso en los libros donde aparecen, en piezas que lo representaban al estilo de la época, en y en genero de espíritu cómico entonces en consonancia.* En *Ibidem*, p. 104 [traducción libre de la autora]

[126] También en ello abunda D. BERTEAUX al afirmar que *es raro que la experiencia humana sobrepase los límites locales* ("L'approche biographique. Sa validité méthodologique, ses potentialités", *Cahiers*

esto es, que mantienen en cualquier época el recuerdo de acontecimientos que sólo tienen importancia para aquellos que la han dotado de plena significación, es decir, que le han transferido su identidad.

La memoria colectiva se constituye, prioritariamente por los recuerdos que corresponden al mayor número de los miembros del grupo, y a su vez de sus respectivas vidas y de sus relaciones más próximas y frecuentes entre sí[127]. Sólo en el núcleo local, la memoria colectiva adquiere plena correspondencia con el existir.

La tradición, la genealogía, del lugar es pues una garantía de aproximación entre historia y memoria. Halbwachs difiere de la fórmula adoptada en el uso de la Historia global al integrar la "historia local" en su seno, ignorando su contenido propio y la posibilidad de divergir en su evolución una respecto a la otra.

En conclusión, la definición de la memoria colectiva explica la existencia de las sociedades. Este factor no puede ser olvidado en las ciencias humanas, no ya en la historia, sino también en disciplinas tan influyentes en la cotidianeidad como el Derecho. El olvido de lo local ha supuesto un olvido de la memoria colectiva y de la vida. Es por ello que se hace indispensable rescatar su valor, eclipsado por los discursos universalizantes. Nos queda saber, sin embargo, qué relación guarda la memoria colectiva con el objeto cultural, y en concreto, con el Patrimonio ya que, como hemos puntualizado más arriba, la verdadera forma de acercarnos a la vida es a través de él.

La relación de la memoria colectiva con el Patrimonio

La memoria colectiva necesita del objeto, de la realidad exterior para definirse y perpetuarse. La realidad exterior explica la estabilidad del grupo, esto es se delimita en su identidad. La perseverancia que hacía posible el ser según veíamos antes, es posible gracias al objeto: *las personas duran porque las cosas duran*.

El vínculo entre el objeto cultural y los individuos sólo es posible a través de la memoria colectiva. Gracias a ella, la Cultura objetiva, la producción de cosas, se funde con la Cultura

---

Internationaux de Sociologie, vol. LXIX, Presses Universitaires de France, Paris, 1980, p. 221). [tradución libre de la autora]

[127] HALBWACHS, M.: *op. cit.*, pp. 75-76.

subjetiva, con la vida productora que se enriquece con ellas. Es por ello que los bienes heredados tienen en la memoria colectiva su principal razón de ser.

Como bien ha indicado Jan Assmann, fiel seguidor de la doctrina de Halbwachs, en función de la definición de memoria cultural que ofrece el objeto, en el sentido que se aprisiona un momento de la vida (tal y como hemos visto en Simmel), lo haría irreconciliable con ésta. En él, *la memoria es transformada en historia*[128].

Assmann ha dado otra vuelta de tuerca al concepto de memoria colectiva a través del concepto de *memoria cultural*, que evidencia cómo la memoria colectiva se traduce en los objetos culturales y en ellos se eterniza.

Con él coincidimos en que el objeto cultural fortalece la conexión del individuo con su identidad. *A través del Patrimonio una sociedad se hace visible a ella misma y los otros*. La comunidad necesita objetivarse en el objeto patrimonial para hacerse perdurable a través de él. En ese sentido, el proceso de reificación posee la misma estructura de la memoria, en la medida en que busca su autodefinición a través de ella, y con ella adopta el esquema dinámico y vital del recuerdo.

La memoria cultural hace uso teleológico del objeto, como la colectiva lo hace del recuerdo: es conservado o destruido conforme su utilidad es mayor o menor en el presente. En el Patrimonio los individuos tienen el itinerario a seguir en su ser como comunidad. Esta travesía no es homogénea, hay subidas y bajadas, cambios en el paisaje, pero, con todo, no existe posibilidad de equivocación en el rumbo siempre y cuando los bienes culturales permanezcan como anclajes.

Este concepto derivado que es la memoria cultural, enfatiza el vínculo del objeto a su marco temporal, pero sobre todo al espacial, donde es concebido y donde permanece. La memoria cultural es una garantía en el estudio del Patrimonio en la medida en que nos permite acercarnos a él *en su contexto* e identificar aquello que hace de él un valor común. Para Halbwachs, como para otros muchos autores, el hábitat urbano es la manifestación más fidedigna de la memoria colectiva, en su devenir vital. Es la suma de objetos vinculados a coordenadas fijas espacio-temporales que se rompen y se expanden al entrar en colisión con

---

[128] ASSMANN, J.: "Collective Memory and Cultural Identity", *New German Critique*, 65, Telos Press, Nueva York, 1995, pp. 128. También el capítulo "La Cultura del ricordo", en ASSMANN, J.: *La memoria culturale. Scrittura, ricordo e identità política nelle grandi civiltà antiche*, Einaudi, Turín, 1997, pp. 5-58.

otros pertenecientes a otros momentos. Todos ellos forman una unidad de significado, como lo es la historia y como lo es la vida: la Ciudad.

La manera en que la urbe se relaciona con la memoria colectiva se explica a través del concepto de lugar que veremos en el próximo apartado.

La situación de la memoria colectiva hoy

Pero antes de concluir con la memoria colectiva hemos de averiguar si estamos en disposición de poder hablar de ella aplicada al mundo actual.

Muchos autores coinciden en la dificultad de detectar el concepto en la sociedad contemporánea. Como apuntan Amparo Lasén y Ramón Ramos, *vivir en sociedad no significa ya recordar juntos*. Los factores que amenazan no son tanto la "pérdida del centro" que afecta a los marcos sociales (espacio-tiempo) donde surge la memoria, sino la forma en que la relación con el pasado se ha formalizado y se esclerosa apenas ha ocurrido. Esta tendencia difícilmente consigue privar al recuerdo de su componente afectivo en un intento de universalizarlo y desarraigarlo, en definitiva, de inutilizarlo para la vida.

A este planteamiento se suma la crisis de comunicación social, que observa Ramón Ramos a través de Habermas, que impediría la gestación de la memoria colectiva.

Seguimos manteniendo un diálogo con nuestro pasado a través de los objetos y anhelamos, en un nivel distinto[129], nuevas formas de vida social a través de memoria colectiva. Puede que carezcamos de memoria comunicativa, que es la memoria común que, según Jan Assmann, es compartida en el presente, pero aunque de manera particular, el objeto cultural sigue siendo útil en el presente en su determinación y materialización de la vida. Las Ciudades son las que dan mejor prueba de ello, son las que, a pesar de todas las destrucciones, siguen formando parte del imaginario afectivo del individuo en su devenir vital.

La sociedad actual acusa el trauma existencialista y aniquila los conceptos apenas han sido detectados en la realidad. El hecho de no encontrarnos en una sociedad tribal orgánica, sino en

[129] Así Amparo LASÉN afirma que *en realidad, perdura el recordar juntos pero diseminados en una multiplicidad de grupos y de tribus, que no siempre poseen una comunidad suficiente de memoria*; o Piérre NORA para el que *al fin de la historia-memoria ha multiplicado las memorias particulares que reclaman su propia historia*. En LASÉN DÍAZ, A.: *op. cit.*, p. 207; y NORA, P.: *op. cit.*, p. XXIX. [traducción libre de la autora]

un contexto post-industrial, no apunta forzosamente a que no podamos hablar de comunidad, cuando ésta sigue estando presente bajo nuevas formas. La incapacidad de adaptarse a las anónimas y aceleradas circunstancias actuales ha intimidado al hombre hasta perder sus esperanzas y desechar los instrumentos que le permiten conocer su mundo. El hombre no ha sabido adaptarse a lo que él mismo ha impuesto, la mecanización plena, y es por ello que debe recuperar la confianza en sus posibilidades vitales.

Otra cuestión es que aún no hemos adquirido perspectiva histórica para secundar la conclusión de Ramos Torres de que la teoría de la memoria colectiva es *crepuscular*: nuestra memoria comunicativa[130] aún no se ha convertido en memoria cultural.

Sin duda estos diagnósticos, a veces apresurados o, al menos, superficiales, de la sociedad actual, afectan principalmente al Patrimonio (un concepto joven que ya nació en momentos de crisis), hasta el punto que, el olvido de su esencia vital y de su función para el presente como anclaje de un modo de ser pasado pero presente, está inutilizando su puesta en valor y haciendo imposible actuar con una buena gestión sobre él.

Si bien no estamos en disposición para revivir la memoria colectiva, consideramos que ésta sigue siendo útil y necesaria, por los motivos expuestos. Coincidimos con Grandmont en que *el primer objetivo es solicitar la memoria colectiva para devolver su sentido al edificio que los poderes públicos, Estado y colectividades locales, deberían contribuir a preservar en parte*[131].

I.1.2.2. Del concepto de *locus*

Llegados a este punto, se hace necesario concretar ya nuestro objeto de análisis en el territorio y en la Ciudad.

El diálogo del hombre con su contexto ha sido fundamental para encontrar los vínculos que lo unen con él en el habitar. En este sentido la memoria colectiva ha encontrado en el espacio su realización plena en cuanto a recurso para el recuerdo. Pero también la necesidad del sujeto

---

[130] *La memoria comunicativa comprende los recuerdos que se refieren al pasado reciente. Son recuerdos, estos, que un ser humano comparte con sus contemporáneos: el caso típico de la memoria generacional*. ASSMANN, J.: *La memoria culturale... op. cit*., p. 25 [traducción libre de la autora].

[131] RAUTENBERG, M.: *op. cit.*, p. 205.

de sentirse unido e intervenir en su ambiente responde a otras reflexiones, tales como el proceso de simbolización o, simplemente su propio "ser-en-el-mundo". En todos los casos se apunta a la configuración del lugar, de lo local (*locus*), como espacio delimitado por la acción del hombre en su devenir vital.

Toda actividad social define su espacio, y lo dota del sentido del lugar transfiriéndole su particular visión del mundo. Existen numerosas fórmulas y giros lingüísticos para referirse al ámbito donde el individuo interacciona con otros individuos: desde el *lugar antropológico* de Marcel Merleau-Ponty o Marc Augé, al *lugar de la memoria* de Piérre Nora, todos ellos lo entienden como receptor de significados a través de la experiencia vital que se lleva a cabo en su perímetro.

El lugar surge de un juego de identificación entre individuo y territorio, de los sujetos entre sí y la traslación de esta relación al mismo, en definitiva, de hacer externo su fluir vital y convertirlo en anclaje de su identidad.

La sociedad moderna, sin embargo, se ha apropiado de otras formas de entender el espacio. Con el *ennui* de Baudelaire, se produce un cisma entre el sujeto y la Ciudad, su contexto vital más significativo, al tiempo que una mirada melancólica y extrañamente seducida por la nueva realidad urbana. A partir de su obra, fruto del espíritu romántico, se han desterrado las posibilidades de asimilación de la Ciudad como lugar: prohíbe y niega al hombre su reencuentro con el territorio. Sólo así, bajo esta alienación es posible la Modernidad.

Junto a este sentimiento, según la Sociología y, en general, el pensamiento contemporáneo, la movilidad y el desarraigo condicionan nuevas relaciones más superficiales con el hábitat urbano. Nos preguntamos, sin embargo, si la comunicación vital se ha interrumpido verdaderamente, si el hombre puede prescindir de ellas, o si, por el contrario, ha conseguido crear nuevos vínculos semánticos.

La configuración del lugar

Para definir el lugar es necesario poner en relación distintos puntos de vista. Los actos puramente humanos de la memoria, el habitar y el simbolizar se convierten en determinantes de su configuración[132].

El primer factor a tener en cuenta es que el lugar por antonomasia es la Ciudad. La Arquitectura y el Urbanismo es la primera acción del hombre por y para el existir en el territorio, el construir es, como veremos a continuación, consustancial al habitar, y éste, a su vez, constituye el modo de ser el hombre. En ella se concreta el fluir de la vida en su correspondencia con la memoria colectiva y el individuo alcanza su identidad dándole significado, haciéndole cómplice de su evolución.

El lugar es la traducción de la experiencia vivida al espacio, a la forma construida. Esa cesión se lleva a cabo de una manera particular y diferenciada conforme a las características propias del sujeto individual o colectivo que lo produce. El lugar, pues, se entiende como la fusión entre identidad y espacio, en definitiva, como el resultado de conferir significado al contexto. La pertenencia a éste configura entonces la identidad de un individuo. En cuanto vida objetivada, se manifiesta de manera singular y distinta, y consigue que la participación significativa del hombre sea, conforme a estos atributos, de naturaleza identitaria. Como en la memoria y el recuerdo, el lugar guarda una relación estructural con la vida del colectivo, traduciendo el entramado de sus relaciones intersubjetivas únicas.

La atención al lugar supone además una *recuperación del protagonismo de la historia, una historia viva que se presenta a través de lo que la tradición y la memoria revelan*[133], una atención al desarrollo vital que toma consciencia de sí en el recuerdo y que se ha hecho presente en nuestro hábitat.

De nuevo el espacio delimitado por la actividad del hombre dado por dos categorías, estas son, la **frecuencia**, contacto usual y continuado que facilita la configuración de la memoria colectiva, y la **proximidad**, condición para que se dé la asimilación afectiva del contexto, son caracteres básicos del lugar. A pesar de que pueden entenderse como coordenadas limitadas

---

[132] Así, el término es empleado en gran parte de la Legislación patrimonial Autonómica (también sirviéndose del término "sitio") para referirse a ámbitos que reúnen estas cualidades, no necesariamente asociadas a la homogeneidad formal o al grado de representatividad de los conjuntos históricos.

[133] RIVAS, J. L. de las: *El espacio como lugar. Sobre la naturaleza de la forma urbana*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1992, p. 37.

en la medida en que mantienen una necesaria estabilidad para facilitar el desarrollo de la vida[134], son flexibles a los cambios, sin embargo.

Pero la estabilidad garantizada por el componente identitario se complementa también en el propio ser de la cosa: el objeto en el espacio define el lugar. Las relaciones entre ellos son las traslaciones de la coexistencia del grupo y son asimismo referencias para la vida, en tanto forman *una configuración instantánea de posiciones*[135].

Pero veamos ya cuáles son esos factores de incidencia que nos llevan a hablar de un espacio como lugar:

A) La memoria colectiva

B) El *Dasein* y el habitar

C) El proceso de simbolización

A) La memoria colectiva y el espacio

Con este título Maurice Halbwachs[136] explicaba la relación necesaria entre la memoria surgida en el núcleo social con el lugar, con la Ciudad.

La memoria colectiva es tanto más activa conforme encuentra una mayor correspondencia en el mundo exterior y, en este sentido, la morfología urbana como cualquier creación humana, y en especial aquella que reconocemos como Patrimonio Cultural, son su principal soporte.

Esa íntima relación caracterizada por su exclusividad, hace que *cada detalle de ese lugar tenga él mismo un sentido que no es inteligible sino para los miembros de la propia comunidad*[137]. He ahí que la población local sea el principal soporte legítimo en la determinación de la Ciudad como lugar o bien cultural.

---

[134] *Ibidem*, p. 114.
[135] CERTEAU, M. du: *L'invention du quotidien. 1. Arts de faire*, Gallimard, Paris, 1990, p. 173. Tampoco hay que olidar a Bergson en este sentido.
[136] *Op. cit.*, pp. 192-236.
[137] BOUZADA FERNÁNDEZ, X.: "Los espacios del consumo cultural colectivo", *REIS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 96, Centro de investigaciones Sociológicas, Madrid, 2001, p. 66.

En teoría, la comunidad focaliza su atención sobre la Ciudad con más reflexión y esmero de lo que lo hace cualquiera extraño a ella[138]. Es curioso, sin embargo, cómo Halbwachs distingue entre la experiencia individual de la pérdida del lugar, como la pérdida de parte de sí, en la medida en que forman parte de su imaginario sentimental, frente a la indiferencia de la colectividad, a la cual no afecta teniendo en cuenta que, en su interés por perpetuarse, automáticamente trata por todos los medios de adaptarse a la nueva situación, sin alterar demasiado su esencia. Por este motivo la simbiosis y la correspondencia entre una y otra es tanto mayor cuanto menor es el núcleo poblacional o el perímetro identificado como espacio de habitación y convivencia (barrios, por ejemplo).

Luego el bagaje semántico transferido al lugar no viene legitimado por métodos de ordenación y clasificación, en Planes de Ordenación o Legislaciones, sino por el contacto continuado que hace de un ámbito determinado un espacio de vida, de memoria. Así, el valor de un lugar es posible en esa vecindad y no por medio de fórmulas que, desde la reflexión y la hermenéutica, la codifican. Para este autor, *si el recuerdo se conserva* [...] *es que permanece establecido en el territorio, es que la imagen del suelo dura materialmente fuera de él; y por tanto en cualquier instante puede ser dominado*[139].

A través de la memoria colectiva, el espacio se trasforma en lugar. El valor actual de la memoria colectiva, el punto donde se hace útil en el presente, hace que las relaciones con él siempre sean distintas sin dejar de ser significativas.

Para Halbwachs, el lugar de la memoria colectiva es un lugar *semi-despersonalizado*, que no se corresponde con un momento único sino que en él se superponen múltiples vivencias de cada uno de sus miembros, de cada etapa

[138] No sin cierta ingenuidad, pero consecuente con su pensamiento, Halbwachs insiste en la sensibilidad de los naturales del lugar en prestar atención innegable a sus necesidades: *Hay que considerar sobre todo que los habitantes conceden una atención desigual a esto que llamamos el aspecto material de la Ciudad, pero en su gran mayoría sin duda serían también más sensibles a la desaparición de tal calle, de tal edificio, de tal casa, que a los acontecimientos nacionales, religiosos, políticos más graves*. (*Op. cit.*, pp. 197-198 [traducción libre de la autora]). Esta cuestión la trataremos más ampliamente y se aclarará la crisis de la misma actualmente en el epígrafe I.2.

[139] *Ibidem*, p. 207.

de su existir. Esa impersonalidad lo dota, según el autor, de estabilidad, en la medida en que cada significación asignada se entiende con relación al conjunto y *se conserva porque su realidad no se confunde con las figuras particulares y pasajeras que la atraviesan*. Una parte de la sociedad, el individuo plural, se detendrá en el mundo material y lo hará suyo.

No hay sociedad que no haya dejado su huella en el lugar y que no siga presente aún entre nosotros. En la Ciudad, la presencia de los vestigios del pasado es suficiente *para explicar la permanencia y la continuidad del tiempo propio* haciendo posible volver a penetrar en la comunidad que la gestó ayudándonos de nuestra memoria colectiva.

El ámbito vivido se adapta a los cambios del grupo e impone también sus directrices determinando su devenir en la medida que lo resiste y lo condiciona a su permanencia. El contexto de la memoria colectiva, la Ciudad, es el medio que posee la comunidad para estabilizarse, es el catalizador de una evolución que tiende a la conservación. La supervivencia del grupo radica pues en la materia producida en el espacio: *se somete a ella y participa de su equilibrio*.

La unión del colectivo en el espacio viene dada por la memoria compartida, no necesariamente homogénea, sobre su lugar construido. Según Halbwachs cada progreso del grupo posee una traducción espacial; el conjunto de ellos, es lo que conforma el *locus* que habita: *cada aspecto, cada detalle de este lugar encierra en sí un sentido que sólo es inteligible para los miembros del grupo* [140], es decir, sólo en la medida en que es la traducción de las vivencias de la comunidad es lo que le da a ésta la exclusividad para la reconstrucción del recuerdo.

La correspondencia entre la estructura de la evocación desencadenada por el lugar y la vivencia materializada en éste da prioridad al colectivo que lo produce. Lo que dura en sí es *la actitud del grupo en la medida en que resulta de sus relaciones con las cosas*, eso conlleva que sea la distinta concomitancia de los objetos en el espacio la que garantice la memoria colectiva, y no simplemente su permanencia material en sí.

[140] *Ibidem*, p. 196.

Pero, no sólo el grupo subsiste a través del espacio, también el lugar se eterniza en la medida en que el grupo ha actuado sobre él. El espacio dura en tanto que es pensado por la colectividad. También, de hecho, es gracias a éste que podemos hablar de continuidad entre los átomos eventuales que sucesivamente conforman el tiempo existencial. Así, el planteamiento de Halbwachs va más lejos, ya que el lugar que permanece finalmente es el que ha hecho suyo el lado más estable de la sociedad, el que ha captado más hábilmente su significado, su identidad.

Aunque también el momento de crisis (cambio) tiene su lugar. En él, el grupo padece acontecimientos excepcionales que cambian la trayectoria de su discurrir vital. En él se condensa toda su carga semántica se congela y se explicitan con mayor claridad la relación con el lugar que se disolverá tras el hecho crítico[141], iniciándose un nuevo vínculo.

Ese lugar del accidente vital es el lugar histórico. Por un momento ha congelado la vida y le ha dado un significado estático que siempre remitirá al suceso. Para Halbwachs *el espacio no es una realidad de un instante, el espacio no es instantáneo sino inmóvil, y la inmovilidad no es posible y concebible más que a través de la duración*[142] .

En este punto se desencadena de nuevo la polémica entre el *lugar de la memoria colectiva*, caracterizada por la duración significativa, y el *lugar histórico*, como la ubicación del acontecimiento excepcional. Interesantes son, en este sentido, las reflexiones que también Pierre Nora[143] realiza sobre la diferencia entre los *lugares de memoria* y *lugares de historia*.

El valor monumental (en el sentido de Nietzsche) que los lugares de historia poseen, los convierten en hitos de la vida en común. Por el contrario, esta cualidad no es compartida por el lugar de memoria, cuya significación remite a sí mismo. Esta particularidad no convierte a aquél en una realidad hueca sino más al contrario *todo cuenta, todo simboliza, todo significa*. El dinamismo que Nora atribuye al lugar de memoria es su valor polisémico, encerrada, sin

[141] *Idem*.
[142] *Ibidem*, p. 234.
[143] NORA, P.: *op. cit.*, p. XLI.

embargo, en la rigidez de su identidad formal, de su trasunto material determinado.

Ello no impide que los lugares de historia sean lugares de memoria, ya que, aunque unidireccionales, la interacción de los individuos con ellos durante su existir los colma asimismo de recuerdos, digamos, no monumentales.

Además, frente al sentido paradigmático y estático de los lugares de historia, los lugares de la memoria están en continua transformación, en continua multiplicidad de lecturas, como ya hemos apuntado anteriormente.

La destrucción del lugar, bien sea de memoria, bien de historia, no es capaz de modificar el vínculo entre recuerdo y espacio que se da en su perímetro: la materia ha desaparecido, pero en la medida que sobrevive el grupo, persiste la forma en que una y otro interactuaban.

Si hay tantas memorias colectivas como grupos, hay tantos lugares como los dos. La Ciudad es, pues, la alegoría más rica y compleja de las formas particulares de la vida de la comunidad.

B) El *Dasein*: la concreción de lugar en el habitar.

La definición del lugar antes que por el recordar se define por el habitar. Así lo postula Martin Heidegger a través del concepto de *Dasein*, el *ser-ahí*, el *ser-en-el-mundo*. Éste, frente a una epistemología del ser, relaciona este concepto con el desvelamiento del mundo a través de su relación con el individuo.

El ser se concreta en el habitar. La existencia, como ausencia, consigue a través del residir, del "ser-ahí", su presencia manifiesta en el espacio. Sólo en la medida en que el hombre se manifiesta en el espacio y actúa sobre él se precisa como tal.

El habitar determina ya la acción del hombre sobre el espacio por mediación del construir. En Heidegger, el construir implica tanto el cuidar (a través de él, protegemos), como el producir o levantar edificios; y destaca de ambos especialmente su primera acepción que entiende la forma en que nos implicamos con el mundo para conservarlo en su inmanencia.

Las cosas son construidas en función de su esencia, el *Quadriparti*[144]. Esta concepción del mundo es la que prepara la producción del espacio para el habitar y así se construye en función de las divinidades y de los mortales, del cielo y de la tierra. En esta asociación necesaria, y desde su literalidad, vislumbramos cómo el hombre crea distintas respuestas culturales en función de estas cuatro variables, presentes en toda civilización.

Los mortales, en la medida que habitan, cuidan el mundo, mantienen la Cuaternidad, *residen en las cosas*[145]. Esto es, crean los mecanismos de permanencia de las cosas que garantizan su ser, su identidad como hombres.

La realización del ser en las cosas concilia el dinamismo vital y la permanencia de su configuración material. En el "ahora" material de las cosas, el individuo puede leer las distintas vivencias de su "ser-en-el-mundo".

Es decir, la materialización del ser en las cosas adquiere plena entidad desde el pasado. *Restos, documentos y monumentos* dan fe de su ser en proceso desde un tiempo anterior, que ha llegado hasta este momento y se proyecta hacia el futuro. En la medida en que el hombre puede hacer lectura de su pasado en ellos, es capaz de reiterar su vivencia (individual/colectiva), esto es expresa su tradición: *El mundo ya proyectado va precisándose por el camino de la exégesis del material histórico-mundano "conservado"*[146].

El habitar requiere frecuencia y proximidad. Esto es, sólo *se habitan los lugares frecuentados*[147], en la medida en que el residir exige permanencia y duración que resuelvan el ser. Asimismo, hace de la proximidad condición para el habitar, el estar al alcance de la mano, en tanto que el acercamiento posibilita

---

[144] Nuestra traducción libre del término a partir de la edición francesa que manejamos sería próxima a la de "Cuatripartito", aunque otros, como en la traducción de Eustaquio BARJAU (HEIDEGGER, M.: *Conferencias y artículos*, Serbal, Barcelona, 1994) prefieren el de "Cuaternidad". Utilizaremos indistintamente los dos.
Heidegger se refiere con ello al mundo como encuentro de tierra, cielo, mortales y divinidades. Para él, la cosa reúne en sí el mundo. Según Vicente JARQUE, *La Cuaternidad es la 'unidad originaria' a la que pertenecen "los cuatro"* elementos referidos, según este autor, una de tantas *ridículas* metáforas que demuestran *el fracaso del pensamiento autónomo* en Heidegger. JARQUE, V.: "Martin Heidegger", en BOZAL, V. (ed.): *Historia de las ideas estéticas y de las teorías artísticas contemporáneas*, Visor, Madrid, 1999, p. 37.

[145] HEIDEGGER, M.: "Bâtir habiter penser", en *Essais et conférences*, Gallimard, Paris, 1958, p. 179.

[146] HEIDEGGER: *Ser y Tiempo*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 2001, p. 425.

[147] CERTEAU, M. du: *op. cit.*, p. 162.

la frecuencia y en tanto a la tendencia del ser a la cercanía. El individuo busca en la experiencia subjetiva del *des-alejamiento* la realización del ser.

Ambos conceptos son coordenadas que inevitablemente coinciden en un punto: el lugar, definido por el desarrollo del ahora, por la continuidad del aquí.

No son éstos, sin embargo, requisitos *sine qua non* ya que involucra la memoria como otra forma de residir las cosas a través de sus representaciones en el pensamiento, e incluso su esencia se hace presente más completamente que el uso diario que la obvia. Con todo, como hemos dicho al principio, las cosas no son construidas para ser pensadas, sino para ser habitadas. El lugar sólo sería definido en la memoria en cuanto presencia de la continuidad, en cuanto su integridad esencial permanezca.

Luego *del habitar surge la necesidad de arraigo*[148], surge la necesidad de localización e identificación con las cosas del mundo y en concreto con el lugar.

Pero, ¿qué entiende exactamente por ese espacio del habitar?

Para Heidegger, el espacio frecuentado por la actividad humana es el lugar. La interacción de los individuos con él resolverá finalmente el habitar. La acción del hombre, concretada en el construir, es su desencadenante. El "ser-ahí" individual siempre se resuelve en el *destino del ser colectivo*, en la historia, como parte de una comunidad. El "ser-ahí" es siempre *ser con* otros.

Como punto de partida distingue entre el espacio dimensional (espacio geométrico) y el lugar o espacio significante, determinado a través del habitar. Ello le lleva a concluir que *los espacios reciben su ser desde lugares y no desde "el" espacio*[149], es decir, la ocupación es predispuesta por el espacio y el lugar, apreciándolo y articulándolo unos con otros, la materializa.

En Heidegger el lugar se define a partir del límite y el umbral, los cuales determinan la especificidad del espacio, según su conformación a partir del particular desenvolvimiento de la vida en su perímetro. Sin embargo, la

[148] RIVAS, J. L.: *op. cit.*, p. 27.
[149] HEIDEGGER: *op. cit.*, p. 184.

frontera no se entiende como algo restrictivo: ella no es final sino comienzo de la esencia del ser.

Heidegger concluye su ensayo sobre "Construir, pensar, habitar"[150] con una llamada de atención a la forma de construir actualmente concentrada en su faceta productiva y olvidada de su esencia como cuidar. Insta, por tanto, a no marginar la esencia del habitar para acometer la construcción conforme a su ser.

Como conclusión, hay que insistir en la triple consideración del ser en el tiempo y en el espacio, desde el pasado y el lugar, desde la tradición y el habitar/construir/conservar, desde la frecuencia y la proximidad teniendo como constante la interacción con otros individuos.

Con ello Heidegger nos ofrece, no sólo los postulados para una reflexión sobre el ser, sino para una comprensión de la realidad (tangible o intangible) al servicio de la esencia humana. En este contexto, de nuevo, es el territorio significante, el Patrimonio urbano, la Ciudad, la mejor definidora de estas relaciones de identidad necesarias que hay que salvaguardar, manteniendo y conservando la entidad del edificio/cosas donde se concreta.

C) La simbolización del espacio

Junto a los valores esencialmente humanos del habitar o el recordar, el simbolizar, es otra de las facultades que influyen en la delimitación del lugar.

El espacio únicamente adquiere significado a través de la vida en común, en la medida en que se convierte en su forma de expresión.

El lugar es el espacio simbolizado. La selección del espacio sobre la que actúa este proceso es la garantía de la relación del hombre con su circunstancia ambiental. De este modo, y tal y como hemos entendido el concepto de identidad, la simbolización es el medio para alcanzar la estructura esencial semántica del espacio donde actúa el ser humano.

[150] *Ibidem*, p. 193.

La principal aportación en el campo de la apropiación simbólica del espacio es la que realiza Erns Cassirer[151], la cual ha trascendido en la Sociología y eminentemente en la Antropología. El lugar, el *espacio de la acción*, deviene *espacio abstracto para una nueva dirección en su vida cultural* y la definitiva concreción del *espacio mítico* a través de la memoria simbólica.

Como en el caso anterior donde se diferenciaba espacio y lugar, aquí el espacio abstracto, geométrico, también se diferencia del mítico, sin embargo uno y otro necesitan del espacio en sí, y en el caso de la consciencia mítica, especialmente por la forma para hacerse tangible.

El mito, la construcción cultural, la codificación de la imagen del mundo a través de la cual el hombre entra en relación y busca comprenderlo, es el catalizador en la apropiación del espacio para hacerlo, en este sentido, inteligible, y convertirlo con ello en lugar.

La acción de la conciencia mítica sobre el territorio consiste, como hemos visto también en el habitar, en limitar, acotar, su existencia frente a la realidad que le rodea: crear un contexto específico de artificialidad.

La cosmovisón mítica traduce en el espacio lo que es *inespacial*, es decir, conexiones y sintaxis entre los elementos que lo conforman. Las relaciones en el espacio mitológico son esenciales por naturaleza, son relaciones estructurales de identidad.

Asimismo, *la mediación espacial conduce a una mediación espiritual* [152], en definitiva, la proximidad dimensional apunta indiscutiblemente a la interacción cultural que crea el trasfondo mítico.

En la medida en que el pensamiento mitológico se traduce en el espacio mítico, es a partir de éste que aquél puede ser comprendido.

Aunque en sentido figurado y extensibles a otras categorías de la existencia también Gilles Deleuze[153], a través del "ritornelo", habla de la territorialidad

[151] CASSIRER, E.: *Filosofía de las formas simbólicas*, vols. I, II y III, Fondo de Cultura Económica, México, 1976; y *Antropología filosófica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
[152] CASSIRER, E.: *Filosofía de las formas simbólicas… op. cit.*, vol. II, p. 121.

> vinculada rigurosamente a la expresividad. Según el filósofo francés, es ésta la que determina el territorio y no su consecuencia. El territorio aparece entonces como un dominio expresivo singular configurado por el respecto de unos individuos con otros. Evitando el centralismo y la jerarquía, cree en la localidad de lo múltiple. Sin embargo, para Deleuze el territorio no es estable, antes bien, lleva en sí la des-territorialización, a la que sigue inevitablemente la re-territorialización. El deseo del individuo será entonces territorializar, dotar su contexto de expresividad, hacerlo local.

Hemos realizado pues un recorrido sobre las formas de configuración del lugar a partir de la existencia humana manifestada a través de su habitar, de su memoria y de su proceso de simbolización. Coincide en todos ellos la idea de significar a través de la acción humana el espacio, un proceso que hace necesaria la inmediatez de la presencia del individuo. Sólo así se favorece el intercambio fluido entre objeto-sujeto, la interrupción de dicha reciprocidad afecta a éste en cuanto pierde el anclaje de su existencia, y a aquél en el sentido que va a la deriva como realidad hueca y efímera.

Centrándonos en el tema que nos ocupa, cabe decir que el concepto de lugar, de lo local, describe los requisitos fundamentales en la valoración del Patrimonio urbano. La Ciudad como espacio significante, conformado por la memoria, el residir y el simbolizar, requiere que la proximidad y la frecuencia del contacto con los individuos no se extingan para que no sea reducida a un continente perecedero.

La disolución del lugar

Todavía hay un *genius loci* aunque sea reflejo del espíritu inestable del hombre actual y que ha hecho de muchas Ciudades un caos.

Muchos son los diagnósticos que, al situar el hombre en la actualidad, necesitan del lugar para definir su situación, siendo ambos elementos de una misma realidad. Así, se tiende a la afirmación que opone el territorio como *lugar ocupado* por una profunda individualidad, y el

---

[153] DELEUZE, G.: "1837. Del ritornelo", en *Mil Mesetas. Capitalismo y Esquizofrenia*, Pretextos, Valencia, 2002, pp. 317.

espacio como *lugar practicado*, cada vez más dominante y que engulle la noción de habitar. Sólo cabe una pregunta a este drástico discernimiento: ¿es que el hombre ha dejado de relacionarse? ¿no tiene hambre de ello? ¿no necesita sentirse identificado con un lugar? Obviamente sí y sigue siendo un anhelo, y cada vez más vehemente, para el hombre del espacio inestable[154].

El afianzamiento de las grandes metrópolis y la ruptura con las comunidades orgánicas, que desaparecen en la conurbación y en la importación de modelos de fragmentación social hace difícil la simbiosis del individuo con su medio significante.

Paradigmáticos son los ensayos de Louis Wirth, los de Simmel o los de Marc Augé además de la extensa bibliografía sobre el *no-lugar* globalizante como sustitutivo del espacio-templo[155]. El espacio configurado por el tránsito sin que prospere ningún vínculo que lo convierta en lugar, salvo acontecimientos puntuales de carácter individual, es el nuevo contexto expresivo moderno.

Se insiste en la pérdida del componente orgánico e integrado de la sociedad, tal y como describía Emile Durkheim, que se desintegra en la gran Ciudad.

Ello ha llevado a definir lo urbano alejado de la construcción humana permanente, en oposición a lo comunal como forma de vida social. La principal lacra que persigue esta afirmación es la aversión por el territorio y las formas de vida en común al ser interpretadas desde conceptos radicales de la identidad[156] y como involución, cuando de él han surgido, en realidad, todas las formas de libertad.

La condición de lugar supone hoy una designación artificial que no surge espontáneamente del grupo. Esta circunstancia es extraordinariamente frecuente. La construcción oscila entre la opción de hacer edificios-emblema (aeropuertos, rascacielos de empresas, etc.), que entren a formar parte del imaginario colectivo, frente a viviendas despersonalizadas que sólo el paso del tiempo puede humanizar con mayor o menor dificultad.

---

[154] *El retorno al lugar es el recurso de aquel que frecuenta los no lugares…*, en AUGÉ, M.: *Los no lugares…, op. cit.*, p. 110.

[155] La noción de templo (*templum*), surge precisamente en la delimitación sagrada del espacio para la actividad litúrgica, para el reciclaje del mito.

[156] *... la identificación de los individuos con un área que interpretan como propia, y que se entiende que ha de ser defendida de intrusiones, violaciones o contaminaciones*, en DELGADO: *El animal público*, Anagrama, Barcelona, 1999, p. 30. Esta opinión como hemos visto no coincide realmente con la noción de comunidad que venimos manejando, donde su fluir contempla, no sólo cambios sino que se construye desde la diferencia y las asimila como parte de su proceso vital.

El discurso patrimonial abunda también en la construcción ficticia del lugar, no por parte del pueblo, sino mediante la institución. Esta cuestión no habría de ser del todo grave, si a continuación la comunidad se mantuviera como criterio de gestión y, a partir de ella, se intentaran reforzar los vínculos afectivos que pudieran haberse perdido.

El fomento del desarraigo como componente consustancial a la Modernidad, ha llevado consigo una nueva concepción que entiende el lugar como gueto, donde no surge una memoria colectiva espontánea sin consistencia para soportar la vida futura, o como barrio marginal que funda su identidad sobre el incivismo. La ruptura con las huellas urbanas del pasado lleva consigo la proliferación de lugares desarraigados que empiezan de cero su memoria histórica a veces no sobre pilares suficientemente sólidos que aseguren su estabilidad y el óptimo desarrollo vital.

¿Ha desaparecido entonces el lugar? Podemos afirmar que no es del todo así. Aún hoy establecemos relaciones sentimentales con la Ciudad, aunque fragmentada y vapuleada por paso de un tiempo demoledor. Cada vez más de manera individual, a pesar de todo y de muchos, el lugar impera y a él se sigue adaptando el hombre: *dado que la Ciudad es producto de un desarrollo más que creación instantánea* [...] *la influencia que ejerce sobre las formas de vida no pueda barrer de un plumazo las formas de asociación humana anteriormente predominantes*[157].

La memoria colectiva, el modo de habitar/construir o el mundo *simbolado*[158] no han de ser obviados pues hoy tienen su más fiel traducción en los *valores contemporáneos que preconizan las preocupaciones ecológicas, las sinergias económicas y las solidaridades locales*[159] y siguen por ello en plena actividad.

Además, las Ciudades grandes y pequeñas siguen poseyendo en sí el concepto de lugar, aquel que mantiene un vínculo afectivo con su habitante y que lo dota de una acepción única. Principalmente en la metrópoli se sectoriza en pequeños núcleos significantes, y el vecino se asocia y se identifica a través de ese contexto. Ante todo, la pérdida de territorialidad, pues, es

---

[157] WIRTH, L.: "El urbanismo como forma de vida" en FERNÁNDEZ MARTORELL, M. (ed.): *Leer la Ciudad*, Icaria, Barcelona, 1988, pp. 29-53.

[158] Término utilizado por WHITE para referirse al mundo cultural construido a partir de la simbolización. WHITE, L. A. (1959): "El concepto de Cultura", en KAHN, J. S.: *El concepto de Cultura: textos fundamentales*, Anagrama, Barcelona, 1975, pp. 129-157.

[159] DELGADO, E.: "De la realité multiculturelle à la démarche interculturelle. Quels défis pour le Conseil de l'Europe?", en SAEZ, J.-P. (dir.): *op. cit.*, p. 98.

hoy una reivindicación teórica y minoritaria[160] que se evapora en la práctica cotidiana donde persisten las claves de identificación afectivas.

El problema de la sociedad actual es que aún no ha sabido comprender el espacio que habita, es necesario que poco a poco se reconcilien la Cultura objetiva y la Cultura subjetiva a las que se refiere Simmel para que de nuevo podamos hablar del lugar. En esta situación los organismos locales, como articuladores de la vida colectiva, tienen mucho que decir.

[160] GINER, S.: *Sociología*, Península, Madrid, 1994, p.120.

I.1.3. La Ciudad Histórica como Patrimonio urbano local

> *La Ciudad vive en cada uno de los ciudadanos, cada uno de ellos a solas la piensa, la siente, y en cierto modo la posee; es suya, y a la inversa, siente pertenecerle y siente que ella le pertenece.*[161]

Ya hemos adelantado la condición de lugar de la Ciudad, donde la delimitación artificial del hombre sobre el espacio se hace más palpable a través de la construcción. Nos queda entonces concretar ya qué es lo que hace ver la Ciudad como realidad local, y cómo ésta se asimila a lo patrimonial, no en calidad de categoría epistemológica sino esencial, en el propio fluir vital. Ésa es la premisa que debe ser asumida como instrumento de estudio para afrontar su gestión sin denostarla.

La Ciudad es Patrimonio urbano local. Su carácter inmueble la hace testigo imperturbable del trasiego humano a su alrededor, sumando a sus estructuras e infraestructuras vivencias colectivas e individuales. El discurso resultante no es alienante sino completamente acorde con la vida: *es la cosa humana por excelencia*[162], es el *dominio étnico*, en tanto símbolo de la dimensión vital del hombre[163]. Sólo así adquiere relevancia para el colectivo y lo naturaliza como elemento imprescindible de su Cultura.

Asimismo, al tratar la Ciudad Histórica, realidad siempre inacabada, nos enfrentamos metodológicamente a la cualidad de lo local. Esta propiedad sólo puede definirse a partir de la *civitas* y viceversa, es aquí donde asume su plenitud de significado, según vimos en el apartado anterior dedicado al concepto de lugar.

El grupo constituido como comunidad local se materializa en la morfología de la Ciudad. La forma construida es la garantía de permanencia de la colectividad como tal, el aval para su identidad.

La civilización ha encontrado su forma en la Ciudad, se han afianzado y han impuesto su manera particular de ver el mundo. Cualquier desequilibrio social se ha traducido igualmente en su morfología, y su mayor esplendor ha coincidido también con las etapas de bienestar.

---

[161] ZAMBRANO, M.: *op. cit.*, pp. 140-141.
[162] LÉVI-STRAUSS, C.: *Tristes trópicos*, Eudeba, Buenos Aires, 1970, p. 109.
[163] HARVEY, D.: "Verso una filosofia dello spazio sociale", en VAGAGGINI, V. (ed.): *Spazio geografico e spazio sociale*, Franco Angeli, Milán, 1978, p. 86.

CAPÍTULO I

La Ciudad se concibe como el "*ecosistema* social". El préstamo de la Ecología nos sirve para justificar el porqué de la necesidad del equilibrio entre el continente y el contenido de la urbe. Sólo la correspondencia plena entre medio y especie asegura la prosperidad y la continuidad de ésta en el tiempo. Luego, es *el medio de visibilidad del hombre, donde aparece en su condición de ser humano*[164], es donde se define en su género. Ello implica que para evitar su fracaso, la sociedad ha de evitar perder su correspondencia en el Urbanismo. La verdadera Ciudad es la que conjuga morfología y ocupante.

Esta relación se materializa en el espacio público donde se posibilita el encuentro y el sentimiento colectivo.

Pero no sólo la Ciudad está condicionada por la actividad humana, ésta también depende de aquélla como límite de la realización de su voluntad: *escribe y prescribe*[165]. Una vez consolidada, subordina la vida del hombre a su forma. Así puede integrar el grupo como también puede segregarlo si los vínculos surgidos de su valor significante, aquello que la dota de identidad, han tomado un rumbo equivocado.

Esta cuestión es la que se afronta en la planificación, a través de la cual se regula la relación del grupo con el producto urbano. De ella depende el sentido que se da hoy a la realidad construida, el concepto que se desea para ella, la manera en que adquiere la categoría de Ciudad. Esta nueva forma de Urbanismo es la que permite al hombre seguir afirmando que es expresión de su vida. Otra cuestión bien distinta es el criterio que se adopte en el planteamiento y ejecución de dicho Plan, el cual puede llegar a alterar esta reunión entre individuo y el producto urbano. Esta problemática, a la que dedicaremos distintos apartados específicos, posee en sí los mismos desaciertos que afectan al Patrimonio y a la Historia: la falta de atención a la vida así como el derroche teórico "ultravital".

La verdadera lucha a la hora de hacer Ciudad es que no pierda su componente de idealidad[166], y para ello es necesario poner en valor el centro, no necesariamente vinculado a funciones, ni a particularidades físicas, sino a la naturaleza histórica-referencial en la vida del hombre.

---

[164] ZAMBRANO, M.: *op. cit.*, p. 142.
[165] LEFEBVRE, H.: *El derecho a la Ciudad*, Edicions 62, Barcelona, 1973, p. 66.
[166] *Y podemos denominar Ciudad "ideal" (en el sentido de subjetiva, pensada e interiorizada como comunidad…) a la de nuestro imaginario*, en BORJA, J.: *La Ciudad conquistada*, Alianza, Madrid, 2003, p. 37.

I.1.3.1. La Ciudad Histórica y la vida local

El alma de la Ciudad reside en sus habitantes que le transfieren todo su ser.

La vida local se caracteriza por la relación ***inmediata*** *y* ***fundamental***[167] con el lugar que ocupa. Ello significa que desde el primer momento del contacto entre una y otro puede existir un nivel identificativo pleno, contribuyendo con ello a crear un sistema de valores que favorezca a perpetuarlo. La unión entre ambos es tal que cualquier dolencia que se acuse en cualquiera de ellos, implica una afección de semejante magnitud en el otro. Cualquier agresión contra la Ciudad, contra su realidad significante como lugar, supone un ataque contra nuestra propia identidad, esto es *nos hace más débiles y vulnerables, quita una parte de sentido a nuestra vida*[168].

Esta es la descripción de las relaciones de **vecindad**, las cuales, tal y como hemos visto, posee en la frecuencia y en la proximidad las claves de su formación. Toda sociedad surge de esta conexión fundamental. Ésta es pues una categoría propiamente humana insoslayable. Las nuevas teorías y discursos políticos que creen ver en la fragmentación social la tendencia actual imperante no son asimilados en idéntica proporción por nuestra sociedad. Ésta mantiene las soluciones que desde el principio de nuestra civilización han garantizado su pervivencia: la agrupación social de la que surge su identidad cultural.

Esta relación, bien es cierto, se ha hecho más difícil por el ritmo de vida y la simplificación de las coordenadas espacio-temporales, que impiden que alcance su plenitud. Sólo la forma de actuar en la Ciudad Histórica hoy día, la manera de comprenderla a través de nuevos instrumentos, pueden conseguir resucitar esos valores de socialización. Autores como Jordi Borja o Manuel Castells abundan en la necesidad de reforzar el papel de los centros urbanos, médulas de la vida en común. El punto donde la vida colectiva se hace social es el espacio público histórico, donde se dan encuentro lo subjetivo y lo objetivo, lo individual y lo plural.

La Ciudad forma parte de la estructura social, la cual se reconoce en ella y la hace suya. La vida en común condiciona su existencia, en tanto se ha construido con sus experiencias colectivas e incluso individuales, devenidas memoria.

---

[167] LEDRUT, R.: *Sociología urbana*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1976, p. 115.
[168] BORJA, J.: *La Ciudad conquistada…*, *op. cit.*, p. 298.

Luego, el íntimo contacto basado en la relación permanente es esencial para comprender la Ciudad Histórica. El conocimiento que ofrece el habitante es difícilmente equiparable a la del visitante esporádico. Los recuerdos formales de éste, no pueden alcanzar la intensidad de la vivencia asimilada por el residente. Así lo describe Kevin Lynch en el experimento de Brown de adiestramiento de observadores: *cuando los sujetos de experimentación podían recorrer el laberinto sin cometer errores, todo el sistema parecía haberse convertido en una localidad*[169]. Es decir, sólo cuando el individuo ha hecho suyo el espacio a través de su interacción con él, podemos estar ante un lugar.

Tampoco la vida local es comprensible sin la urbe, sin una materialización de su continuidad que se convierta en un *vademecum* de su identidad. Esto es lo que hace de la Ciudad una realidad histórica: la sintaxis de las vivencias puntuales del grupo; en ella se lee su pensamiento colectivo y su posicionamiento ante el mundo. El calificativo de histórico es circunstancial, y no hace sino reforzar su materialización de la evolución de un pueblo. No hay contexto urbano que no sea histórico, donde no se superpongan estratos que den testimonio del pasado, donde no exista la huella de anteriores formas de vida.

Sin embargo, la relación entre ambos, Ciudad y colectivo, no siempre es bien avenida y la tendencia hoy imperante y la que mayormente ha favorecido a desacreditar el papel de la comunidad local en la protección del Patrimonio es precisamente ésta: la interrupción de la transferencia afectiva hacia su objetivación. Esta es la pregunta que nos planteamos en el siguiente punto.

I.1.3.2. La importancia patrimonial de la Ciudad Histórica para sus habitantes

La Ciudad materializa la continuidad ilimitada del ser, es su garantía contra la futilidad de la vida individual, el espacio protegido contra esta levedad y reservado para la relativa permanencia, acaso inmortalidad de los mortales[170]. Es por ello que condensa en su perímetro toda la carga conceptual que acompaña al hombre en su historia como síntesis perfecta de su

[169] LYNCH, K.: *La imagen de la Ciudad*, Gustavo Gili, Barcelona, 1985, p. 19.
[170] ARENDT, H.: *La condición humana*, Paidós, Barcelona, 1993, p. 65.

Cultura. Es ésta la razón que la convierte en Patrimonio, en anclaje de la esencia humana que se hereda en el pasado y se construye en el presente, en un ciclo que no termina.

La Ciudad deviene Patrimonio justo en el momento en que los habitantes que conviven con él toman consciencia de su existir sirviéndose de éste mismo, esto es, descubren en la Ciudad Histórica la síntesis de su evolución.

Recordemos en este punto la definición que Dilthey nos daba sobre el "valor"[171], en cuanto a su universalidad, su carácter finalista y su proyección de futuro, el distanciamiento reflexivo convertía esta categoría en determinante del componente patrimonial. Sin embargo, esta consideración no eximía de su sustancia vivencial al objeto cultural, antes bien, en la medida en que podía ser revivida la evolución del pueblo en sus límites físicos, es donde más presente se hacía la vida. Es decir, en la forma en que la colectividad puede **reconocerse** en la Ciudad Histórica, ésta adquiere un valor patrimonial definitivo.

Luego, la Ciudad Histórica es patrimonial desde su esencia y no ya desde principios discursivos. Esto provoca que haya de ser sentida como tal por el residente y sea él el único capaz de conferirle esta categoría, como principal afectado. Ésta es pues la lógica que debiera mover la unión entre el espacio construido y el Patrimonio. Aunque no es la realidad que apreciamos hoy en las localidades, sino, antes bien, justamente la contraria.

La población local supone hoy por hoy la principal amenaza para su Patrimonio. La doctora Morente se hacía entonces una cuestión radical en este asunto a propósito de lo que venimos apuntando: ¿a quién sino a la propia sociedad puede interesar su Cultura y su historia?[172].

La respuesta intenta resolverse en esta tesis en unas pocas palabras: el olvido absoluto de la población local. Los medios de gestión han ignorado a los habitantes pudiendo ser ellos sus verdaderos cómplices, ya que cuentan con el bagaje más importante para su puesta en valor: el sentimiento afectivo surgido de su vecindad.

Esta laguna de dimensiones inabarcables viene motivada por distintas carencias:

- En la difusión del Patrimonio, al estar focalizada sobre el sector turístico. Visitante y residente tienen una visión distinta del Patrimonio, y esta es una

[171] *Vid. supra*, p. 65.
[172] MORENTE DEL MONTE, M.: *op. cit*., pp. 214-215.

cuestión tremendamente soslayada por los nuevos mecanismos de divulgación. La atención al turista no debe obviar la importancia del habitante, la cual es incluso prioritaria, además de una garantía de continuidad.

- En la normativa, que la ha privado de responsabilidades sobre el Patrimonio Cultural. Según veremos, el brazo ejecutor de la colectividad local, los Consistorios, no poseen atribuciones propias en esta materia, sino sólo tangenciales e intermediarias.
- En la gestión, consecuentemente a lo anterior, no se implica la población local, simplemente porque no es necesario. En el caso de que pese la obligación de conservación, ésta se resolverá conforme a criterios coercitivos y no a su manutención por motivos sentimentales.

Todo ello contribuye a ver la Ciudad Histórica como un "Patrimonio-otro", como algo distinto de sí, sobre el que no alcanza a proyectar su vida. El hecho de no abundar en la relación afectiva y cultural entre la colectividad y su contexto urbano, verdadero sustento del Patrimonio, hace cada vez más difícil que se mantenga una actitud positiva hacia el mismo. No así, las soluciones urbanísticas sobre la Ciudad prosperan, y no pensamos, por ingenuo que parezca, que se debe únicamente a valores mercantilistas, sino precisamente a la proximidad de estas normas a los ciudadanos, a las cuales han de remitir repetidas veces en su vida cotidiana, pero que por el momento no son del todo sensibles a la herencia cultural.

I.1.3.3. Lo local como premisa para la gestión de la Ciudad Histórica.

El criterio de análisis que proponemos, en la medida en que reúne en sí identidad, Cultura, comunidad, vida, es el concepto de lo local.

Sólo en la medida en que tengamos en cuenta la realidad del *locus* podremos afrontar convenientemente la gestión de la Ciudad Histórica, esto es del Patrimonio urbano. La reflexión que ha de preceder a toda fórmula ejecutiva ha de ser consecuente con sus habitantes, pulsar las flaquezas que posea como unidad significante, y, a partir de ahí, conseguir la creación de un discurso paralelo y próximo a sus vidas.

De nada sirve una justificación conforme al valor cultural de un bien, cuando éste se va a limitar a un expediente para su registro como tal, sin contar con una apreciación estratégica de su gestión que lo re-sitúe en el contexto vital al que pertenece. El expediente de declaración habría de ser un documento director para su gestión y no sólo un documento de trámite.

He aquí por qué lo local merece una posición prioritaria como criterio de análisis cara al proceso de registro y eminentemente para la gestión de los inmuebles: la interacción de los residentes con su contexto urbano cultural es decisiva en su continuidad.

Pero no sólo las pautas de protección han de buscar un giro definitivo, también los instrumentos urbanísticos deben reflexionar sobre la Ciudad Histórica como sede local: han de *comprender el significado que la gente le asigna*, deben *comprender el mensaje que la gente recibe del ambiente construido*[173].

Así y sólo así conseguirán no sólo articular el bien cultural en su ámbito sino, lo que es mejor, naturalizar los sistemas de gestión como responsabilidades propias de la Ciudadanía. Bajo esta fórmula (la participación explícita en la Ley e implícita en el habitar/cuidar a través de los instrumentos urbanísticos/constructivos) recuperan un aliado crucial en la tarea ejecutiva: la comunidad.

Luego el juicio que nos permite hablar de Patrimonio a propósito de un elemento urbano va más allá de sus componentes formales, de su consideración como recurso para el recuerdo: *comprender una Ciudad es ir más allá de sus monumentos, más allá de su historia inscripta en sus piedras, es reencontrar la manera particular de ser de sus habitantes*[174].

Con la consideración de lo local como criterio para el estudio conlleva en lo metodológico una doble vertiente:

- La primera de ellas es la que teóricamente ha sido y es la fórmula seguida para la declaración de conjunto histórico o bienes inmuebles: *un modelo teórico mediante el que una comunidad (cultural) selecciona los bienes del pasado que considera representativos según los criterios valorativos que ella misma impone y que responden a sus circunstancias sociales, económicas, políticas y en definitiva culturales*[175]. Este es el criterio que se sigue en la catalogación tanto en lo cultural

[173] HARVEY, D.: *op. cit.*, p. 88.
[174] SORRE, M.: *El paisaje urbano*, Paidós, Buenos Aires, 1962, p. 54.
[175] MORENTE DEL MONTE, M.: *op. cit.*, p. 304.

como en lo urbanístico con más o menos éxito. Esta visión de lo local desde lo local no goza de aceptación en la historiografía del Patrimonio especialmente en la perversión que se utiliza en la selección para no interrumpir procesos especulativos y de lucro individual. Una circunstancia superable, conforme venimos apuntando y según veremos en el último capítulo.

- En segundo lugar, las deficiencias en el campo legal, el cual titubea en una zona "extravital" y olvida *lo cotidiano cuando se lo enfrenta con las grandes reformas sociales por decreto-Ley, que parecen revolucionar el orden institucional, pero que no llegan ni siquiera a rozar la calidad de la vida cotidiana*[176]. Una Ley, ¿para qué?, cuando se olvida de su sujeto y objeto: los individuos. Como veremos, las Leyes culturales y urbanísticas frenan en seco a la hora de resolver los problemas que se generan en la consideración y gestión del Patrimonio. Sólo una revisión de las mismas desde lo local, conseguiría (o al menos intentaría) frenar lo que parece imparable: las posturas esquizofrénicas de musealizar al tiempo que se destruye, sin atender a la calidad de vida, sin pensar en la incidencia que puede tener en el principio ético de identidad.

Todas estas cuestiones expuestas en este apartado alcanzarán pleno significado en el Capítulo IV del presente trabajo.

[176] FERRAROTTI, F.: *La historia y lo cotidiano*, Península, Barcelona, 1991, p. 164.

I.2. LA CONSIDERACIÓN DE LO LOCAL EN LA GESTIÓN DE LA CIUDAD HISTÓRICA. EL PROTAGONISMO CRECIENTE DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.

Si bien hemos visto cómo el habitante del ámbito urbano es responsable directo de su continuidad por medio de sus implicaciones afectivas y vitales, éste, por ello, lo es también por su condición política de ciudadano.

El ser humano no es residente de la Ciudad únicamente en cuanto a *civis* o a *urbs*, lo es eminentemente en cuanto a *polis*, es decir, en tanto unidad administrativa, como "lugar de poder". Con ella el hombre no sólo establece una relación ética-estética, es decir, conforme a sus principios de ser social y su necesaria implicación con el espacio donde se resuelve, sino que hoy día sus conexiones con el contexto construido responden más a principios políticos que, en cierto modo, condicionan a los anteriores.

Es decir, la relación que hemos establecido entre individuo y Ciudad a partir del pensamiento vitalista y la metafísica del lugar no puede ser entendida plenamente si no se incluye su articulación desde la perspectiva política (que no ideológica), esta es, la que hace del sujeto *urbanitas* un ciudadano, capaz de decidir en las cuestiones que más afectan a su hábitat.

Si hasta el momento hemos visto cómo el hombre actuaba sobre su entorno como miembro de una colectividad social, con la que compartía la memoria de vida en común, ahora se plantea cuáles son los medios que ha interpuesto para posibilitar ésta articulación. El sentido de nuestra investigación muta ahora de la conexión lugar-habitante a la de Ciudad-ciudadano.

De este modo, el "yo común" antropológico se ha convertido en "Ciudadanía", ha pasado a ser una unidad plural que se ha servido siempre y se servirá de instrumentos políticos para arbitrar su síntesis en el espacio vital.

La Ciudad es hoy más que nunca una realidad política cuyo protagonismo comienza a ser decisivo con la estructuración del Estado Moderno y se reafirma como tal en las revoluciones liberales europeas (ss. XVI-XVIII) y americanas (ss. XVIII-XIX), con el importante trasfondo de la Ilustración.

CAPÍTULO I

A través del ejercicio que afrontamos a continuación se intenta perfilar principalmente cuál es el sujeto de la gestión, desde el ámbito local y sus atribuciones, con el fin de evaluar así su disponibilidad para sostener una responsabilidad tan fundamental en la legitimación e integración de la Ciudad y de sus ciudadanos como es el Patrimonio Cultural urbano. Para ello es así mismo fundamental especificar el método por el que se habría de implicar a la Administración Local sin alterar su esencia y preparándola para nuevas atribuciones, siendo la descentralización el mecanismo más apropiado.

En este análisis irrumpirán dudas importantes sobre la capacidad ejecutiva de los Ayuntamientos como brazos ejecutores de los Municipios, especialmente fruto del análisis de la realidad local en el país, sin embargo, enfrentándonos decididamente a este reto, buscamos esclarecer los motivos fundamentales que las detonan y las soluciones que propenden hacia una nueva realidad.

Aunque nos encontramos en un terreno delicado, teniendo en cuenta el grado de corrupción y de inestabilidad que se cierne sobre nuestras entidades representativas menores, asumimos la tarea de aproximarnos no sin cierta cautela a su diagnóstico y su resolución. Evitando ser ilusos, no confiamos en que nuestra propuesta erradique los grandes errores que han apartado a los Consistorios de la labor de salvaguarda del Patrimonio, ya que se necesitaría el concierto de otras disciplinas, especialmente las jurídicas, para que crearan un contexto normativo adecuado a las nuevas prácticas. Tampoco queremos pecar de candidez mayúscula al confiar en la buena voluntad unánime de los Ayuntamientos, cuando en ellos concurren demasiados intereses ajenos a su naturaleza democrática.

Pero, aunque entendemos que nos alejamos peligrosamente de los límites de nuestra disciplina, deseamos que de nuevo se convierta en el centro del debate patrimonial, recogiendo el guante que se lanzó hace ya un siglo[177], y considerando que buena parte del fracaso de las políticas patrimoniales en el ámbito español han estado en su mayor parte

[177] Aunque no queremos adelantarnos al próximo capítulo, estimamos necesario aludir a las palabras de Antonio Maura en una de sus sesiones del Congreso, para acometer la reforma del Régimen Local estatal, en la medida que ilustran nuestra actitud ante el tema de investigación: *No hay error más grave en caso alguno que el de olvidar los legisladores que los pueblos ponen en el tejido de su historia toda la sustancia y casi toda la forma; apenas puede el legislador manejar la lanzadera. Pero en ordenar la Administración Local en cosa tan incorporada a la vida social y a las costumbres,* ***todo lo que sea olvidarlo es ir a un fracaso cierto.*** VV. AA.: *Ideario de Antonio Maura sobre la vida local*. *Textos y estudios*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1954, p. 7. [el subrayado es nuestro]

motivadas por el desdén hacia los Órganos Locales, llevándolos a un estado tal que sólo ha contribuido a "asilvestrar" aún más su situación.

Por todo ello, creemos indispensable sentar un marco que nos ayude a acotar cuál es el sentido del nuevo agente en la construcción/cuidado heideggerianos de la Ciudad Histórica, la Ciudadanía, y su ámbito de actuación, la Ciudad-Municipio.

La Ciudadanía

La condición de ciudadano, más que con su acepción directa de individuo que actúa en el seno de una Ciudad, se corresponde eminentemente con la capacidad de ejercicio de derecho y deberes para la efectividad de dicha acción. El individuo crea con la urbe un vínculo jurídico, social, vital, que constata su pertenencia a la comunidad que la conforma.

Como acertadamente postulara Alexis de Tocqueville: *sin ideas compartidas no hay acción colectiva, y sin acción colectiva aún hay hombres, pero no un cuerpo social*[178]. En definitiva, sólo en la medida en que la identidad de grupo pone en funcionamiento el engranaje de la actuación conjunta podemos hablar de Ciudad[179].

La Ciudadanía, pues, es algo más que la libre asociación a través de un pensamiento común, es, hoy por hoy, la institucionalización de las relaciones sociales y la pauta de materialización de este sistema en la Ciudad.

El individuo consigue sentirse parte del grupo no sólo en cuanto comparte experiencias colectivas sino en la medida en que participa activamente de la *conflictividad urbana*[180].

El concepto de Ciudadanía enfatiza el componente artificial de la Ciudad, como construcción humana y social, la cual surge más allá de la proximidad y de la frecuencia en un espacio temporal dado: se gesta también en un "contrato social" que regula la actividad del grupo.

La Ciudad es el espacio de la Democracia. La acción cohesionada de la comunidad está determinada por la voluntad general que se expresa en el sufragio, en las decisiones tomadas

[178] TOCQUEVILLE, A. de (1835-1840): *La Democracia en América*, vol. 2, Alianza, Madrid, 2002, p. 19.
[179] El pensamiento ilustrado es bastante conciso en puntualizar la acepción de Ciudad como "cuerpo moral", "sujeto colectivo" o "yo común", insistiendo en su componente humano y no tanto morfológico.
[180] BORJA, J.: *La Ciudad conquistada… op. cit.*, p. 25.

desde el cuerpo social. Una voluntad ésta, no definida desde la mayoría sino desde su respeto y generosidad con las minorías.

Luego el estatuto de Ciudadanía ha sido naturalizado en el ente social e interiorizado como sentimiento de participación y colaboración en la *res publica*. Se puede contar con este reconocimiento y sin embargo, sentirse/estar marginado en las decisiones comunitarias, una tendencia cada vez más generalizada a pesar de que cada día están más perfeccionados los mecanismos de participación en el régimen democrático. Ésta es la causa que lleva hoy en día a hablar de crisis de la Ciudadanía: su reducción a un mero formalismo.

La crisis de la Ciudadanía

El estado de Ciudadanía ha sido reconocido como una realidad natural y necesaria del hombre, sin embargo, esta noción se ha ido perdiendo conforme la sociedad civil se ha distanciado del sistema político-administrativo[181], se ha hecho extraña a las formas representativas de decisión que garantizaban su funcionamiento como sociedad cohesionada. La pérdida de correspondencia y de coincidencia de intereses entre una y otras han llevado consigo la descomposición de este concepto.

Aunque es un debate sobre el que no podemos entrar en profundidad, sí entendemos necesario participar en él ya que afecta al tema que tratamos, como veremos en el siguiente apartado.

El concepto de Ciudadanía, íntimamente ligado al de identidad, sufre con él las consecuencias de posturas esencialistas que hacen inviable su presencia en el seno de la pluralidad cada vez más imperante.

El profesor Javier de Lucas[182] explicita con suma transparencia las dificultades en la comprensión radical de Ciudadanía como constatación del sujeto de derecho y principio fundamental para el reconocimiento social, cultural y político del mismo. Para él la clave de la crisis radica en varios puntos de los que destacamos:

- La correspondencia entre Estado y/o nación e identidad, entre comunidad política y comunidad cultural, que tiene su punto de encuentro en este concepto que

[181] Esta es una de las crisis sistémicas (crisis de legitimación) a las que alude Jürgen HABERMAS en *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío* (Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1973).
[182] LUCAS, J. de: *Globalización e identidades*, Icaria, Barcelona, 2003.

tratamos; siendo ésta la principal baza que los nacionalismos han desarrollado más conforme a sus ideas.

- Su carácter excluyente como categoría que legitima los derechos del sujeto en una comunidad dominante frente al resto de individuos no pertenecientes a la misma. Se trata de una problemática que se acusa especialmente en la Legislación sobre extranjería.

Especialmente su primera objeción afecta de lleno a nuestra investigación en la medida en que es en esta correspondencia donde centramos la clave de la tesis: la facultad decisoria (política) de la comunidad sobre el territorio.

Hemos de aclarar que este principio parte de un concepto de identidad desde su definición como *individualismo blindado*[183], que entiende la comunidad cultural como un grupo social homogéneo (por otra parte, inexistente en cualquier civilización que ha existido en este planeta nuestro) y no desde fórmulas más versátiles que permitan el reconocimiento del "otro"[184], sin que por ello se haya de alcanzar el sentido durkheimiano de la "anomia", el cual es producto del relativismo extremo de la idea de comunidad alejada de los principios orgánicos e integrados.

La revisión necesaria del término ha de anular su definición basada en *la confusión entre uniformidad e igualdad*, ha de superar el rígido estereotipo ficticio y sustituirlo por el sujeto colectivo real y poliédrico de la acción política y social. La propuesta, pues, va más allá: la asimilación de la pluralidad sin que suponga un desmembramiento social que conlleve conflictos de mayor envergadura.

¿Cuándo entonces es necesario que la identidad cultural entre en contacto con la identidad democrática? ¿Cómo podemos salvar un término que es, en realidad, consustancial al hombre? Las posturas filosóficas anteriormente analizadas vuelven a darnos la clave: conciliarlo con la vida, que ésta se convierta en la variable de todas las ecuaciones posibles.

En este sentido, quizá sea necesario rescatar la radicalidad del término, pero no ya en su idea consagrada por la *civis* que llega hasta nuestros días en rancios patriotismos, sino que su

---

[183] *Ibidem*, p. 25.

[184] De hecho Lucas aclara y matiza el concepto: *la pregunta por la identidad ha de ser corregida, ya que lo decisivo no es quién/qué soy, sino más bien qué soy en relación a los demás, quién y cómo llegamos a ser en/por/como consecuencia de nuestra relación… no hay nada más colectivo (más social) que la construcción de identidad…*, *Ibidem*, p. 27.

esencialidad se encuentra en *recuperar la residencia como condición de Ciudadanía*[185]. Si el hombre, según venimos insistiendo, se resolvía en el habitar para Heidegger, el ciudadano, del mismo modo, hace del lugar su razón de ser y lo legitima para intervenir en su construcción y en su cuidado. La Ciudadanía nace de la vecindad del contacto cotidiano y del posicionamiento, siempre crítico, ante el entorno que nos rodea. Este presupuesto además refuerza la noción de comunidad ciudadana desde el planteamiento de la ubicuidad, que apunta directamente a su concreción en la localidad y el vecindario, y no tanto desde la etnocentricidad.

También en esta línea, y como derribo de las teorías nacionalistas asociadas a la identidad, el pensador Zingmunt Bauman[186] insiste en que *la identidad no merece pensamiento alguno cuando "pertenecer" resulta natural, cuando no requiere luchar por ello, ni ser ganado, reclamado o defendido*. Esta opinión sólo es posible *en un mundo confinado localmente*.

No obstante, la adquisición de la condición de ciudadano activo capaz de ejercer su responsabilidad en el seno social es hoy más difícil aunque los mecanismos de participación estén cada día más perfeccionados. En este sentido, se insiste en el papel de las instituciones políticas y los medios de comunicación social como principales motores de la acción pública, que no obstante no acaban de cumplir este cometido como cabría esperar[187].

Enlazando con la problemática planteada al principio del epígrafe, la superación del "problema de deslegitimación", en palabras de Habermas, radica en lo que sociólogos y filósofos como Salvador Giner y Victoria Camps recuperan a través del *sentimiento de sociabilidad* de Jean-Jacques Rousseau para nuestros días: *la religión civil*, como una cuestión ética y política que devuelva a la sociedad su legibilidad, su sentido. La idea que planteamos desde estas páginas, llevando aún más lejos de esta idea, es la de enlazarla con la definición durkheimiana de las representaciones religiosas como *representaciones colectivas que expresan realidades colectivas*, y como tales, *realidades sociales*[188]. Éstas, sin duda, están conformadas por el Patrimonio urbano, cuyo valor cultural[189], más allá de ideologías y credos, aglutina en sí la esencia social y su consolidación en la historia como suma de

[185] *Ibidem*, 103.
[186] BAUMAN, Z. : *La Cultura como praxis*, Paidos, Barcelona, 2002, p. 51-52.
[187] BORJA, J.: *La Ciudad conquistada… op. cit.*, p. 233.
[188] DURKHEIM, E.: *Las formas elementales de la vida religiosa*, Madrid, Alianza, 1993, p. 41.
[189] En su sentido "contingente" que comentábamos en la introducción al punto I.1.

esfuerzos y aportaciones diversas y no como una versión absoluta y discriminatoria de un grupo (pensamiento, espíritu) aislado.

La Ciudadanía como sujeto de la acción patrimonial

El análisis efectuado en las páginas anteriores sitúa al ciudadano al frente de la responsabilidades de su comunidad y, precisamente, en cómo contribuye a su dinámica y cohesión.

El Patrimonio urbano es, según venimos apuntando, el soporte material del hombre en cuanto ser social, símbolo de su vida y concreción de su habitar.

Si la Ciudadanía ha de devolver a sus valores conceptuales los componentes de vecindad y residencia, la garantía para que estos vínculos y relaciones alcancen su plenitud significativa ha de poseer una correspondencia con un sustrato cultural común, donde todas las realidades sociales tienen o han tenido su espacio, es decir, el que viene dado por la Ciudad Histórica. Esto es lo que induce a subrayar decisivamente su papel como actor del "construir-para-conservar" heideggeriano. Ella es la esencia del *locus* y su principal garante para su continuidad. La perdurabilidad del lugar asegura su supervivencia y articulación de unas conexiones cada vez más debilitadas, sin embargo, por la filosofía de la sociedad post-industrial.

Sólo en la medida en que la comunidad pasa a ser comprendida como Ciudadanía podemos hablar de ella como verdadero sujeto de la política patrimonial. Este concepto permite ir más allá de la cohabitación: supone acometer un proyecto que surge inevitablemente de la vida en común. Cuando el grupo se convierte en Ciudadanía entra en funcionamiento como colectivo. Luego, el convertir en objetivo prioritario de esta empresa al Patrimonio Cultural urbano afianza los lazos que se establecen en la sociedad civil y contribuyen a mantener su dignidad como tal[190].

Aunque la concepción del colectivo ciudadano debiera responder a la introspección natural del compromiso individual para con los valores sociales en los que se inscribe, la incapacidad de desempeñar una acción eficiente desde este presupuesto sitúa como responsable subsidiario al gobierno democrático electo.

[190] CAMPS, V.: *op. cit.*, p. 130.

La labor a desempeñar por los representantes políticos supera entonces la demanda muchas veces dispersa entre conflictos de intereses. La lealtad y la confianza en la actuación de éstos radicarán precisamente en esa facultad de trascendencia que mantiene lejos de inconvenientes la solidez de la Ciudadanía como yo común heterogéneo.

Luego, en la medida en que el Patrimonio constituye uno de los elementos trascendentes que asientan los principios de la comunidad ciudadana y la garantizan como realización de la sociedad civil, se convierte (o al menos debiera convertirse) hoy por hoy en valor preeminente de actuación para los gestores.

El Municipio

Las fronteras administrativas no tienen por qué coincidir con las fronteras culturales, sin embargo, su grado de realidad, especialmente en lo que respecta a sus límites físicos y expresión material, confirman que *villas, pueblos y Ciudades son comunidades territoriales de gran especificidad, mucho* ***menos abstractas*** *que las de sociedad o nación, y, en el caso de las Ciudades, decisivas para los destinos de la humanidad*[191].

El Municipio es la unidad administrativa y territorial que surge del lugar y de la interactuación de los individuos unos con otros hasta poder hablar de Ciudadanía. Así, en la evolución histórica de nuestro país desde la Antigüedad, su mayor o menor importancia política se ha correspondido (no sin ciertos matices), bien con momentos de libertad y de esplendor urbano, bien con sistemas autoritarios, respectivamente.

Aunque ambos conceptos puedan identificarse, la Ciudad se hace tangible como corazón de la realidad municipal. Uno y otro constituyen el soporte físico que encarna el microcosmos, es el contexto fundamental de la vida, su hábitat. El Municipio, como unidad territorial, y tal y como se apunta en el preámbulo de la Ley de Bases de Régimen Local vigente, *no equivale sin más a la Ciudad, a la materialidad de sus calles y edificios*, es decir, no sólo se restringe al *núcleo urbano* sino que comprende asimismo *su entorno geográfico*.

[191] GINER, S.: *op. cit.,* p. 120 [el subrayado es nuestro].

Si hay algo a destacar de él es su carácter natural en el ámbito social: se trata de una *realidad inevitable*[192], que surge de manera espontánea de la asociación de individuos. Constituye, al fin y al cabo, la construcción político-administrativa equivalente al concepto de lugar que venimos analizando y donde el hombre alcanza su definición como ciudadano.

Los vínculos entre Municipio y ciudadano sólo alcanzarán su plenitud en la capacidad de éste para intervenir en aquél. La importancia que cobra entonces el Municipio para la persona es equiparable a lo que Alexis de Tocqueville[193] denomina un *amor instintivo* el cual *se confunde con el amor a las antiguas costumbres, con el respeto a los antepasados y el recuerdo de los tiempos idos…* y continúa equiparándolo a *una especie de religión* que nos conduce a lo ya observado anteriormente.

Luego la cercanía entre el individuo y el Municipio no está articulada desde presupuestos objetivos, como construcción artificial, sino subjetivos, en la medida en que se manifiesta en la consideración del pasado y sus manifestaciones, éstas son, los bienes culturales. Ellos representan la esencia de esta unidad territorial y administrativa.

El Municipio: escenario del Patrimonio urbano.

Teniendo en cuenta entonces que la unidad territorial del Municipio es el escenario de la vida, conformado por la comunidad que ha surgido de la convivencia, aglutinado por la identidad, se convierte entonces en el contexto "natural" del Patrimonio Cultural urbano.

Los bienes culturales urbanos se gestionan como parte (especial) de la Ciudad; se inscriben en ella y se relacionan con los elementos de su morfología como claves para su plena comprensión. Pero no sólo en el Municipio el Patrimonio se define en su relación física, con el resto del núcleo urbano, sino también espiritual, respecto a sus habitantes, ya que en esta convivencia, la experiencia vital cotidiana entra a formar parte de sus fuentes de significación, tanto o más que las detectadas científicamente por los técnicos como valores culturales.

En la medida en que la gestión del Patrimonio se ha concentrado en los organismos supramunicipales, y se ha olvidado el sentido real que dichos bienes adquieren en el ámbito al que pertenecen, se ha creado un patrón de gestión excesivamente holgado para elementos, de

[192] BORJA, J.: *La Ciudad conquistada… op. cit.*, p. 37.
[193] TOCQUEVILLE, A. de: *op. cit.*, vol. I, p. 342.

importante carga semántica, pero de relevancia y alcance difícilmente traspasables del ámbito local. Ello no significa que dichos valores no sean reconocidos; simplemente, no son acaparables por las Administraciones actualmente responsables en la materia.

El Municipio ha de ser por ello el paradigma para calibrar la relevancia de un bien. El Estado, la Región o la Provincia se deciden, se experimentan, se hacen palpables desde y en la unidad administrativa mínima. El Patrimonio de la Humanidad, el Nacional, el Autonómico o el Provincial, aún más cuando son de naturaleza inmueble, forman parte o se incluyen siempre en un término municipal (o varios). Es decir, son bienes culturales que se viven y se usan en el contexto próximo y frecuente del Municipio. En él es donde se ha de hacer real una política estatal, autonómica o provincial del Patrimonio.

El Municipio es pues, a nuestro modo de ver, el punto (grado) cero del Patrimonio Cultural urbano. Es la escala y el módulo para afrontar su debate conceptual, su posición sociológica o su trascendencia histórica, pero sobre todo, su gestión. Y así también es la consecuencia de *las características específicas de la sociedad local* […]*; su historia, sus tradiciones, su Cultura, sus relaciones de producción y de consumo, sus conflictos y alianzas políticas y sociales*[194]. Luego, si en el concierto administrativo se obvia esta correspondencia entre Entidad Local y comunidad, se ignora el valor y el uso social del Patrimonio en el seno de su realidad cultural.

En consecuencia, el olvido del Municipio como contexto territorial esencial del Patrimonio Cultural urbano no sólo lo afecta en la gestión, sobre la que abundaremos a continuación, sino también en lo conceptual, apelando de nuevo al desarraigo del mismo como vehículo de identidad, alejándose de su ámbito vital.

[194] BORJA (coord.): *Manual de gestión municipal democrática*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1987, p. 54.

I.2.1. La legitimidad de los Ayuntamientos como gestores del Patrimonio urbano

Una vez visto los elementos fundamentales que constituyen las premisas de toda gestión (la Ciudadanía y el territorio encarnados en la unidad administrativa municipal) es el momento de perfilar ya el actor que, en función de ambos, se encargará de intervenir en el Patrimonio Cultural urbano: los Ayuntamientos.

La Administración Local nunca se ha caracterizado por realizar grandes maniobras políticas (por el contrario, han sido nefastas en su gran mayoría) y, si bien es la forma más acabada de la Democracia, es el ámbito donde, con más dificultad se busca el interés general, representado, entre otros, por los bienes culturales, al entrar en conflicto directo con los usos particulares.

En la actualidad, sin embargo, y a pesar de la tendencia globalizadora y el afianzamiento de organismos supranacionales como es, en nuestro caso, la Unión Europea, se vuelve la mirada, hoy más que nunca, hacia las Entidades Locales como órganos de gestión decisivos en la vida humana.

Así lo han demostrado las Cartas y Documentos Internacionales, cuya insistencia en los Ayuntamientos como protagonistas de la gestión del Patrimonio Cultural urbano no pasa desapercibida[195].

El efecto *glocalizador*[196], empleando el término más extendido, ha puesto en marcha nuevas distribuciones en las competencias ejecutivas de esta naturaleza que benefician cada vez más al ente municipal, especialmente en lo que a asignación de competencias se refiere, y así se traduce progresivamente en la nueva Legislación emitida, según veremos.

Frente a la homogeneización progresiva, el reclamo de las identidades tiene en las localidades su máxima expresión. Frecuentemente esta reivindicación comienza con la amenaza de la globalización y reacciona, equivocadamente, a los principios homogeneizadores a través de discursos polarizadores; otras, sin embargo, son absorbidas por las fórmulas más generalistas.

---

[195] Así lo hemos intentado demostrar en SÁNCHEZ LUQUE, M.: "La tutela municipal del Patrimonio urbano a través de los documentos internacionales", *Boletín de Arte*, 24, Universidad de Málaga, Málaga, 2003, pp. 337-362.

[196] Término que sintetiza los vocablos "global" y "local", adoptado por Manuel Castells y también presente en los documentos internacionales de medio ambiente urbano, para hacer referencia a la apertura de la actividad municipal al ámbito internacional. Hay que decir, sin embargo, que éste es un giro muy frecuente en la sociología anterior al autor citado.

Ello no significa que las nuevas propuestas globalizantes vayan a desaparecer ante una respuesta local. Al menos no es ése el curso que sigue actualmente. Sino que en su seno comienzan a ser activados mecanismos conciliadores (cuyo grado de realidad está por comprobar) por los que se permite fluctuar del Ayuntamiento al órgano internacional, y viceversa. Ésta es la propuesta de nuestro organismo transnacional: la Unión Europea.

Sin embargo, no es ésta tarea fácil en tanto en cuanto se han de superar algunos tópicos negativos asociados a la calidad de las acciones que en ellos se llevan a cabo. Estas detracciones son hasta cierto punto justificadas, no sólo si atendemos a casos concretos, sino a la relativamente inmadura situación de la autonomía local en nuestro país.

En un análisis más radical de esta problemática, la Postmodernidad ha traído consigo una explicación sociológica de la deslegitimación de las *lealtades locales*, las cuales no han sucumbido tanto a *una producción de unas identidades de más alto nivel* (territorial, moral o intelectual), sino que, sobre todo, han sido engullidas por el mercado como un producto de consumo más en *una operación de limpieza del terreno para ese juego de confianzas actual* […], *que ensambla rápidamente y desmantela con la misma velocidad inacabables secuencias de autodescripciones*[197].

La respuesta a estas adversidades, la superación de prejuicios y sus subsiguientes suspicacias se convierten pues en el primer cometido a tener en cuenta, solamente salvables desde la Entidad Local. Para ello es fundamental la delimitación del papel a desempeñar por dicha institución, la cual, en última instancia, se corresponderá, en primera instancia, con un Corpus legal que actúe como marco de sus acciones.

La gestión comporta ante todo la puesta en marcha de programas que contribuyan a la conservación, protección, difusión y puesta en uso del Patrimonio. En este caso, los Consistorios demandan ya fórmulas que les conduzcan convenientemente hacia una política satisfactoria en este campo. Sólo en la medida en que puedan concretarse sus atribuciones, la desconfianza generalizada que pesa sobre esta Administración podrá ser franqueada.

[197] BAUMAN, Z.: *op. cit.*, p. 66.

I.2.1.1. El Ayuntamiento: el gestor más efectivo

Si la **proximidad** y la **frecuencia** eran condiciones *sine qua non* por las que podíamos hablar de lugar o de Ciudadanía y, por tanto, de Municipio y de lo local, ambas categorías vuelven a ser, con respecto al Ayuntamiento, la garantía de su concepto y de su función.

Por una parte, la Administración Local cumple de manera efectiva su cometido gracias a la cercanía al ciudadano. Este acercamiento hace de ella una receptora directa de la problemática de la Ciudad y, en proporción, ha de establecer directrices que la resuelvan de la forma más efectiva. Así lo manifiesta la Carta de Autonomía Local al afirmar que *el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos*[198], puesto que en ello radica su eficacia y operatividad.

Por otra, el seguimiento cotidiano permite que los proyectos acometidos sean sopesados conforme a la previsión de consecuencias, en teoría, mejor calibradas. Figuradamente, la "familiaridad" entre el Consistorio y los administrados permite que las acciones de aquél se acomoden a la psicología colectiva de éstos. Ello hace de los Ayuntamientos el órgano con *mayor capacidad de integrar las políticas públicas*[199].

Luego, una y otra cualidad asociada a la gestión local son garantes de su éxito, otra cuestión bien distinta es que realmente sean utilizadas conscientemente con estos fines.

Por su relación inmediata con la Ciudadanía, el gobierno municipal posee, más que potestades, un papel instructor. Así los Consistorios han de servirse de la *oportunidad política* que le da su situación privilegiada frente a otras Entidades y aportar *incentivos para que se produzca una acción colectiva, afectando sus expectativas de éxito o fracaso*[200]. El grado de cohesión del vecindario y su capacidad de actuación tienen su catalizador en la Administración Local. En este sentido, el ejercicio de sus potestades no debe restringirse a la identidad como discurso político sino a los medios que permitan implicar a la población en la problemática de su realidad vital más directa que comparten: la Ciudad.

---

[198] *Instrumento de Ratificación, de 20 de Enero de 1988, de la Carta Europea de 15 de octubre de 1985 de Autonomía Local*, Estrasburgo, art. 4.3.

[199] BORJA, J.: *Ciudad y Ciudadanía*, Institut de Ciènces Politiques i Socials- Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2000, p. 3.

[200] TEJERINA, B.: "El poder de los símbolos. Identidad colectiva y movimiento etnolingüística en el País Vasco", *REIS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 88, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1999, p. 80.

Sin embargo, la realidad es otra. El compromiso de los Ayuntamientos en su potenciación de la relación Ciudad-territorio-Ciudadanía es casi inexistente, y frente a su propuesta como gestor decisivo en el concierto de naciones, *los gobiernos locales tienen escasa o nula presencia internacional, están sometidos a la Legislación y dependen de los recursos de los gobiernos nacionales (y a veces regionales)*, es decir, están muy limitados[201].

Con ello entendemos que esa "oportunidad política" no sólo no ha llegado sino que aún no se han puesto los medios para que sea posible. El Patrimonio Cultural es la clave para reconciliar la sociedad con la Ciudad. Si todavía los Ayuntamientos no han asumido esta realidad, aún manejando instrumentos de intervención tan valiosos como los urbanísticos, es, entre otros muchos factores, por un terrible problema de forma como veremos en capítulos sucesivos.

Este olvido que perjudica a la población y a su entorno urbano, afecta irremediablemente al gobierno local que pierde toda credibilidad en sus acciones.

I.2.1.2. Factores negativos asociados a la gestión de los Ayuntamientos

Si defendemos la capacidad gestora de los Consistorios en el ámbito Patrimonial, no por ello dejamos de considerar una realidad transparente: es la Administración desde donde se formula la política más agresiva contra éste.

Muchos son los flancos desde los que actualmente se ataca con virulencia la labor del Órgano Municipal. A él se asocian tendencias populistas y caciquistas, motivadas por la atención a intereses particulares y no tanto públicos, que deslegitiman y desacreditan sus acciones. En este sentido Jordi Borja[202] enumera además otros tantos factores que ensombrecen la gestión municipal: la confluencia de atribuciones de otros organismos supramunicipales que eclipsan la tarea del gobierno local y de la sociedad civil, o la *debilidad legal y financiera*.

A todo ello se une una gravísima falta de correspondencia entre los intereses de la estructura política y los actores sociales ya que *los gobiernos locales representan a los*

[201] BORJA, J. y CASTELLS, M.: *Local y global. La gestión de las Ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid, 2000, p. 260.
[202] BORJA, J.: *Ciudad y ciudadanía…op. cit.*, pp. 3-4.

durmientes, pero sólo en parte a los usuarios del mismo. Éste es quizá el punto que más afecta a los bienes culturales, en la medida en que necesitan que el organismo que arbitra la relación población-Patrimonio, sea consecuente con la vitalidad de la misma y favorezca la transferencia de significado e identidad entre ambos de una manera efectiva.

Está generalizada la falacia de justificar las acciones de los Ayuntamientos contra el Patrimonio como un "eco democrático" de los intereses verdaderos del pueblo al que representa y si bien éste está dispuesto a acabar con su legado cultural, la Administración actuará conforme a este supuesto "pensamiento colectivo". Y es frecuente culpar a la Ciudadanía de una acción administrativa agresiva contra los bienes inmuebles, conforme a una extraña interpretación del *laissez faire, laissez passer*.

Sin embargo, coincidimos con Henri Lefebvre en que *el carácter democrático de un régimen se mide por su actitud hacia la Ciudad*[203], y cualquier acción que altere el curso natural de su formación, que afecte a su planificación sostenible y, en definitiva, que acabe con su configuración histórica, será la que verdaderamente se corresponda con una gestión totalitaria.

A nuestro parecer, esta idea fluctúa más desde la Entidad Pública al ciudadano que viceversa, ya que los sistemas de convivencia que se establecen desde aquella no propician un compromiso social. Aunque pueda parecer una idea hobbesiana y, en cierto modo, extrema, la Administración dispone de la fórmula para garantizar los medios legales y educativos que canalicen el sentimiento de lugar hacia un comportamiento benevolente con los bienes culturales. No así, si un gobierno, como es el local, carece de personal sensible a este problema, o lo que pensamos que es peor, necesita de un marco legal que orienten sus actuaciones hacia lo patrimonial, los intereses particulares con fines lucrativos serán los que finalmente cubran estas lagunas.

Es por ello que no podemos culpar a la Ciudadanía de la pésima gestión patrimonial de los Ayuntamientos, ya que difícilmente encuentran el modo de acercarse a su Patrimonio[204], y se han de orientar los esfuerzos para que la Administración Local asuma su responsabilidad en el ámbito de los bienes culturales, desterrando por fin esta desconfianza que sigue incapacitándola para ejercer una buena gestión.

---

[203] LEFEBVRE, H.: *op. cit.*, p. 115.

[204] SÁNCHEZ LUQUE, M.: "La población local: protagonista de la difusión del Patrimonio Cultural", *Norba Arte*, Departamento Historia del Arte de la Universidad de Extremadura, Cáceres (en prensa)

I.2.1.3. La superación de los prejuicios en la gestión municipal del Patrimonio

> *Hoy, las tan vilipendiadas comunidades naturales de origen, "locales" y necesariamente menores que el Estado-nación, […] son contempladas con esperanza como las ejecutoras de confianza de esas elecciones funcionales, libres de los caprichos del azar y saturadas de significación, cuyo advenimiento del Estado-nación y la Cultura nacional no pudieron propiciar, cosechando un espantoso fracaso*.[205]

La corrección del grado de depravación que alcanza esta Administración no nos corresponde afrontarla desde este trabajo, en tanto en cuanto requiere un saneamiento total y desde aquí sólo se hace análisis de un aspecto muy concreto, pero sí entendemos la necesidad de abrir nuevas vía para su solución, al menos en el campo patrimonial.

Para poder explicar con propiedad por qué los Consistorios no actúan más efectivamente en materia patrimonial, cabría preguntarse si en realidad han tenido alguna vez o tienen una obligación expresa de gestionar el Patrimonio y, si la han tenido, cuál es la causa de que no se traduzca en una praxis cultural eficaz.

Si bien las respuestas a estas preguntas se verán con detenimiento en capítulos sucesivos a través del análisis legal, consideramos de antemano que la premisa fundamental para superar el escepticismo que se cierne sobre las Entidades Locales y su incidencia en la conciencia social se resume en tan sólo una frase: *si las áreas locales asumieran responsabilidades colectivas* […] *se podría resucitar otra vez las lealtades y compromisos locales*[206].

El énfasis puesto en las competencias de los Órganos Locales radica sobre la capacidad de articular la sociedad y convertirla en actor de la gestión municipal. En el caso de que esa "responsabilidad colectiva" se trate del Patrimonio, no sólo se lograría activar a la Ciudadanía sino cohesionarla y darle plena entidad conforme a los valores de identidad cultural que con él entran en juego.

---

[205] BAUMAN, Z.: *op. cit*., p. 67.
[206] KELLER, S.: *op. cit.*, p. 211.

Es necesario ofrecer a la comunidad la posibilidad de decidir sobre su Patrimonio[207] a través de la gestión que convenientemente llevarían a cabo los Ayuntamientos, o al menos desde los llamados *establecimientos públicos* independientes de la institución de gobierno[208].

Sin la incorporación formal y real de las Entidades Locales al organigrama de los gestores del Patrimonio, las instituciones patrimoniales ignoran a su mejor aliado en la tutela y difusión, imposibilitando la extensión de su área de influencia hasta el último asentamiento humano.

Si se desea que la gestión de la herencia cultural sea efectiva es necesario implicar a los Consistorios en la misma medida en que las instituciones regionales ya lo están. Su papel minusvalorado durante muchos años, requiere ser recuperado ya que determina ya el futuro de los bienes urbanos. Para poder emprender de manera operativa la intervención municipal es necesario reformular el modelo territorial vigente y lograr una descentralización de las funciones patrimoniales. Con esta condición no sólo se descarga a los organismos estatales y regionales, sino que se afronta la definición del Patrimonio Cultural desde su realidad vital.

El problema de la herencia cultural urbana debe dejar de ser algo más que una cuestión de voluntad política de los Ayuntamiento: debe ser un compromiso regulado.

---

[207] MORENTE DEL MONTE, M: *op. cit.*, p. 304.

[208] Se cita esta posibilidad especialmente en los llamados *servicios públicos no económicos* como es el caso de la Cultura. BORJA, J. (coord.): *Ibidem*, p. 101.

I.2.2. Descentralización.

Para que el principal órgano ejecutivo del Municipio pueda ejercer con efectividad su tarea es indispensable el desplazamiento de funciones desde los entes superiores que los impliquen definitivamente en la gestión del Patrimonio Cultural urbano.

El principio de subsidiariedad que hoy prima en la Legislación eminentemente internacional y que convenientemente se plasma en el espíritu del *Tratado Constitución Europea* y, con mayor énfasis, en la *Carta Europea de la Autonomía Local*, insiste en que el principal valor que hace legítima la intervención de los Ayuntamientos en la gestión, no sólo del Patrimonio, es su proximidad. Esta posición lo privilegia en la actuación directa sobre la vida de la comunidad, siendo por tanto su principal responsable en el fomento de sus valores y sentimiento de pertenencia.

Este criterio invalida la noción de Estado centralizado ya que, en última instancia y desde su literalidad, supone una *expropiación política de las clases populares*[209]. El ente estatal actúa conforme a construcciones ideológicas que abandera el gobierno vigente. El ciudadano sólo consigue identificarse con la Administración Central en tanto en cuanto alcanza a compartir su política regida por intereses de partido. Luego, el ejercicio democrático de la Ciudadanía evalúa la representatividad y la capacidad de organización más que su eficacia en la gestión de los asuntos públicos.

Hoy la tendencia es otra y apuesta por la disolución de las pautas que mantenían el férreo control del Estado. Sólo en la medida en que puede hacerse partícipe a las entidades menores se mejorará la eficacia en la Administración, llegando donde la Entidad Estatal no llega[210].

Muchos, quizás demasiados, son los casos de localidades "abandonadas" por las Administraciones superiores que priorizan la gestión de otras conforme a su interés, la coherencia y regularidad en su lectura patrimonial, la densidad de población, etc., y marginan (ignoran) a aquellas que, poseyendo un interés cultural representativo de su comunidad, aunque fragmentado por circunstancias muy diversas (especulación, oleadas de destrucciones por imperativos del gusto…), no responden a ese esquema que debe representar a la región o nacionalidad en cuestión.

---

[209] *Ibidem*, p. 31.
[210] GIANNINI, M. S.: "Autonomia. (saggio sui concetti di autonomia)", *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, Giuffré Editore, Milán, 1951, p. 858.

Luego, el imperativo fundamental en la descentralización de atribuciones ha de ser principalmente hacer más eficaz la gestión, en este caso, de los bienes culturales.

Para que sea posible este proceso, las Administraciones Locales han de poseer un margen de libertad en sus acciones. Con ello no nos referimos a una normativa débil en su formulación que deje a la interpretación particular gran parte de las decisiones políticas en este tema. Se trata simplemente de evitar el solapamiento de Administraciones que concurren en la gestión de una misma materia. Es el caso, por ejemplo, de la Entidad Local, máxima responsable en la gestión de la Ciudad pero considerablemente invalidada en lo patrimonial, cuando éste conforma la esencia de lo urbano.

Ya no hay duda de que *las autoridades locales son las mejor situadas para afrontar de una manera global la complejidad creciente de la vida urbana*[211] y su implicación en la gestión del Patrimonio Cultural urbano es la garantía de una acción efectiva.

No podemos olvidar sin embargo, que *la descentralización no es un fin en sí* sino un medio esencial para articular la tutela en la política integral de los Ayuntamientos.

Es por ello que para la comprensión de este proceso se hace necesaria una concreción de su definición y de su papel social, además de averiguar si en él verdaderamente se cumplen los requisitos por los cuales se pone en marcha. En este sentido, es fundamental la reflexión sobre el panorama actual en nuestro país y la propuesta de mejora del actual sistema. Como conclusión, se intentará reunir este análisis del proceso de descentralización en su aplicación al ámbito del Patrimonio Cultural evaluando su incidencia.

I.2.2.1. La descentralización: definición, uso y función

El proceso de descentralización territorial se explica en toda su complejidad desde el ámbito del Derecho Administrativo. A pesar de no ser ésta nuestra área de conocimiento sí entendemos la necesidad de perfilar el marco desde el que realizar una propuesta: habilitar al Órgano Local para afrontar la gestión del Patrimonio.

---

[211] Conclusiones de la *Conferencia General de Berlín* (Berlín Oeste, 8-12 de marzo de 1982).

El manejo de los tecnicismos será, por tanto, básico y, lógicamente, adecuado a nuestro contexto epistemológico, no tan lejos de la doctrina y la jurisprudencia que lo han consolidado en el campo del Derecho. Para evitar equívocos, intentaremos concretar cada uno de los conceptos empleados.

Con ello recogemos la idea que se está demandando desde todos los niveles administrativos, especialmente desde el ámbito supranacional del Consejo de Europa, de diversificar funciones para hacer más operativa la gestión que alcanza de lleno al Patrimonio Cultural. Una idea ésta que no es nueva en el ámbito patrimonial, como comprobaremos.

Definición

Consultadas las voces de diccionarios jurídicos y de la lengua española, así como otros tantos enciclopédicos, y sobre teoría política, encontramos diversas fórmulas a partir de las cuales podemos comprender la acepción completa el término *descentralización (territorial)*:

A) Desde su negación, como proceso que contrarresta los perjuicios de la centralización, esto es, como superación de la fórmula administrativa que tiene en la Administración Estatal, o incluso regional su principal órgano gestor. En este sentido secundamos las aproximaciones de Alexis de Tocqueville el cual insiste en las facultades de la descentralización en un intento de paliar distintas incidencias ocasionadas desde la llamada *centralización administrativa*. Para él la concentración de poder ejecutivo *sólo sirve para enervar a los pueblos a ellas sometidos, puesto que tiende incesantemente a disminuir su espíritu de Ciudadanía*[212], es decir, anula su capacidad participativa en las decisiones públicas, las adormece y uniformiza, eclipsando su espíritu crítico, que pretende ser confundida con la estabilidad y el equilibrio sociales. Esta fórmula debilita asimismo los resortes de representación política y minan el propio concepto de Estado. Igualmente entiende que el poder centralizado es incapaz de atender a todas y cada una de las necesidades que acontecen en las distintas comunidades. El modelo de organización administrativa que finalmente propone el pensador francés es la construcción de un nuevo orden democrático que emane desde

[212] TOCQUEVILLE, A. de (1835-1840): *La Democracia en América*, vol. I, Alianza, Madrid, 2002, p. 140.

lo concreto a lo general, del Municipio al Estado[213]. Con ello se regenera la confianza del ciudadano en los poderes establecidos en la medida en que se siente partícipe de sus causas y efectos, al mismo tiempo que se consagra definitivamente la máxima eficacia de la Ley para llegar hasta el último detalle vital.

Luego, el proceso de descentralización surge en respuesta de la ineficacia ejecutiva consecuencia de las limitaciones en el alcance del ejercicio de la Ley, y el compromiso de implicar definitivamente a los ciudadanos en el aparato estatal, no sólo para reforzarlo, sino para configurarlo desde su base democrática.

B) Desde sus matices que distinguen los niveles de autonomía ejecutiva, en su confrontación con los procesos de desconcentración, gestión forzosa y/o delegación. El Derecho Administrativo Español contempla numerosas fórmulas a través de las cuales se traspasan, transmiten o transfieren atribuciones administrativas. Evitando abundar demasiado en ellas y sirviéndonos de criterios planteados desde la evidencia, sí alcanzamos a detectar una gradación en los márgenes de libertad de actuación respecto a las Administraciones superiores, siendo la descentralización la fórmula que contempla una mayor autonomía en la asunción de responsabilidades. A través de ella, los órganos y entidades menores *rompen su dependencia del poder central*. Por su parte la desconcentración contempla también la transferencia de atribuciones pero con *un tono menor* que la descentralización, en la medida en que prevé la supervisión de los órganos superiores y asimismo, en su forma, no suele producirse entre Administraciones sino desde un cargo político al funcionariado. A diferencia de ésta, la delegación intersubjetiva sí se produce entre entes territoriales. Por su parte, la gestión forzosa está determinada por férreos mecanismos de control por parte del ente territorial superior, y la transferencia siempre viene dada por imposición.

[213] *Ibidem*, p. 110.

Respecto al último punto desarrollado, y en relación ya al tema que nos ocupa, entendemos que cualquiera de las fórmulas propuestas es apropiada a las reivindicaciones que se defienden en esta tesis, siempre y cuando permitan a los Municipios, a través de su órgano político, ayudado de un importante cuerpo funcionarial especializado, desempeñar una tarea ejecutiva en materia Patrimonial. Con ello se evitaría desterrar su función de organismo "colaborador", marginado en la tarea gestora, como veremos en el análisis de la Legislación post-constitucional, para definitivamente ser incorporado en el concierto de Administraciones responsables de los bienes culturales.

El arbitraje, asesoramiento y consulta de los organismos superiores en la gestión no son considerados como una intromisión en las facultades adquiridas sino una fórmula favorable que enriquece. Otra cuestión bien distinta, es cuando esta concurrencia entorpece el ejercicio de la Ley, y se estanca en problemas reglamentarios, la mayoría de las veces caracterizados por lagunas insalvables, olvidándose el fin que en un principio había reunido a esas Administraciones.

¿Por qué entonces defendemos específicamente el proceso de descentralización? Porque creemos que la relación interadministrativa no debe estar sometida a jerarquía sino a mecanismos de coordinación, arbitrados, eso sí, por diferentes marcos legales y normativos. A través de éstos se legitiman las acciones del Estado, las Regiones y los Municipios en un mismo asunto, en este caso el Patrimonio Cultural urbano, con un tratamiento equitativo y sin perjuicios para ninguna de ellas desde el plano ejecutivo.

Los Municipios a través de los Ayuntamientos han de verse plenamente implicados en la acción patrimonial, porque así, y sólo así, el ciudadano sentirá que el Patrimonio Cultural **no sólo** es una construcción social discursiva impuesta desde las esferas políticas y burocráticas sino una responsabilidad que va más allá del sufragio, un compromiso que ha de tener en cuenta en su vida cotidiana.

Uso

En la medida en que nos hemos acercado a la definición de la descentralización, advertimos ya cuál es la función que desempeña en el ámbito administrativo: la agilización de la tarea gestora.

Tal y como apuntábamos a propósito de los problemas de la centralización la *impotencia del estado para llegar a todo*, así como la resolución de conflictos desde áreas excesivamente alejada de los ciudadanos contribuirá el Estado en una maquinaria *ineficaz e inhumana*[214].

Luego a través del proceso de descentralización municipal se busca que las atribuciones estatales o, en su caso, regionales, logren su máxima efectividad en la práctica.

En el caso de la gestión patrimonial, urge la puesta en marcha de la incorporación de los Ayuntamientos y otros organismos municipales a fin de llevar hasta los ciudadanos que conviven con los bienes culturales las políticas de conservación, protección y difusión.

Aunque la metáfora biológica sea demasiado frecuentemente, la legitimidad de los Municipios en esta tarea y del proceso de descentralización están ilustrados perfectamente a través del sistema respiratorio. Así, en los alveolos se produce el intercambio gaseoso mediante el cual la sangre asimila el oxígeno y expulsa anhídrido carbónico. En la actualidad, y extrapolando, este sistema no funciona: el aire patrimonial no llega a la sangre, a los ciudadanos, porque no pasa de los bronquiolos; no son tenidas en cuenta las cavidades donde se produce todo el proceso clave para que nuestro organismo ficticio (que bien pudiera ser la Ciudad-estado) funcione. Luego, si no llega a producirse asimilación difícilmente se conseguirá metabolizar el discurso patrimonial e incorporarlo al organismo, como tampoco podrá ser devuelto, transformado por la acción Ciudadana, a la Administración.

Es por ello que consideramos que el fracaso de la política Patrimonial actual reside en el hecho de que tenga su último peldaño en las Delegaciones Provinciales de Cultura, frente al cual se levanta un muro difícilmente franqueable, los Ayuntamientos, incapaces de permeabilizar estas propuestas a través de las Leyes, Normativas y Ordenanzas urbanísticas, hasta llevarla a los inmuebles, a los ciudadanos.

En este sentido es meridianamente clara la relación que da Jordi Borja sobre las competencias y funciones descentralizables:

> *a) Todo aquello que se puede gestionar desde un nivel bajo, sin que aumente el coste significativamente, no debe gestionarse desde un nivel superior; b) Conviene transferir a un área territorial aquellas competencias o funciones que se refieren a problemáticas que se generan en su ámbito o que dan lugar a actuaciones de interés*

[214] CAMPS, V.: *op. cit*., p. 55.

exclusivo o preferente de su población; c) La descentralización se justificará asimismo cuando la gestión más próxima a los ciudadanos suponga una mejora sensible de la calidad del servicio público; d) Y por último, se descentralizan las competencias y las funciones en cuyo ejercicio se quiere potenciar la participación, la cooperación y la integración de los ciudadanos. [215]

Respecto a la cuestión del Patrimonio Cultural urbano, estos criterios que conducen a la descentralización resultan ser elocuentes y axiomáticos si tenemos en cuenta que:

a) Si los recortes en las declaraciones de bienes culturales urbanos se deben a que los entes superiores responsables no son capaces de extender su área de influencia hasta el último de los Municipios, los bienes que muchas veces sólo poseen interés en el contexto de la comunidad a la que pertenecen deberán gestionarse desde los órganos menores. Lejos de incrementar los gastos (la subida afectaría eminentemente a las localidades), éstos se compartirían entre las Administraciones implicadas. Asimismo, la gestión de los bienes regionales y estatales debería ser incluida en las políticas urbanas integrales de los Municipios y hacer efectiva la gestión que se postula desde sus organismos tutelares.

b) Los problemas reales de convivencia con la realidad patrimonial se producen en el ámbito municipal. El problema del Patrimonio Cultural urbano es el problema de la Ciudad, y como tal tiene a su principal responsable en los organismos municipales. De ahí que para una mayor eficacia en la gestión se haya de implicar a los Ayuntamientos no sólo en materia urbanística.

c) Si el organismo que gestiona el Patrimonio es el más cercano físicamente al ciudadano, esto es el municipal, los niveles de contacto que se favorezcan en ellos contribuirán a la implicación definitiva del mismo en su problemática. El ciudadano actualmente acude a la Delegación Provincial, y la mayoría de las veces sólo establece contacto con ella por correspondencia a título informativo, difícilmente asimilará la complejidad del asunto en el que se ve envuelto como parte interesada. Esta cuestión es algo más que un ejercicio de difusión, es el

[215] BORJA (coord.): *op. cit.*, p. 35.

compromiso directo que muchas oficinas técnicas han asumido con temas de Planeamiento y que deberían también hacerse extensibles al Patrimonio.

d) Consecuentemente a lo anteriormente apuntado, si la entidad que representa a los ciudadanos adquiere como propios deberes y derechos en la cuestión Patrimonial se alcanzará un posicionamiento activo (a favor o en contra, como fuera, salvo la indiferencia y el desconocimiento) de los mismos.

La normativa internacional concreta estas facultades administrativas conseguidas a través de la transferencia de competencias como principio de subsidiariedad, convirtiéndose en el eje fundamental de las políticas supranacionales.

Finalidad

Al margen de la agilización de los trámites y de la mejora de la operatividad administrativa, la descentralización tiene un objetivo decisivo que hemos apuntado ya y en el que empezamos a profundizar a continuación: aproximación a la demanda Ciudadana.

El pensamiento político clásico no se equivocaba al hablar del buen gobernante como filósofo o como conductor de las acciones morales de los ciudadanos si su función es la de encauzar gran parte de la acción Ciudadana hacia soluciones que beneficien a toda la población. De ahí que gran parte de la planificación que se efectúa en nuestras Ciudades ha de vehicular convenientemente actitudes públicas[216].

A través de la descentralización de los organismos supramunicipales en los Ayuntamientos se da la posibilidad al ciudadano de intervenir en cuestiones postuladas desde ámbitos muy alejados de su realidad (ámbito científico, altas esferas políticas…) pero que le afecta de manera tangible.

El ciudadano que transita todos los días por las calles de la Ciudad, que percibe en primera persona el deterioro de los volúmenes construidos y de los espacios de habitación y de tránsito no sólo ha de reconocer en ellos una propiedad afectada por Leyes urbanísticas sino también valores culturales que han de ser considerados conjuntamente con aquellas.

[216] Lynch habla del planificador como "maestro". LYNCH, K.: *La buena forma de la Ciudad*, Gustavo Gili, Barcelona, 1985, p. 41.

Si el Patrimonio está inscrito en una comunidad que nace de la vecindad, la gestión real del Patrimonio Cultural territorial ha de ser también inmediata y sólo el órgano más cercano a ambos, equidistante a uno y otro, logrará encauzar medios efectivos.

El valor de intermediario directo y canal útil entre Ciudadanía y Patrimonio de los organismos municipales no ha de ser subestimado. La Ciudadanía se manifiesta en conjunto por medio de sus instituciones territoriales y, gracias a ellas *permiten recuperar la historia, el Patrimonio colectivo de los sectores populares y proyectar de una manera activa el futuro*[217].

I.2.2.2. La inviabilidad de la descentralización en la actualidad

Si el proceso de descentralización de funciones conlleva un importante bagaje de beneficios emanados de la posibilidad de "naturalizar" la Institución Pública al administrado, y por ende, consigue devolverle a ésta la confianza en sus valores representativos de actuación, ¿cuáles son los problemas que hacen hoy inviable la aplicación generalizada de nuevos modelos territoriales que desplace hacia el Municipio el epicentro de la gestión?

Muchos son los inconvenientes que amenazan esta posibilidad. El primero y fundamental que lo afecta es sin duda aquél que depende de los esfuerzos económicos para soportar un entramado burocrático que deviene más complejo para atender a una misma materia. Frente a la "uniformidad" que Tocqueville proclamaba, asociada a la concentración de poderes en el Estado, la cual en la medida que capacitaba una forma de actuación poco contrastada, favorecía la relajación de las formas de gobierno, la inclusión de nuevos organismos podría en su caso entorpecer la cadena de tramitación de asuntos tales como el cultural / Patrimonial, y en la misma medida, se multiplicarían los costes del sector público.

Pero esta displicencia que permite aún que se siga optando por la gestión centralizada tiene muchos otros matices en el ámbito estatal español determinado por una trayectoria histórica marcada por los nacionalismos, en lo regional, y por el caciquismo, en lo local, que perjudica las nuevas opciones territoriales, y ciertos prejuicios de diversa índole asociados a este mecanismo administrativo.

---

[217] BORJA (coord): *op. cit.*, p. 27.

Aún así, creemos que estas situaciones, aunque fosilizadas en el pensamiento y la actitud del organigrama de gestión, son superables[218].

Evaluación de la descentralización en el territorio español

El principal problema que ha entorpecido el proceso de descentralización en España es eminentemente el fomento del fenómeno contrario, esto es, de la concentración de poderes, pero a menor escala.

Si bien la diversidad cultural y las reivindicaciones nacionalistas han sido el principal motor ideológico de este proceso, ha llevado consigo el traslado del espíritu centralista a gobiernos autonómicos y municipales. Así, la burocratización excesiva de unos y el perenne "envenenamiento caciquil" de los otros siguen haciendo de la transferencia de facultades un fenómeno arriesgado.

Pero no sólo esto: el principio de subsidiariedad hasta el momento sólo ha conseguido atrofiar las entidades infraestatales y trasladar la problemática centralista a organismos periféricos.

Así, la nueva comprensión territorial se ha venido y se viene traduciendo no sólo en una incompetencia acrecentada, sino en la multiplicación de inconvenientes para los ciudadanos que se traduce en el incremento de los costes (*gastos supletorios*) motivados por una cada vez más engordada burocracia inoperante o por los problemas de coordinación interadministrativa.

Esta situación viene a obstaculizar la implicación de la población, la cual *pasa a depender exclusivamente de la capacidad administrativa, de la visión de futuro y percepción cultural* [muchas veces inexistentes] *de los gobiernos regionales o municipales*[219].

---

[218] Así y según los estudios actuales en materia de descentralización, España figura como el primer país más descentralizado de Europa. El actual gobierno contempla una reforma en el modelo territorial que apunta a reforzar el proceso que analizamos. Uno y otro son indicios del interés que prima en este sector. Sin embargo, manifestamos nuestras dudas en la interpretación de los datos del primero y en los contenidos del segundo, ya que tanto aquél como éste, concentran sus análisis en la transferencia de competencia a las regiones, siendo tangencial el tratamiento del Municipio.

[219] GUTIÉRREZ CORTINES, C.: "Desarrollo sostenible y el Patrimonio Cultural y natural", en VV.AA: *Desarrollo sostenible y Patrimonio histórico y natural. Una nueva mirada hacia la renovación del pasado*, t. I, Fundación Marcelino Botín, Santander, 2002, pp. 46-47.

CAPÍTULO I

Hasta el momento la descentralización no ha ido acompañada de una prioritaria reflexión individualizada sobre las responsabilidades políticas y administrativas que se asumen, convirtiéndola en un acto, no sólo banal, sino contradictorio con su espíritu de acercamiento a las necesidades del colectivo.

El desamparo de la Administración Local, el organismo más cercano y, en teoría, más sensible a los problemas cotidianos de la vida social, deja sin alternativas a la Ciudadanía en cuanto a su representación institucional.

Otra cuestión también de gran incidencia es la obsolescencia de las *estructuras organizativas* y la permanencia de *procedimientos pensados más para controlar que para actuar*[220]. La necesidad de multiplicación de servicios relacionados con una misma materia, como pueda ser la patrimonial, incrementa los gastos presupuestarios de la Administración receptora de las funciones. La idea con la que se concibe el saneamiento y la creación de un nuevo cuerpo funcionarial, cualificado, ha de ser concebido desde su valor de intermediario, como agente de flujo entre la Ciudadanía y el órgano político, sin caer en la maraña burocrática.

Este requisito para la efectividad en la gestión sigue siendo la traba principal que deslegitima a los Municipios como responsables en actividades tales como las vinculadas a los bienes culturales: la carencia de recursos (económicos, principalmente, pero también, jurídicos y humanos) que permiten llevar a cabo políticas convenientes y, más aún, duraderas.

Pero hay otros muchos asuntos que han ensombrecido este proceso en el país. De entre todos, el más conocido es la descentralización, también vista como un recurso demagógico que enmascara la evasión del control de los organismos superiores para hacer y deshacer, según convenga, atraídos por intereses oligárquicos. Una cuestión ésta que, en vez de favorecer una reforma de base y directa en el sistema de Régimen Local, y, en nuestro caso, de la Legislación de Patrimonio Histórico, ha preferido dejar a los Consistorios en anarquía, como si se tratasen de causas perdidas.

No podemos terminar sin afrontar los desequilibrios que se producen también en este acto administrativo de la descentralización. Es el caso que ha llevado a la Administración Local a asumir responsabilidades en materia de Urbanismo y no así en lo cultural. Es ésta una

[220] BORJA, J. y CASTELLS, M.: *op. cit.*, p. 161.

cuestión espinosa y decisiva para entender la principal amenaza que se cierne actualmente sobre los bienes culturales urbanos.

Si atendemos a la historia del marco legal (que veremos con mayor detenimiento en los próximos capítulos) por el que los Ayuntamientos reciben tales potestades, advertiremos que se barajan idénticos argumentos que hoy esgrimimos para que se adquieran también en lo cultural, esto es, la cercanía a los ciudadanos. Uno y otro son elementos que pertenecen a una misma realidad, la Ciudad, y como tal han de ser tratados y gestionados.

Sin embargo, hoy en día, en España el tratamiento diferenciado de Ciudad y Patrimonio, encarnado en gestores de distinta naturaleza territorial ha provocado un balance negativo, no sólo en lo que afecta a la gestión sino a la recepción Ciudadana de la misma: el Patrimonio se ve como algo ajeno, extraño a su entorno urbano, y donde se discute frecuentemente la credibilidad de los órganos supramunicipales de Cultura y su capacidad para ejercer sus funciones e imponerlas sobre intereses inmobiliarios protegidos por la Legislación urbanística, aunque en realidad siempre se trate de problemas intestinos de concurrencias.

Soluciones posibles

Las medidas apropiadas para solventar los problemas apuntados vinculan no sólo al proceso descentralizador en sí sino también a la propia naturaleza de los organismos afectados.

Para que los inconvenientes de la descentralización consigan ser erradicados, o al menos se atenúen conviene adaptar la estructura de los Municipios a los nuevos requisitos para los que son llamados, así como también es necesario preparar a las entidades superiores para garantizar que la transferencia se produzca en los términos más adecuados con objeto de garantizar su efectividad.

La delegación de competencias no basta. Hay que predisponer a la Administración receptora, ya que la función delegada puede entorpecer el ejercicio autónomo de toma de decisiones[221]. Luego la descentralización es algo más que conferir atribuciones: se trata de disponer el contexto para que el traspaso sea verdaderamente efectivo, y para que, una vez

[221] GIANNINI, M. S.: "Enti locali territoriali e programazzione", *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, I, Giuffrè Editore, Milán, 1973, p. 211.

concluido, la función descentralizada incremente su rendimiento y no al contrario. Con lo cual se requiere ineludiblemente un análisis previo sobre el estado y la situación de la Entidad destinataria y si ésta es capaz de soportar esta nueva carga debiendo ser aclimatada a sus nuevas responsabilidades.

No caben, pues, las reivindicaciones nacionalistas, ni las demandas de los distintos niveles territoriales en el debate sobre las gradaciones en el margen de autonomía[222]. No se trata de atender al medio ni a la naturaleza del procedimiento, sino al fin para el que es concebido: una gestión más próxima a los ciudadanos.

La garantía del correcto cumplimiento de sus propósitos hace imprescindible que el órgano descentralizado, en este caso el Municipio, no sólo haya de contar con recursos económicos que ayuden a poner en marcha un nuevo aparato burocrático especializado, sino también un marco normativo a partir del cual se desarrollen las nuevas políticas en la materia. Sin estos requisitos difícilmente pueden prosperar las políticas que se lleven a cabo desde las entidades infraestatales.

Cuestiones de trámite, aunque vitales, son la acotación exacta, la definición exhaustiva de la naturaleza del contexto legal, del ámbito territorial al que se circunscribe y/o las competencias transmitidas[223], pero ante todo, prima el establecimiento de un sistema de arbitraje que evite problemas de interferencias o de vacíos ejecutivos entre las Administraciones.

Para evitar la concentración de poder a partir del propio mecanismo de la descentralización, tal y como hemos advertido, se requiere no sólo la creación de formas más activas de participación social en las decisiones, sino una mejora en la calidad de los cargos representativos, y en los organismos dependientes. La superación de monopolios y oligarquías no sólo ha de ser corregida con códigos éticos[224], sino de un marco legal y reglamentario que delimite el ámbito de gestión de la entidad receptora. Así, podrá vislumbrar el alcance del compromiso contraído y adecuar convenientemente sus acciones.

---

[222] No así el derecho sí aboga por sistemas de autogobierno como el clima más apropiado para que la Administración Local pueda desenvolverse en su plenitud gestora. De nuevo cabe citar a Massimo Severo GIANNINI con sus artículos: "Il riassetto dei poteri locali", *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, II, Giuffrè Editore, Milán, 1971, pp. 451-461; y "Autonomia..." *op. cit.*, pp. 851-883.

[223] BORJA, J.: *Ciudad y Estado… op. cit.*, p. 51-53.

[224] Son los casos del *Código ético de conducta para la integridad política de los representantes locales y regionales electos* emitido por Congreso de Autoridades Regionales y Locales de Europa (Consejo de Europa) o el *Código del Buen Gobierno* del actual Gobierno actualmente en preparación.

Sólo en la medida en que pueda rescatarse la confianza en la Administración Municipal, el fenómeno de la descentralización tendrá su razón de ser y su plenitud para la finalidad que fue concebida. Si ese vínculo se recupera, podrá rescatarse el diálogo y actuar Ciudadanía y Administración de manera independiente en los asuntos más elevados.

Por último la descentralización ha de ser concertada, es decir, ha de evitar que se transfieran funciones compartimentadas sin prever las posibles consecuencias que afecten a otras tantas. Con ello, nos volvemos a referir a la descompensación en la distribución competencial en cuestiones urbanísticas respecto a las patrimoniales. Esta circunstancia no sólo se hace latente en la gestión, sino fundamentalmente en la Legislación, a cuyo análisis nos dedicaremos posteriormente. Bajo nuestro punto de vista, si bien la transmisión de responsabilidades urbanísticas está afianzada históricamente, según veremos, una vez conformada la Legislación patrimonial, especialmente a partir de estadios democráticos, ésta debe adecuarse a aquélla y descender hasta el ámbito municipal, que es el que definitivamente más afecta en su gestión al Patrimonio Cultural urbano.

I.2.2.3. Los beneficios de la descentralización en la gestión del Patrimonio Cultural

El Municipio no está listo, no sólo para asumir atribuciones patrimoniales, sino incluso para reivindicarlas, ya que la gran mayoría de los Consistorios no están sensibilizados en la protección, conservación y difusión de su herencia cultural.

Ello no ha supuesto una renuncia a las peticiones de su incorporación en el organigrama gestor, especialmente en el seno de las entidades supranacionales tales como la UNESCO o el Consejo de Europa. Así de manera explícita estos no sólo asumen la necesidad de descentralizar y atender a las Culturas locales como garantía para el desarrollo pleno de las políticas patrimoniales[225], sino que considera que la Administración Municipal ha de impulsar su propia gestión patrimonial[226], a través de medios jurídicos y financieros propios[227].

---

[225] *Declaración de Amsterdam*, Octubre, 1975, art. II.1.
[226] *Principios para la conservación y restauración del Patrimonio construido*, Cracovia 2000, Preámbulo.
[227] *Tercera convención europea de Ciudades Históricas. Declaración final*, 1 de diciembre de 1978 en Landshut, R.F.A., arts. 8.b. y 8.c.

CAPÍTULO I

La aplicación del principio de subsidiariedad no sólo contribuye a una mejora en la gerencia de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico, sino que, en la medida en que se favorezca la inclusión de los Municipios en las tareas de gestión se acerca esta problemática a la comunidad que mantiene una relación de proximidad y frecuencia con éste.

Una gestión más efectiva

Ya la Comisión Franchescini[228] dejaba entrever las dificultades y el fracaso en la gestión del sistema de declaración de los bienes precisamente por dos cuestiones fundamentales:

1. la divergencia interadministrativa, según la cual, el ente responsable no admite intervención de otros órganos de actuación; pero, sobre todo, por
2. la carencia de medios técnicos especializados e instrumentos de trabajo que permitan a esas otras Administraciones no competentes identificar el bien.

Esta problemática persiste en la actualidad, especialmente en el territorio español, y es, sin duda, la lacra principal que cuestiona el sistema vigente para la protección y tutela del Patrimonio Cultural.

Luego, si el impedimento radical viene dado por el desmesurado acaparamiento de la gestión que inhabilita o margina al resto de Administraciones, las cuales inciden además sobre el bien en sus actuaciones, la descentralización se convierte en la alternativa fundamental a partir de la cual se ha de sanear el orden actual.

En este sentido distinguimos tres aspectos positivos asociado a esta propuesta:

A) Agilización de los trámites

La inmediatez de que disfruta la Administración Local contribuye a solventar los problemas que se ocasionen de forma directa. Si bien la Legislación actual confía en esta cercanía para desempeñar labores de policía, éste debiera ser el mismo argumento para otorgar deberes férreos sobre los Ayuntamientos en la gestión patrimonial.

[228] COMISSIONE FRANSCHESCINI: "Relazione della Comissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del Patrimonio Storico, Archeologico, Artistico, e del Paesaggio", *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, año XVI, Giuffré, Milán, 1966, p. 148.

Si hay, por tanto, una cuestión decisiva es la **economía**, bien sea en los pasos en los trámites de protección, conservación y difusión, bien sea en los organismos que los resuelven. En este sentido, se evitaría la demora en las actuaciones que tantos perjuicios ha ocasionado al Patrimonio urbano. En numerosas ocasiones, inmuebles o viarios que han permanecido indemnes durante siglos, dependen de tan sólo unos días para asegurar su continuidad. En la actualidad, difícilmente se tramita su salvaguarda con urgencia, teniendo en cuenta que al menos dos Administraciones (de distinta naturaleza, urbanística y cultural) han de responder ante su inminente destrucción.

El hecho de que un solo organismo, a través de oficinas y departamentos especializados y concertados, sea capaz de poner en funcionamiento un Plan de emergencia supondría un ahorro de tiempo y de burocracia que muchas veces es vital para que ese edificio siga siendo testimonio para el futuro.

B) Extensión en la valoración del Patrimonio

Con la implicación de las Administraciones sectoriales se abren nuevas posibilidades para extender las protecciones a bienes de "menor envergadura", es decir, de aquellos cuyo interés cultural afectan a la comunidad que los produce y que, fuera de ese contexto, no poseen interés para los organismos, en este caso, autonómicos.

De este modo, las protecciones podrían integrar áreas a las que hoy no llegan siendo gestionadas desde los propios Ayuntamientos.

Esta medida también liquidaría la problemática que existe actualmente asociada a los bienes integrantes, los cuales carecen de un régimen legal riguroso que los ampare.

Aunque en la actualidad, como se verá, estas iniciativas están recogidas en los Planeamientos a través de Catálogos, y en algún caso, Ordenanzas de protección, el papel asignado a los mismos es, en muchos casos, secundario, ya que no están regulados por Ley especial cultural, sino por la Legislación urbanística.

Por otra parte, el nuevo modelo de gestión patrimonial continuaría la propuesta y el esquema que Tocqueville detecta en la Democracia americana: de abajo a arriba. Esto es, la jerarquía según la cual se organizaría las actuaciones, desde las unidades mínimas territoriales hacia el Estado, cuyas labores de tutela serían más complementarias y simbólicas que prácticas[229].

C) Mayor efectividad

Como consecuencia de los anteriores puntos, la pretensión fundamental que subyace en el proceso de descentralización es una mayor operatividad en la gestión del Patrimonio Cultural.

Es decir, que los objetivos fijados de salvaguarda y divulgación patrimonial lleguen a ser una realidad tangible.

En este sentido, las dificultades y vacíos detectados por la Comisión Franchescini que malogran la gestión de los bienes culturales urbanos registrados por la Administración habrían de ser definitivamente superados. En primer lugar, se implicaría no sólo a otras entidades, sino al órgano que más directamente actúa en la Ciudad, y en segundo lugar, éste dispondría de los instrumentos que permiten ser reconocidos en su marco normativo que, aunque actualmente fundamenta su naturaleza al plano urbanístico, debería ser reforzado, a su vez, en el ámbito cultural.

La cercanía a los ciudadanos

Si bien, la adquisición de competencias en materia Patrimonial ha supuesto para las distintas Comunidades Autónomas un acercamiento a la realidad cultural de la región, la descentralización a escala municipal habría de conseguir mucho más, aunque multiplicara considerablemente los esfuerzos.

---

[229] Autores como A. CALONGE y otros (GARCÍA, J. A. y GONZÁLEZ, T.) establecen una diferenciación muy importante entre subsidiariedad y descentralización: *Esta última* [la descentralización] *generalmente supone un reparto competencial descendente* […], *a diferencia del principio de subsidiariedad, de abajo hacia arriba* […], *concepción que ajusta mucho mejor con la idea de que el Estado es el resultado de la integración de una diversidad de colectividades territoriales* (*Autonomías y Municipios. Descentralización y Coordinación de competencias*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1995, p. 29)

Dado que la descentralización permite responsabilizar a los Ayuntamientos en la gestión del Patrimonio Cultural, se favorecería en la medida de lo posible a la implicación de la Ciudadanía en las tareas recibidas.

La Administración Local, como entidad más inmediata a los ciudadanos, establecería una relación directa de éstos con las pautas de actuación necesarias las cuales, no habrán de ser complementadas y enriquecidas por la iniciativa privada. El Consistorio, en su capacidad para incidir más directamente sobre la vida social, ha de canalizar la actuación de la comunidad con respecto al Patrimonio pero también recoger sus propuestas de mejoras de gestión.

La descentralización permite pues que la herencia cultural urbana ejerza convenientemente su función social. Con ello el discurso Patrimonial se integrará y asentará definitivamente en la realidad cultural a la que apela. Rompería, por tanto, definitivamente con los tabúes que asocian la política de tutela cultural como limitación que viene dada desde fuera, desde Administraciones "sin rostro".

El Patrimonio debe dejar de ser una problemática extraña al ciudadano y debe empezar a formar parte de su cotidianeidad, como hasta el momento es ya la gestión de la Ciudad.

Pero, para que esta circunstancia pueda ser una realidad requiere oficinas especializadas, de asesoramiento y actuación, que vehiculen la sensibilización hacia una práctica efectiva. Hasta el momento estos esfuerzos se han volcado eminentemente en el ámbito urbanístico, donde las oficinas técnicas y gerencias, poseen una importante infraestructura destinada a estos fines. De esta forma la población materializa oficialmente sus opiniones sobre el Planeamiento urbano. No así, difícilmente se encuentran equivalentes culturales en este sentido, si no se trata de una Ciudad declarada conjunto histórico (en cuyo caso, la información y gestión se restringe prácticamente al área delimitada) o de interés turístico.

I.2.3. El Urbanismo y los Planes como estrategia local de actuación en la Ciudad

Aunque el epígrafe que desarrollamos a continuación se tratará más ampliamente en el transcurso de los Capítulos II y III, nos interesa aproximarnos conceptualmente aquí al fenómeno urbanístico en su relación con la gestión del Patrimonio Cultural urbano.

El Planeamiento, como instrumento urbanístico de gestión, es hoy el aliado principal de los Ayuntamientos en la gestión del Patrimonio Cultural Urbano.

Como proyecto de Ciudad, el Plan ha de asumir los principios vitales de la comunidad que acoge a partir de su pasado tangible y adelantar la nueva morfología que se irá consolidando con el tiempo. Es el medio que posee la Administración para reflexionar sobre el Municipio desde su estructura urbana y social. Es el dúctil ejercicio hermenéutico del que se sirven los Consistorios para actuar sin paralizar, el discurso abierto al futuro pero construido con los enunciados del pasado.

En este compromiso adquirido de la Administración Local con la Ciudad, el Patrimonio ha tenido una presencia irregular y aún hoy no ha logrado perfilar su posición como premisa a partir de la cual desarrollar el sistema de Planeamiento. Si bien ha asimilado parte del espíritu de tutela que se viene afianzando a lo largo del siglo XX, en la práctica no ha demostrado ser suficientemente efectivo. La causa principal de la falta de eficacia en la gestión del Patrimonio Cultural urbano tiene su piedra de toque en su inadecuación, progresivamente atenuada, con las Leyes patrimoniales, y la necesidad de que se produzca una verdadera integración entre ambas teniendo como referencia y punto de encuentro al Ayuntamiento.

I.2.3.1. El Urbanismo: soporte de la memoria colectiva, definición del lugar y germen de Ciudadanía

El cometido del Urbanismo es crear nuevas fórmulas para la relación entre el habitante y la Ciudad. Su cometido más importante es, pues, que el espacio geométrico y físico se convierta en espacio vivencial, se transfigure en lugar.

El Urbanismo, como diría el sociólogo Louis Wirth, más que dejar ver los aspectos comunes que comparten las Ciudades en su organización, ha de insistir en sus aspectos

diferenciadores[230], aquellos que han sido determinados por la distinta manera de experimentar el espacio conforme a una evolución distinta en el tiempo.

Luego la política urbana y cultural de la Ciudad ha de ser una política de identidad, esto es, que favorezca el re-encuentro del individuo con su contexto vital, conforme a la transferencia de significado, el cual sólo se consolida en su evolución.

Para que el flujo de sentido y memoria colectiva que conforma y hace permanecer la Ciudad Histórica no se interrumpa, el Planeamiento tratará de evitar la destrucción de los soportes materiales e intangibles que permiten a los individuos definirse en su relación con ellos.

No así, si los Planes deciden prescindir de la Ciudad heredada se abre una crisis donde las estructuras se disocian de las identidades, perdiéndose por tanto el sentido urbano y destruyéndose los principios morales y éticos de índole social que lo sustentan.

En la gestión urbana no se ha de olvidar además que la *Ciudad Ciudadana*, como síntesis de población y morfología urbana, es a la vez sujeto y objeto: sujeto, en su trascendencia e intervención en las decisiones sobre su espacio vital, y objeto, como receptor del nuevo orden que se impone a través de los Planes.

A) La Ciudad como sujeto

> La práctica urbanística permite medir el grado de cohesión y desarrollo ciudadanos, en tanto que el individuo, como parte de un colectivo, está capacitado para decidir sobre asuntos públicos. En el Plan, la colectividad *adquiere una más amplia conciencia de sí misma, capta más a fondo los problemas que le son propios y las tensiones a las que debe enfrentarse en su lucha por la autodeterminación*, es decir, *al elegir su Urbanismo, una sociedad se elige a sí misma, determina una forma de la existencia humana y un arte de vivir*[231]. Es entonces el Urbanismo el medio por el que una comunidad se define en su unidad compleja y diversa y adopta las acepciones que más se adapten a su ser en el tiempo y en el espacio.

[230] WIRTH, L. (1938): "El urbanismo como forma de vida" en FERNÁNDEZ MARTORELL, M. (ed.): *Leer la Ciudad*, Icaria, Barcelona, 1988, p. 34.
[231] LEDRUT, R.: *op. cit.*, pp. 55 y 236.

CAPÍTULO I

La Ciudad-sujeto es la Ciudadanía, es la necesaria conciencia de vecindad y de pasado compartido o que se construye en la convivencia y en la familiaridad. El Planeamiento, por tanto, es el ámbito donde el ciudadano es plenamente actor de deberes y de derechos propios de la vida en sociedad. El Urbanismo es la clave para comprender la Ciudad como elemento que favorece el disfrute y exige responsabilidad común.

En la ordenación urbana los ciudadanos son responsables del Patrimonio Cultural urbano y en el modelo de Ciudad que articulan determinan su posición respecto a su tutela. Sin embargo, ésta nunca es del todo clara en el tejido social, no llegando a estar la comunidad decantada taxativamente hacia su defensa o su destrucción. La cuestión de los bienes culturales sigue siendo motivo de conflicto, el mismo que es reflejado en las propuestas urbanísticas donde coexisten Catálogos con modificaciones más o menos importantes de la trama histórica, o donde la gestión institucional a favor de la reforma o de la salvaguardia, choca con colectivos sociales espontáneos que apoyan la conservación o la nueva planta, respectivamente.

Es por ello que la mayoría de las veces nos es imposible averiguar si lo plasmado en las distintas soluciones urbanísticas, ya sea en lo teórico o en lo práctico, son expresión del modelo de Ciudad deseado por la comunidad, ya que surge bajo condiciones de indefinición y desconcierto, como es el caso concreto del concepto patrimonial.

Pero la Ciudad como estructura es también sujeto. Su presencia silenciosa, su entramado consolidado, las soluciones afianzadas con los siglos como respuesta al medio, dictan el devenir de las futuras construcciones.

B) La Ciudad como objeto

Ya que la Ciudadanía, como sujeto, necesita de intérpretes, especialistas y técnicos, y de representantes directores que traduzcan formalmente sus vivencias para que sean devueltas como un marco ordenado que las asegure, hace que la propia Ciudad sea también objeto de la gestión.

La esencia del Urbanismo es la articulación de los medios adecuados que favorezcan mecanismos de relación interpersonal, con especial atención a las zonas públicas, y un nuevo hábitat para la convivencia, así como a las unidades portadoras de significado (patrimoniales). Luego una de las funciones más importantes asociadas al Planeamiento es su capacidad para fomentar la experiencia del sujeto común activo y participativo en los asuntos que más le afectan en cuanto a tal, es decir, para crear un espíritu de sujeto colectivo como portador de identidad.

El Planeamiento que no alcanza a crear tales mecanismos de producción de Ciudadanía es el que desatiende los elementos integradores, los portadores de sentido: el Patrimonio Histórico-Artístico. Así el hecho de acabar con el Patrimonio Cultural urbano y su sustitución por *vínculos débiles*, genera una situación de desarraigo asociado a comportamientos incívicos[232].

Es por ello que la institución urbanística ha de tener en cuenta la tradición, manifestada en el Patrimonio Cultural urbano, en la redacción y ejecución del Plan, pues sólo en tanto que están *más estrechamente ligadas a las personas y a sus gustos y rechazos, a sus esperanzas y a sus temores*, es el principal elemento desde el que tomar el pulso a la Ciudadanía para acometer la planificación como elemento intermedio entre uno y otro[233].

Pero la ordenación es ante todo la articulación de un discurso, conforme a la relación de sus elementos y las construcciones de enunciados que permitan la ordenación de la Ciudad.

Como también apuntábamos al principio, la tiranía en el discurso urbanístico puede conducir (como de hecho lo hace) a la "cosificación" de la Ciudad, distinta en naturaleza de las propuestas destinadas a actuar sobre ellas. La atención a los distintos enunciados y dominios genera un conjunto de soluciones y propuestas que muchas veces no se adaptan a la realidad vital ni a los intereses reales de la población. No se puede olvidar que se actúa sobre una realidad vital con voz propia. El componente vivencial no puede ser obviado en

[232]ZÁRATE MARTÍN, A.: *El espacio interior de la Ciudad*, Síntesis, Madrid, 1991, p. 72.
[233] POPPER, K. (1948): "Hacia una teoría racional de la tradición", en *Conjeturas y refutaciones. El desarrollo del conocimiento científico*, Paidos, Barcelona, 1991, p. 170.

la planificación de la Ciudad. Ésta ha de ser algo más que un "relato" "supravital": ha de ser consecuente con el medio en el que actúa, y evaluar su incidencia en éste. En el momento que se pierda ese vínculo, no merecerá la pena.

El Plan está concebido para guiar la vida en sociedad que se concreta en la Ciudad. Del Planeamiento depende que la sociedad proteja y respete su Patrimonio, o bien que pueda arrasar definitivamente con él.

El problema del Urbanismo hoy

Respecto al Patrimonio Cultural Urbano, y en general, sobre la valoración de la memoria colectiva, el crédito del Urbanismo como productor de lugares está puesto en entredicho.

Con la disolución del lugar como confluencia del espacio y el tiempo, se deslegitima el Urbanismo como productor de espacios significantes y articulador de los ya existentes.

Bien es cierto que el progresivo desarraigo no crea vínculos afectivos con el territorio pero lo que no podemos olvidar es que esa nueva forma de vida, condicionada por la sociedad tecnológica, está tanto o más determinada por el Urbanismo que nunca. Depende de una forma de entender la Ciudad que se preste a la máxima eficacia en la delimitación precisa de las obligaciones y las voluntades Ciudadanas.

Sin embargo, se trata de una ordenación en superficie que no asimila sentimientos no evaluables desde la Sociología. El asentamiento humano en su construcción está siguiendo un ritmo no acorde con el ritmo vital: *...toda la adaptación que tiene lugar en la actualidad entre la Ciudad y el hombre se realiza por modificaciones de la Ciudad más que por modificaciones del hombre mismo*[234].

La Cultura objetiva de la Ciudad y la Cultura subjetiva del hombre han perdido su equivalencia. Ello ha provocado la desconfianza hacia los mecanismos que poseía el ser humano para actuar en su realidad circundante, la cual sigue ahora fórmulas propias alentadas por el Capitalismo. Los modelos de control urbanístico quedan invalidados ante las intervenciones esporádicas que dan respuesta a las necesidades inmediatas pero que, como tales, resultan ser caóticas para la Ciudad.

[234] *La Ciudad: su origen, crecimiento e impacto en el hombre*, Blume, Madrid, 1976, p. XVII.

Es por ello que el nuevo Urbanismo postula la superación de los Planes estáticos, reflexivos y anticipadores, que acojan determinaciones sobre una urbe cada vez más dominada por vaivenes inestables de población, y que hacen a todas luces inviables cuestiones como el *zoning* o las actuaciones sectorizadas. Esta flexibilidad en su concepción no sólo prepara la emisión de un nuevo sentido urbano sino que debe permitir la coexistencia de múltiples significados, donde priman especialmente los individuales.

La restauración de la legitimación de los instrumentos de acción, como pueden ser los urbanísticos, depende de la posibilidad de extremar la estrategia, concentrándose en su mayor carga vital, el Patrimonio Cultural, y su artífice más cercano, los Consistorios.

Es decir, un Plan urbanístico siempre será sostenible y mantendrá su vínculo con la realidad social en la que se gesta si su punto de partida es la Ciudad Histórica, acomodando las nuevas determinaciones a las ya existentes y garantizando la efectividad de este equilibrio a través de la Administración más cercana a los ciudadanos y al Patrimonio Cultural: los Ayuntamientos.

La pretensión de esta propuesta no es el restablecimiento de circunstancias premodernas, sino la respuesta a la demanda creciente de lo local frente a los espacios de flujo abanderados por el mercado y por el Estado.

I.2.3.2. El Planeamiento como único instrumento para la intervención en la Ciudad Histórica

El Planeamiento es, al día de hoy, el único medio que poseen los Ayuntamientos para actuar en la Ciudad Histórica. Como veremos en los epígrafes correspondientes en los capítulos que siguen, los planes son los principales recursos de que dispone el Municipio para actuar convenientemente en el ámbito urbano.

A través de la Legislación urbanística se han dispuesto los medios para que los Órganos Locales lleven a la práctica la imagen urbana que se desea conforme a los planos, proyectos y Ordenanzas que integran el Planeamiento. La complejidad creciente de sus documentos, con los que se busca profundizar más en las evaluaciones y en los proyectos, debería hacerse eco igualmente en una mayor atención a la Ciudad que ha sido consolidada por la historia.

CAPÍTULO I

Las teorías que se formulan en torno a su naturaleza y su desarrollo, la abundante jurisprudencia, los cada vez más numerosos estudios sobre el Urbanismo y la creciente especialización en esta materia desde la Arquitectura, el Derecho o nuestra propia disciplina, la Historia del Arte, aún no han conseguido, sin embargo, una decantación firme hacia la tutela del Patrimonio Cultural urbano, tanto en la Legislación como en la práctica.

Es por ello que, aunque concebidos con una voluntad de máxima eficacia, y habiendo obtenido en lo urbanístico balances muy positivos, o habiendo creado Planeamientos Especiales adecuados, no ha conseguido que en su desarrollo se produzca una tutela real de los bienes culturales.

En este sentido, creemos que no ha existido un concierto entre el avance conceptual patrimonial y su concreción en las Leyes culturales y la ordenación urbanística, las cuales, aún habiendo intentado sumar esfuerzos, no han conseguido una protección real.

Una de las claves fundamentales es la ausencia de reflexión previa en la redacción de los Planes de Ordenación, ahora algo más paliada con el protagonismo creciente asignado a los Planes Estratégicos, pero que en la práctica se sigue traduciendo con idéntica ineficacia. Desde éstos, se ha producido el acercamiento de la gestión integral de la Ciudad Histórica ya que, como reflexión y análisis estadístico de la realidad Ciudadana aportan importante información sobre su espectro social, cultural o económico. Esto hace que gran parte de estos informes de diagnóstico se conviertan en un punto de partida importante para el posterior Plan urbanístico. O al menos, así debiera ser, teniendo en cuenta que muchas veces se convierta en parte de la puesta en escena del gobierno de turno.

Ello hace que la atención a la Ciudad Histórica siempre se realice desde modelos de Planeamientos que incluyen, no sólo catalogación, sino un completo elenco de normativas más encaminadas a superar el trámite de revisión en los organismos culturales, que a favorecer una gestión que consiga el respecto y la conservación.

Pero veamos con mayor detenimiento esta problemática.

La (in-)suficiencia de las pautas urbanísticas en la gestión del Patrimonio Cultural Urbano

El espíritu de protección del Patrimonio no ha prosperado en la gestión urbanística tanto como se hubiera deseado. Si bien el régimen legal ha asimilado gran parte del bagaje teórico de los bienes culturales, sigue siendo defectuosa en su formulación y aún más infructífera en su aplicación.

Las causas de esta anomalía tienen su justificación en la propia naturaleza de los Planes y sobre todo en su gestión. Y es que la planificación necesita, no tanto de una mayor profundización teórica, sino de una verdadera delimitación de las actuaciones. De nada puede servir una reforma legal si no va acompañada de *contenidos claros de carácter pragmático que favorezcan el éxito de la acción más allá de toda concepción abstracta o especulativa y de postulaciones moralistas tanto o más inútiles*[235].

La supuesta objetividad con que se ofrecen los Planes de cara a las actuaciones, y que no es sino falta de correlato con la realidad y la ausencia de niveles para su concreción, crea unos márgenes de vacío competencial y obviedad de responsabilidades que serán suplidas por una voluntad política débil susceptible a la prevaricación y al oportunismo de los particulares.

Es por eso que el principal inconveniente que incapacita a los Planeamientos a una resolución plena de los conflictos es su condición de *metaforma* alejada de *los aspectos de detalle, la escala del proyecto*[236], pero también, y lo que puede ser peor, se olvida de la propia naturaleza integrada de la Ciudad, optando por intervenciones asistemáticas, utópicas y miopes.

Esta insuficiencia del instrumento urbanístico no tiene menos que hacernos dudar de la capacidad de los Consistorios, no sólo para asentar los valores de la localidad y su memoria colectiva, sino también para recibir nuevas atribuciones sobre Patrimonio Histórico. Si de antemano se carecen de instrumentos que hagan fiable su gestión, es difícil que alguna vez puedan desempeñar un papel activo frente a otras Administraciones superiores.

Otro inconveniente que ejerce una importancia decisiva es la falta de participación ciudadana real en la elaboración de los instrumentos de gestión, y que sería fundamental en la normalización de la misma. En este sentido, los plazos de alegaciones y de exposición pública son insuficientes. Así desde su redacción se han de difundir sus cometidos y acercar a la misma los principales colectivos sociales, además de particulares interesados. Hasta el

[235] ROGERS, N. E.: *Experiencia de la Arquitectura*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1965, p. 139.
[236] BORJA, (coord.): *op. cit.*, p. 291.

momento los mecanismos de intervención mencionados sólo han sido utilizados por los ciudadanos más "perspicaces" y entendidos en la materia, cuando en realidad debería ser de uso general.

El problema esencial que resume los perjuicios del Urbanismo, especialmente en lo que afecta a los bienes culturales, es el olvido deliberado de lo urbano. Se urbaniza sin hacer Ciudad, es decir, se generan *lugares sin atributos*, sin capacidad de cohesión de la Ciudadanía, sin respeto a los elementos culturales que la permiten[237]. Se construye sin afán de continuidad local: descontextualizando.

El nuevo cometido del Urbanismo es el de preparar una Ciudad para su explotación mercantilista, previendo la construcción de conjuntos residenciales, no para vivir, sino para comprar y para vender, pensando en la Ciudad Histórica desde el espectáculo y el contacto efímero turístico, y no desde su garantía de sostenibilidad.

Si hay un cometido que necesariamente han de cumplir los Planes de Urbanismo es la recuperación arqueológica de *lo esencial de la vida local*, para ser consecuente con la realidad sobre la que actúa. De este modo, los bienes con valor cultural, como saturación semántica de la memoria colectiva, poseen prioridad en el ámbito de la ordenación urbana.

Si el Patrimonio es la culminación de la expresión de la personalidad de la Ciudad, es el primero en acusar los conflictos y las patologías que afectan a la misma. En su presencia tanto como en su ausencia, se traduce una determinada política urbanística que lo agravia (especulación), pero sobre todo un nuevo orden de valores sociales (minusvaloración de la historia, la superficialidad y la frivolidad en la concepción de la vida, el escepticismo), políticos (crisis de legitimación) y/o educativos (falta de respeto al entorno, al otro). El Patrimonio dice demasiadas cosas de lo que somos, quizá esa sea la principal causa por la que ha sido tan incómodo a la sociedad contemporánea.

Por eso consideramos que la principal lacra que padece el sistema de Planeamiento actual es la desatención a la herencia cultural urbana, cuando es ella el principal catalizador de la morfología de la Ciudad y de la actitud Ciudadana. El esfuerzo de integrar definitivamente los conjuntos históricos como primera condición en la redacción y ejecución de un Plan contribuiría a la sostenibilidad y a una gestión adecuada pero, sobre todo, a atraer hacia lo real la planificación urbana.

[237] DELGADO, M. (*op. cit*., p.197), y BORJA, J. y CASTELLS, M. (*op. cit*., p. 331).

Toda esta problemática radica en una falta de solvencia del Planeamiento urbanístico que generalmente se suele achacar a los Órganos Locales, cuando de hecho en ella concurren además otros factores como las lagunas legales, la descoordinación administrativa o la carencia de recursos.

La incorporación de las Leyes patrimoniales

Si pudiéramos resumir la relación de los Ayuntamientos respecto al Patrimonio cabría recordar las palabras de Fernando Chueca-Goitia en *La destrucción del legado urbanístico español*:

> *Hoy en día las autoridades municipales -con una mentalidad bien arcaica por cierto- soportan la Ciudad heredada como un mal lamentable e intentan con pequeños mordiscos inocentes transformarla y modernizarla y lo que hacen es destruir una realidad existente sin crear tampoco nada nuevo, logrando, todo lo más, un híbrido infecto*.[238]

Así es cómo se ha ganado a pulso la Administración Municipal su reputación en la gestión Patrimonial, de la cual, no dudamos que ha sido nefasta.

Antes de afrontar el análisis legal que aclarará suficientemente esta cuestión, merece que atendamos a la situación desde la teoría, pero sobre todo desde la evidencia que se hace palpable a nuestro alrededor: los Ayuntamientos no tienen competencias específicas en asuntos Patrimoniales suficientemente desarrolladas salvo las obligaciones de vigilancia y la redacción de Planes adecuados a las declaraciones que vienen dadas por los órganos supramunicipales de Cultura.

Esta descompensación entre las férreas obligaciones urbanísticas y las débiles responsabilidades patrimoniales han sido, son y serán la causa fundamental por la que, declarados o no, los bienes culturales no encuentran siempre su lugar en nuestras Ciudades.

Si bien las Leyes urbanísticas han preparado los instrumentos de tutela, *la protección resultante derivada de estos procedimientos a menudo es insuficiente como la calidad demuestra día a día en muchos lugares*[239]. Es el caso, por ejemplo, del Planeamiento Especial

---

[238] CHUECA GOITIA, F.: *op. cit.*, p. 41.
[239] BALLART, J. y JUAN I TESSERRAS, J.: *Gestión del Patrimonio Cultural*, Ariel, Barcelona, 2001, p. 103.

en el área afectada, suficiente para inscribir al bien en la Ciudad, pero incapaz de asociar éste a aquélla, en la medida en que sólo integra (descontextualiza) una parte de aquella.

En el caso de los núcleos urbanos de interés cultural no declarados (que son la mayoría) el Planeamiento urbanístico es el único instrumento de que dispone la Administración Local para desarrollar una política tuitiva del Patrimonio Cultural. Y si, como hemos visto, este apenas alcanza a convertirse en herramienta que conduzca a una gestión real de los inmuebles históricos, ¿debemos considerar que subyace en ello una voluntad de no-protección? Obviamente, la respuesta es no.

Cuando afrontemos el análisis legal advertiremos que, ni el más ejemplar de los Ayuntamientos que cumpla todas las Leyes, tiene obligaciones íntegras y completas sobre el Patrimonio. Esta circunstancia, no sólo no desprotege a las Ciudades históricas ante Ayuntamientos que favorecen la especulación, sino que incluso, aquellos que poseen una firme voluntad de proteger no encuentran la base sobre la que sustentar una política que resulta ser, finalmente, una odisea destinada a agotar los ánimos.

Aunque las Leyes urbanísticas y patrimoniales han buscado los goznes necesarios para desarrollar un trabajo conjunto, sobre todo en la Legislación Autonómica, queda todavía mucho camino por recorrer. Este desequilibrio, a nuestro parecer, podría corregirse reforzando el papel de la Legislación patrimonial asociada a los Municipios, la cual debería acompañarse igualmente de reglamentos y normativas de desarrollo que permitiesen llevarla a la práctica con la mayor eficacia posible.

No obstante, no se puede olvidar la importancia de articular estas atribuciones con las que la Administración Local ya posee en materia urbanística. De ahí que, igualmente, el compromiso con la realidad cultural de la Ciudad debería estar regulado más escrupulosamente en el código urbanístico. Una y otra materia, sin ser excluyentes sino suplementarias, actúan sobre una misma realidad: el Patrimonio urbano, que es Ciudad, y ésta que es también cultura material.

I.3. CONCLUSIONES

La primera parte del capítulo nos ha ayudado a analizar la relación de los individuos con su Patrimonio urbano desde el ámbito local. Para acometer esta tarea era fundamental preparar el marco conceptual donde tales vínculos directos se dan.

Así, a través del concepto de identidad hemos dado las claves para delimitar tales relaciones insistiendo en su acepción como construcción de sentido. Con ello se ha puesto de manifiesto, no sólo la fortaleza del término para entender el Patrimonio sin sucumbir a las derivaciones radicales que eclipsan la Cultura de los pueblos y ensombrecen las políticas patrimoniales, sino, sobre todo, el protagonismo de la cercanía y el contacto con los bienes culturales.

Esa relación de identidad, de transferencia semántica, es la que legitima a los ciudadanos que conviven con esta problemática, al tiempo que nos permite hablar de Cultura y de Patrimonio. Entonces, sin haber querido profundizar en el debate conceptual del Patrimonio Cultural, sí hemos querido exprimir, más si cabe, en lo que a su aplicación y uso se refiere y que perjudica sobremanera a su entidad. En este sentido se ha insistido en la superación del Patrimonio como discurso, restringido ciegamente a las declaraciones irreflexivas, a través de su acercamiento a la vida, a lo local.

Es por ello, que el paso siguiente hacía necesario tomar la vida como paradigma de estudio, a partir de las consideraciones que la Historia del Pensamiento ha consagrado en la corriente vitalista. Sus autores han fluctuado desde el análisis de la historia como vida, donde se resuelve la Cultura, donde se gesta el Patrimonio, pero también del objeto en su relación histórica con el hombre, de la que toma su máxima expresión el Patrimonio Cultural.

Hemos advertido cómo el problema metodológico de la Historia es el mismo que el del Patrimonio: la necesidad de devolverla a los que la sufren y padecen, a los que la construyen (o destruyen). A la realidad patrimonial, como a la histórica hay que restituirle su dinamismo y su fluidez, siendo consecuente con la vida.

Paralelamente, Dilthey o Simmel han hecho del objeto la síntesis de la historia vital, planteando, sin aludir expresamente a él, el valor de los bienes culturales. El objeto, más que documento estático, es monumento de vida.

El acto de vincular el Patrimonio a la realidad vital es unir el Patrimonio a lo local. En su desenvolverse la Humanidad crea espacios de identidad, donde se reconoce desde su pasado, desde su memoria colectiva, desde el estar: es el *locus*, es la Ciudad.

Llegaba pues el turno de concretar la interacción vital y significante del individuo y el Patrimonio, como relación del habitante con el lugar, para alcanzar definitivamente un sentido de Ciudad patrimonial como síntesis de ambos.

En este marco han salido a nuestro encuentro las críticas de la (Post-)Modernidad que cargan sus tintas sobre estos nexos orgánicos que atribuyen a sociedades pre-industriales. Sin embargo, es una realidad, está ahí: el hombre se posiciona siempre ante su Patrimonio, como parte indisoluble de la Ciudad, el problema es averiguar cuáles son las variables que inciden en que esa actitud sea desfavorable y destructiva, y tratar de subsanarla si se trata de motivos espurios, o fundamentos creados desde ámbitos ajenos a la propia sociedad y a sus intereses comunes.

De este modo, hemos sentado una de las bases para acometer una investigación que se resuelve en el día a día y que, con esta premisa se propone restituir la **sinceridad** al concepto de Patrimonio y, en concreto, a su gestión. Sólo atendiendo al contexto real donde se dirimen los conflictos sobre los bienes culturales se podrá construir una política patrimonial consecuente, operativa. Es lo local, manifestado en la Ciudad, este espacio crítico.

Pero nuestro contexto, no sólo es un espacio socio-cultural sino que, a partir de esta realidad se ha configurado también como espacio político.

En la medida en que hemos querido acercarnos a la estructura conceptual de la Administración Local y a sus mecanismos de gestión, sentimos también cómo muchas afirmaciones han quedado en el aire. Éstas y otras tantas se irán esclareciendo en los dos capítulos sucesivos correspondientes al análisis legal, donde se hará repaso del papel de los Ayuntamientos en la cuestión patrimonial a través de la historia de su normativa en el territorio español.

Un asunto que hemos intentado evitar a lo largo de la segunda parte del capítulo son los posibles desequilibrios con la realidad municipal en nuestro país, la cual en el campo del Patrimonio Cultural atraviesa un momento crítico. No hemos querido ser por ello abogados del diablo sin desestimar muchos de los inconvenientes que supone situar a los Ayuntamientos en la trama administrativa.

Si bien, en gran parte de la exposición hemos apostado por su integración, porque la lógica en el reparto de tareas administrativas, su situación privilegiada ante el ciudadano y ante en Patrimonio urbano, y toda la teoría política así lo demuestran, no podemos dejar de mostrarnos perplejos ante el fracaso de esta entidad en la tarea patrimonial.

Los inconvenientes ya se han barajado: la autosuficiencia del discurso patrimonial al margen de la vida, las posturas postmodernas de crisis de la Ciudadanía y de la memoria colectiva; o las que afectan más directamente a la vida cotidiana de los Municipios y sus respectivos gobiernos, como el caciquismo, la oligarquía, la dictadura de los intereses particulares, el desinterés participativo, la descoordinación administrativa.

Todas estas contrariedades tienen un problema de base según venimos apuntando: es necesario acometer una reforma integral de la Administración Local que consiga hacer de ella un órgano efectivo de gestión. Se ha desaprovechado el potencial del Municipio como aliado en la tarea de la conservación, y se ha preferido mantenerlo en su estado de caos, con todos los perjuicios asociados al olvido de la integración del Patrimonio en la comunidad. Así, en los pueblos y Ciudades donde los Ayuntamientos se han integrado en la protección (especialmente en las Ciudades declaradas Conjuntos Históricos o Patrimonio de la Humanidad), las políticas han prosperado en mayor medida que en otras, cuyos Consistorios han optado por soluciones contrarias a la conservación.

En este contexto, el primer paso es la descentralización. No entendemos este proceso como segregación, sino como adquisición necesaria de responsabilidades, que no eximen a la Administración otorgante de sus competencias en esta materia. La gestión del Patrimonio Cultural urbano requiere sumar esfuerzos: ni dividirlos, ni descontarlos. Creemos que la descentralización se acomodaría mejor a la dinámica municipal y, a efectos prácticos, evitaría asimismo la concurrencia de competencias.

Respecto al Planeamiento urbanístico, al que nos dedicaremos más detenidamente en los capítulos sucesivos, hemos manifestado nuestra confianza en su capacidad instrumental, no

sólo teórica, sino también práctica, aunque no está exento de anomalías en una y otra vertiente. Actualmente es algo más que un documento normativo que articula la vida de la Ciudad: es un medio de poder, cuyo sistema ha de ser revisado para reorientarlo hacia la equidad.

Finalmente, en esta segunda parte del capítulo se solicita algo más que la atención al Municipio: se reclama la **autoestima** de los pueblos, especialmente de los olvidados por las Administraciones patrimoniales. Muchos de ellos la han perdido, otros ni siquiera han llegado a tenerla. La lucha por el Patrimonio es una defensa de la esencia de las comunidades, de sus defectos y de sus excesos; de ello depende el futuro de sus ciudadanos si se olvidan de su Ciudad, del soporte que les ayuda a identificarse (ser) en el mundo.

II. HISTORIA DE LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL PATRIMONIO URBANO A TRAVÉS DE SUS PRINCIPALES INSTRUMENTOS LEGALES

Las Entidades Municipales no han sido ni mucho menos prioritarias en el reparto de responsabilidades del Patrimonio Cultural. Las Legislaciones de Régimen Local, Urbanísticas o Patrimoniales nos ofrecen una delimitación de funciones inconclusa en las que el Municipio y su principal órgano de gestión, los Ayuntamientos, difícilmente han conseguido alcanzar las expectativas de su importancia en el trasfondo teórico que acabamos de analizar.

Todas ellas han optado por fórmulas secundarias que implicaran al organismo local en la tutela de su herencia patrimonial. Pero, al mismo tiempo que se evitaba limitar las atribuciones municipales, el Estado creó servicios que concurrían con los que las que muchas Entidades Locales habían organizado[240], los cuales, todavía hoy se mantienen. Con el tiempo, éste ha sido el punto de conflicto que, con prioridad, sigue requiriendo de una reforma con detalle que lo supere.

La autonomía local ha sido el comodín empleado a merced del régimen político o la ideología dominante en el poder y, salvo contadas ocasiones se ha decidido acometer su regulación conforme a las necesidades que, al margen de vaivenes partidistas, arrastran estos Órganos en la Modernidad. Sin embargo, su presencia en el concierto administrativo es constante, sin que ello haya comportado una mayor descentralización a este nivel, o una emancipación real la cual se empezará a forjar verdaderamente con nuestra Constitución vigente y, muy especialmente, con el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas.

La inferioridad económica de los Municipios ha sido el mejor aliado de una centralización que atraviesa la Historia de este país y que puso su acento más enfático con el modelo francés importado. Si bien el Municipio era apartado de las potestades decisorias y ejecutivas por este

[240] SÁNCHEZ MORÓN, M.: *La Autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas, Madrid, 1990, p. 105.

factor, también éste ha supuesto una sobrecarga de funciones estatales que ha ocasionado numerosos perjuicios.

La labor operativa de los Ayuntamientos quedará definitivamente eclipsada y desterrada por el caciquismo, circunstancia que hoy ha adquirido otro rostro (el de la corrupción). Fruto del descuido en su regulación, la ausencia de atención legal a su configuración administrativa condujo irremediablemente a convertir el Municipio en feudos vulnerables al mejor postor. Esta circunstancia ha postergado la reforma municipal durante mucho tiempo y sigue siendo imperioso su saneamiento definitivo para apartar el oportunismo y la especulación de los Consistorios.

El compromiso de superación de este contexto rancio llega a principios del siglo XX cuando se decide acometer la reforma y liquidar definitivamente los males endémicos que venía padeciendo la Administración Local. La iniciativa correrá a cargo de Antonio Maura, en cuyo ideario profundizaremos a continuación, si bien no llegaría a prosperar al carecer del respaldo mayoritario, incluso *contra los intereses de quienes sostenían, entre otros, su propio partido*[241]. No obstante, el proyecto abría nuevas posibilidades además de centrar la atención en la Administración Municipal.

Poco duraría este impulso ya que, el régimen franquista desanda lo avanzado y, restaura las formas que en los últimos años habían intentado ser superadas. Los nuevos Ayuntamientos adquieren un nuevo matiz: *carentes de iniciativa política y de toda representatividad real, son administraciones marginales, cuando no instrumentos, de control de la población e intermediarios públicos para la realización de fabulosos negocios especulativos*[242].

Estas circunstancias que afectan a la autonomía local poseen cierta correspondencia con el nivel de implicación de los entes municipales en la gestión patrimonial y, aunque los preceptos sobre conservación son cada vez más numerosos, las referencias a las responsabilidades en este campo dejan mucho que desear.

Las Leyes que más tempranamente incorporan una referencia a las exigencias de los Ayuntamientos en la gestión del Patrimonio urbano son las de Régimen Local, *donde siempre han existido preceptos relativos a la defensa de los conjuntos históricos*[243], y el código

[241] *Ibidem*, p. 149.
[242] *Ibidem*, p. 154.
[243] BARRERO RODRÍGUEZ, C.: *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*, Civitas, Madrid, 1990, p. 414.

urbanístico, a través del cual adquieren, especialmente en las etapas más avanzadas, los medios ejecutivos que les permiten actuar en las Ciudades Históricas de una forma más concreta. No así, la Legislación especial cultural será la que más tardíamente sitúe a las Entidades Municipales en la gestión y siempre a través de fórmulas muy marginales.

El vacío sobre la Administración Local causado por las restricciones económicas de sus arcas, se suma, en lo patrimonial a la incultura e incapacidad para afrontar una gestión conveniente. La ausencia de servicios especializados que identifiquen el valor cultural de la volumetría y los espacios, y genere, a partir de ellos, una política efectiva, relega a los Consistorios en las tareas de tutela.

Nadie niega, sin embargo, que los Ayuntamientos hayan ostentado una gran relevancia en la administración del Patrimonio urbano precisamente en función de su proximidad al objeto cultural, y una regulación propia a través de Ordenanzas y Normas[244]. Desde éstas, no sólo se acometieron las reformas más agresivas dentro de la política de ensanche, sino también contaron con importantes fórmulas de protección, siempre dentro de las medidas higienistas y de estética que dominan las intervenciones de esos momentos.

El grueso legal, finalmente, del cual acometemos ahora su análisis pormenorizado, deja clara una cuestión que impide a los Consistorios, aunque con voluntad de proteger su Patrimonio, proceder con eficacia, al no contar con *una normativa específicamente estructurada para apoyar un esfuerzo de tal calidad*[245]. Es decir, la aplicación de la política patrimonial en el contexto de los Municipios era en gran medida una difícil tarea, no sólo por el ingente volumen de normativas al que habían de recurrir, sino principalmente al escaso alcance de contenidos que los guiaran hacia una gestión operativa.

El análisis que ahora comienza, prioriza el estudio de los Ayuntamientos constitucionales, es decir, a partir de 1812, aunque también se realizará las pertinentes alusiones a preceptos anteriores que lo requieran. Nos interesa especialmente profundizar más ampliamente en el momento decisivo, cuando comienzan a ponerse las bases de los Municipios contemporáneos. Es a partir de ese momento cuando la heterogeneidad de las Ordenanzas Municipales y los decretos esporádicos se formalizan en una Legislación que guiará el quehacer municipal hasta

---

[244] *Ibidem*, pp. 89-90.

[245] MARTÍN MATEO, R.: "Prólogo", en BOIX REIG, V.: *La gestión municipal del Patrimonio edilicio*, Centro de Estudios Municipales y Cooperación Interprovincial de las Excmas. Diputaciones Provinciales de Almería, Granada y Jaén, Granada, 1983, p. 69.

nuestros días. Asimismo el pensamiento patrimonialista se fragua en estos años, y por eso, buscamos averiguar la manera en que este nuevo espíritu trasciende en la Legislación.

CAPÍTULO II

II.1. EL PATRIMONIO, NUEVA COMPETENCIA DE LAS CORPORACIONES MUNICIPALES. ORDENANZAS Y LEYES DE REGIMEN LOCAL.

La gestación del Municipio como órgano administrativo atraviesa la historia de España con sus luces y sus sombras.

Su imprecisión institucional alcanza sus cotas más elevadas en los siglos del medievo, atenuándose en la Edad Moderna, cuando, aún siendo el último escalafón del sistema, y controlados por los Corregidores, sus servicios al Estado se convierten en garantía indiscutible de su funcionamiento.

No obstante, latían en la vida local disposiciones acomodadas a sus exigencias comunitarias, las Ordenanzas, que desde la Edad Media, no sólo rigen el gobierno de las Ciudades, sino que constituirán *la única potestad normativa municipal* casi hasta nuestros días[246].

Será en el siglo XIX cuando comience la andadura hacia nuevas formas de política y administración locales. Se gesta en este momento el Municipio contemporáneo. Aunque sin abandonar viejos hábitos que no acaban de permitir su completo afianzamiento, la Entidad Local será objeto, con cada vez mayor asiduidad, de Legislaciones de carácter estatal que regularán su actividad y darán forma a sus instrumentos propios.

Este contexto sólo alcanza a crear una ficción localista, con tímidos avances, donde se siguen concentrando las responsabilidades ejecutivas en el órgano central. Sin duda, el Municipio pasará de ser la entidad olvidada a convertirse en el órgano sobre el que existirán grandes proyectos de reforma en los años veinte del pasado siglo.

Todo ello prepara el trasfondo del Municipio contemporáneo, en el que, paralelamente a los avances en el margen de gestión, de la conservación de monumentos y de la Ciudad Histórica, sin alcanzar un gran desarrollo, se inscribe ya en las atribuciones y responsabilidades que deben desempeñar Alcaldes y Consistorios.

---

[246] Así se demuestra en la obra de EMBID IRUJO, A.: *Ordenanzas y reglamentos municipales en el Derecho español*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1978.

CAPÍTULO II

II.1.1. Las Ordenanzas: el instrumento de gobierno para la actuación en la Ciudad hasta el XIX.

La imprecisión que venía dada en las Leyes se concretaba en las Ordenanzas. Si bien los textos jurídicos más importantes del medievo, las *Siete Partidas* del siglo XIII o todos aquellos decretos, órdenes y estatutos de autorregulación (destacando sobre todo los Fueros, que serían desplazados progresivamente por las Ordenanzas) que la suceden hasta finales de la Edad Moderna, establecían las disposiciones para la actuación en el ámbito urbano, la delimitación de responsabilidades de los Concejos sobre su actuación en la morfología urbana fue en ellos fragmentaria.

Ya el *Digesto* poseía un fuerte sentido de lo público e inducía al respeto por la Ciudad. Es en estos momentos del Imperio Romano donde se asignan las competencias a los Órganos Locales en el arbitraje de los conflictos civiles frente a lo común[247], así como su completo valor administrativo, que luego veremos plasmados en las Ordenanzas las cuales se generalizan a partir de la Edad Media.

E, igualmente, en su consecuencia de mayor envergadura en nuestro país, el Corpus jurídico de Alfonso X, tampoco existe una alusión importante a las responsabilidades de los Concejos, aunque, como veremos más ampliamente en el epígrafe I.3, correspondiente a la Legislación urbanística, sí cabe realizar algunas observaciones al respecto.

A pesar de la ausencia de un marco jurídico, el sustrato local se autorregula por medio de esos instrumentos a partir del derecho consuetudinario y las contadas órdenes y pragmáticas emitidas por el órgano central de un Estado todavía muy desdibujado.

---

[247] *Los administradores de las Ciudades deben cuidar de allanar las calles de las mismas, de que los desagües no dañen a las construcciones y de que haya puentes donde convenga. Cuiden también de que no tengan defecto las paredes privadas, o de otros <edificios> y las partes de construcción que dan a la calle, y de que los propietarios de las casas las mantengan limpias y hagan las reparaciones necesarias, y, si no lo hacen así, que los sancionen con multa hasta que las dejen bien. Cuiden asimismo de que nadie haga hoyos en las calles, ni montones de tierra, ni construya nada en ellas; si no, el que lo descubra mande azotar al reo, si es esclavo, o denuncie al libre ante los administradores para que éstos le impongan una multa conforme a derecho, y manden derribar la obra que se ha hecho. Y que cada vecino haga la reparación de a parte de la calle correspondiente a su propia casa; que limpie las conducciones de agua que van al descubierto y las repare de forma que no se estorbe el paso de un vehículo. Y que los arrendatarios de las casas, si no hace la reparación el propietario, la hagan ellos y reduzcan el gasto de la merced. Cuiden, por último, que no se ponga nada delante de los talleres, excepto si un batanero cuelga vestidos para secar o un carpintero pone fuera las ruedas, pero que los pongan también ellos de modo que no estorben el paso de un vehículo. Y que no toleren que haya reyertas en las calles, ni se dejen inmundicias, ni echen animales muertos o sus pieles*. *Digesto*, 43, 10, 1. (*El Digesto de Justiniano*, t. I, II y III, Aranzadi, Pamplona, 1968-1975)

Progresivamente, la obligación de la redacción de estos instrumentos propios, donde se incluyen además *cualesquier cosas tocantes al bien y pro común de las dichas Ciudades y villas*[248], en las que quedarían incluidas las imposiciones en las medidas de higiene y obras públicas, anuncian ya cómo será el papel municipal posteriormente.

La generalización de la redacción de Ordenanzas se localizará en los siglos XV y XVI[249], para definitivamente afianzarse en las centurias sucesivas. A través de ellas, el Municipio asumía la legitimidad para intervenir en la Ciudad, aunque la relación de sus responsabilidades públicas tuviese un desarrollo muy puntual, sin que se ofrecieran unos preceptos muy extensos para acometer convenientemente la gestión. En este sentido, su contenido normativo es abstracto, en la medida en que no llegan a concretar las directrices de actuación, aunque acotan ya las obligaciones municipales en el marco de la Ciudad.

Siempre bajo la tutela del órgano superior a través del Corregidor[250], la Ordenanza, como norma Ciudadana liberaba al Estado de la administración de los pueblos. Los Reyes Católicos confiaban en el buen gobierno de sus corregidores y en la observancia de sus normas propias, y planteaban entonces una tímida descentralización estatal con el fin de agilizar y hacer más eficaz su gestión en las Ciudades[251].

Difícilmente podremos extraer una lectura patrimonial de ellas. En primer y más destacado lugar, porque aún no se ha gestado el espíritu proteccionista de los cascos urbanos como una cuestión de interés público. Y, más al contrario, en segunda instancia, un repaso a sus

---

[248] *Pragmática de los Reyes Católicos de 3 de septiembre de 1501*, sobre formación de libros en todos los pueblos para sentar sus Ordenanzas, privilegios, escrituras y sentencias a su favor.

[249] *Ordenamos y mandamos, que todas las Ciudades, villas y lugares de los nuestros Reynos sean gobernados según las Ordenanzas y costumbre que tienen de los Alcaldes y Regidores y Oficiales de los tales Concejos* (*Ley del año 1422 sobre el gobierno de los pueblos por sus Ordenanzas y Costumbres*), o, *…antes y primero* [de hacer las Ordenanzas] *reciban información de las partes a quien tocaren, si son útiles y necesarias y convenientes; y la envíen a nuestro Consejo…* (*Ley del año 1539,* sobre formación de Ordenanzas para la buena gobernación de los pueblos, y su aprobación en el Consejo)

[250] *Ley de 9 de junio de 1500*, sobre obligación de los Corregidores a hacer guardar las Ordenanzas de los pueblos, y enmendarlas en lo que sea digno de reforma.

[251] *Porque somos informados, que muchas veces se siguen muchos inconvenientes de recibir nuestro Presidente y Oidores todas las apelaciones indistintamente, y mandar sobreseer en la execución, mayormente en las cosas que se manda en las Ciudades, villas y lugares* ***cerca de la gobernación dellas****, y cerca de las tasas de los mantenimientos, y de la guarda de las Ordenanzas que tienen, y de las cosas que cada día se ordenan concernientes al buen regimiento del pueblo,* ***y cerca de las labores de limpieza de las calles*** […] ***por esto se impide mucho la buena gobernación de las dichas Ciudades, villas y lugares, y es mucho perjuicio para las comunidades, y causa de muchos gastos****; y por la mayor parte la execución de estas cosas es de menos perjuicio a las partes que dello se agravian* […] *y que antes de inhibir o mandar sobreseer, manden a los dichos nuestros Corregidores y otros Oficiales de las tales Ciudades, villas y lugares, que envíen la razón dello ante ellos…. Ley de 22 de octubre de 1502*, sobre el modo de proceder las Chancillerías en los recursos tocantes al gobierno de los pueblos y observancia de sus Ordenanzas. [el subrayado es nuestro]

respectivos articulados demuestran los imperativos del gusto y la comprensión de una Ciudad que tiende, cada vez más, hacia la homogeneización formal que culminará en el ochocientos. En este sentido, los argumentos de salubridad centran una ordenación urbana moderna, incipiente y asistemática, basada en la reforma interior de poblaciones, en la eliminación de elementos de épocas pasadas disconforme con los nuevos imperativos estéticos[252], y en la conservación (eso sí, sin considerar su valor cultural) que perpetúe el uso de las obras públicas o que prevengan menoscabos al interés público.

No obstante, y pesar de la imposibilidad de vincular a los Ayuntamientos en la protección de los bienes culturales de la Ciudad, por encontrarnos en fechas tan prematuras para apelar a este nexo, sí detectamos ya la progresiva influencia que adquiere en la configuración de la Ciudad y sus decisiones sobre asuntos públicos y de interés común.

La *Lex Flavia Malacitana* será una de las "Ordenanzas municipales" más tempranas en la regulación de las obligaciones de carácter urbanístico. En ella, no sólo se prohíben las destrucciones que conlleven la aparición de solares yermos, sino que previamente a cualquier intervención de estas características, ha de mediar licencia, siendo sancionado el que no cumpliera convenientemente este procedimiento[253].

Asimismo, durante la Edad Media se continúan las alusiones, no ya a las cuestiones de edificación por parte de particulares, sino de obligaciones de estos para con la Ciudad, y de la acción de la propia Administración Local. Son frecuentes las referencias a la limpieza de los espacios públicos, llegando incluso a dedicar Ordenanzas completa a tal efecto[254].

En este sentido el vecindario recibe tantos deberes o más, si cabe, que la Administración Municipal. De entre todas, ponemos como ejemplo las *Ordenanzas Municipales de Monda de 1574*, donde en su punto 52 se dice:

> *Yten que los dichos uezinos sean obligados a limpiar y allanar las calles en el tiempo y quando la justicia les fuere mandado cada uno su pertenençia, so pena de los dichos dos*

[252] Famosa es, por ejemplo, la *Ley de 28 de junio de 1530* por la que se prohíben los balcones, pasadizos y otros edificios que salen de la pared de las casas a la calle.
[253] Rúbrica LXII, en RODRÍGUEZ DE BERLANGA, M.: *Lex Flavia Malacitana,* Jefatura Provincial del Movimiento, Málaga, 1969, pp. 66-67
[254] "Hordenança del mayordomo de esta Ciudad [Córdoba]. Ordenanzas referentes a la limpieza de la Ciudad cuya ejecución se encomienda al mayordomo", incluida en VV. AA.: *Las Ordenanzas de Limpieza de Córdoba (1498) y su proyección*, Universidad de Córdoba, Córdoba, 1999, pp. 163-166.

reales a cada uno que lo contrario hiziere y más que a su costa se pueda mandar hazer, la qual pena se aplica según dicho es.[255]

El deber de intervención del privado en la cosa pública se enfatiza se enfatiza mucho más en otras Ordenanzas:

Calles se allanen. Otrosi, ordenamos y mandamos que las calles desta villa se allanen y empiedren para que mejor se ande por ellas por la aspereza que en muchas dellas ay, y para que mejor y con mas comodidad se haga de tres partes los vezinos a quien tocare cada uno prorata de lo que fuere de su parte y pertenençia, y para ello siendo necesario sean apremiados por ser obras publicas.[256]

Asimismo, las normas municipales también dedicarán su contenido a prohibiciones en la realización de obras en espacios y construcciones públicas[257].

Pero hay también Ordenanzas que presentan una mayor complejidad en sus alusiones a la ordenación urbana. De entre las consultadas destacan en este sentido:

- *Ordenanzas de Málaga, 1611*[258]

Particularmente la Ciudad de Málaga, dispone la contratación de personal técnico y cualificado para la supervisión de obras privadas y públicas conforme a su formación y a las directrices de las Ordenanzas. La creación de este servicio técnico municipal tiene, entre otras funciones, solventar problemas de conflictos civiles provocados por obras y problemas de índole constructiva, siempre y cuando no se extralimiten a los márgenes ejecutivos que se le confieren, e interfieran en asuntos de carácter superior correspondiente a

[255] Recogidas en FALCON SILVA, A.: *Estudios sobre Ordenanzas Municipales, (siglo XIV-XVI)*, Universidad de Cádiz, Cádiz, 1998, pp. 106-123.
[256] *Ordenanzas de Archidona, 1598*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga, Málaga, 1998, p. 73.
[257] *Ordenanzas de Castellar de la Frontera, 1631*, recogida en VILELA GALLEGO, P.: *Ordenanzas de Castellar de la Frontera, 1510-1631*, Instituto de Estudios Campo Gibraltareños, Algeciras, 1999, p. 66.
[258] *Ordenanzas de la Muy Noble Ciudad de Málaga, 1611*, Excmo. Ayuntamiento de Málaga- Academia de San Telmo, Málaga, 1996. La edición consultada es la edición facsímil mejorada respecto a las que desde 1989 han salido a la luz. La fecha de 1611 coincide con la primera publicación de la compilación de Ordenanzas, llevada a cabo a mediados del siglo XVI, siendo corregidor Pedro de Vivero. En este sentido, el texto que manejamos recoge gran parte de la tradición reglamentaria local malagueña previa a estas fechas, aspecto, sin duda, significativo. No obstante, el hecho de mantener la fecha de impresión como dato referencial viene a subrayar la trascendencia pública de las mismas y el interés en su difusión. El apartado que desarrollamos al respecto es, en concreto, el dedicado a "Alarifes" (52r.-53v.).

organismos judiciales. Es decir, se circunscribe la intervención de los alarifes a los límites de su cualificación técnica. Sin embargo, más allá de la comprobación de los proyectos, la función principal atribuida a estos funcionarios será el control de la legalidad de las construcciones con la confirmación de, si existe o no, licencia previa, que es, como sabemos, el medio por el que se asienta la legitimidad de la intervención. Las Ordenanzas malagueñas concretan además la función de la licencia, como paso previo para medir su incidencia en lo público, y, si esta fuera negativa, evitar la concesión del permiso. De ser ilegal la obra, las sanciones contemplan, además de la multa, que afecta por igual al constructor y al propietario, el derribo de la construcción clandestina, y, lo que es más importante: que *ponga en el estado en que estaua hasta el suelo acosta de los maestros que lo edificaron*. Este precepto (que ya aparecía en el *Digesto*), como veremos después más detenidamente, posee como trasfondo el componente estético que ha de guardar la Ciudad. Para finalizar, el apartado de los alarifes se pronuncia sobre el respeto de los espacios públicos y su reparación, invadidos por construcciones realizadas tras la explosión demográfica de la Repoblación.

- Ordenanzas de Loja, 1709

Del mismo modo, las Ordenanzas de Loja, además de los títulos dedicados a limpieza[259], dispone también de otros tantos especiales sobre Urbanismo, que suscitan gran interés. Así, en la Ordenanza XXVI, sobre los edificios, se insiste, como en Málaga, en la necesidad de informar explícitamente *a la Ciudad y su Cabildo* para evitar las intromisiones de las construcciones en los espacios de dominio público. En este caso, la prescripción ordena el nombramiento de Comisarios que impidan esta invasión de las edificaciones privadas. Si hay algo especialmente relevante es el afán moderno de esta limitación, que apunta al ensanche, la cual busca el atirantado de calles y otros espacios, restando metros a la propiedad privada y cediéndolos

[259] Ordenanzas XXXVIII, XXXIX, XXXX, XXXXI, XXXXII y XXXXIIII (p. 114), en RAMOS BOSSINI, F.: *Ordenanzas de Loja, 1709*, Universidad de Granada, 1981, pp. 113-114 y 195.

obligatoriamente a la Ciudad[260]. Finalmente, la comprensión de la construcción como un elemento que afecta al tejido urbano, como bien común, se enfatiza en la Ordenanza IX, sobre los *alvañiles*, en la que, debido a la falta de formación en el oficio de muchos de ellos, se afirma que *muy grande es el daño, que se sigue a esta Ciudad, y sus vecinos en las fabricas*....

- *Ordenanzas de Madrid, 1719*[261]

En unos términos muy parecidos a los estipulados en Loja, las Ordenanzas de Madrid *sistematizadas* por Teodoro Ardemans a partir de las realizadas en el siglo anterior por Juan de Torija (publicadas en 1661, concretamente), confirman el carácter público de la actuación en la Ciudad y, por tanto, de la necesaria mediación de la Administración (en este caso, compartida entre la local y la de la Corte). Así, la presentación de los proyectos para su verificación, no sólo asegura una constatación de la calidad constructiva o de su legitimidad, sino que también, se erige como una garantía para la protección de la profesión del Arquitecto frente al intrusismo y al mal hacer. Los requisitos de los documentos son extraordinariamente esquemáticos en su presentación formal, no excediendo de la organización de la planta y la fachada o del régimen de propiedad del inmueble. A través de este filtro, Ardemans reivindica un cuerpo facultativo sólido, que haga frente a unos gestores que se sirven de los arquitectos inexpertos, para favorecer a los intereses particulares, los gastos mínimos y la manipulación, provocando todo ello *mucho perjuicio de la República*. Asimismo denuncia las irregularidades entre el proyecto y su traslación a la realidad, proceso en el cual tienen lugar muchas alteraciones

[260] Dice textualmente: *...para que vean y señalen por donde sea de hacer la obra, y lo que an de dejar para la anchura de la calle dando licencia para ello...*

[261] ARDEMANS, T.: *Ordenanzas de Madrid, y otras diferentes que se practican en las Ciudades de Toledo y Sevilla, con algunas advertencias, a los Alarifes y Particulares, y otros Capítulos añadidos a la perfecta inteligencia de la materia, que todo se cifra en el Gobierno Político de las Fábricas…, Imprenta de Joseph Doblado*, Madrid, 1798. Asimismo, y para mayor información conviene consultar las investigaciones de Beatriz Blasco, máxima especialista en la obra de Ardemans, de la que hemos consultado su artículo "Aproximación a algunos aspectos urbanísticos de las Ordenanzas de Teodoro Ardemans", *Ciudad y Territorio*, 68, Centro de Estudios para la Administración Local-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1986, pp. 99-118; o su tesis doctoral, *Teodoro Ardemans y su entorno en el cambio de siglo: (1661-1726). Aspectos de la arquitectura y el urbanismo madrileños de Felipe II a Carlos III*, Universidad Complutense, Servicio de Reprografía, Madrid, 1991.

ilícitas, especialmente en el alzado interior de las construcciones. Las supervisiones de las obras a cargo de Alarifes se convierten en una garantía para la salvaguarda del bien común materializado en la Ciudad. Este acto de inspección también afecta a las casas en ruina, donde el Ayuntamiento deberá emitir orden de derribo o de *aderezo*. El incumplimiento de la ejecución forzosa de unas y otras obras supondrá la demolición a instancia del alarife supervisor, costeadas por el propietario negligente, al que se le entrega el material sobrante. Las consecuencias de las alineaciones de viarios por motivos de ornato y las expropiaciones suscitadas por estas operaciones urbanísticas, hacen su aparición en estas fechas tempranas del dieciocho. Uno de los puntos donde se hace más hincapié es en el límite marcado por la proximidad de un Monasterio o recinto eclesiástico, al que Ardemans se declara contrario debido al recorte de libertades a favor de privilegios exclusivos, frente al uso "democrático" de la propiedad. Este sentido social y público se anticipa al espíritu ilustrado. La eliminación de elementos de etapas anteriores tales como los recantones o los balcones volados de madera se rinden a las nuevas exigencias estéticas de la Ciudad a partir de argumentaciones prácticas. Finalmente, Ardemans da unas pistas sobre la nueva concepción de la Ciudad, más allá de sus fronteras, hacia el arrabal. Sorprende en este sentido, cómo una de las fórmulas tradicionalmente empleadas para esta delimitación es el monumento. En el arrabal, a diferencia de la Ciudad, *no hay Palacios de Príncipes, ni mucha abundancia de Templos* [...], *ni casas grandes de Particulares*, ello conlleva que gran parte de los "oficios peligrosos" se encuentren ubicados en sus inmediaciones. La salvaguarda de estas edificaciones, no sólo por su carácter institucional, secular o religioso, sino también por su excelencia edificatoria, queda garantizada con esta medida de alejamiento. Esta cuestión también está ligada a un tipo arquitectónico dominante en los barrios periféricos basados en la vivienda exenta, pero sobre todo, es una medida indirecta (y aún asistemática) de protección en un momento donde aún sólo se intuye la mirada melancólica y científica al pasado.

- Ordenanzas de Cartagena, 1738

Como ocurre en Loja y en Madrid sobre la formación profesional de los arquitectos, en el caso de Cartagena adquiere mayor rigor, siendo necesario presentar *Cartta de exsamen* y demostrar fidelidad a las Ordenanzas. Esta insistencia radica en que de ellos depende la estética urbana, regulada estrictamente en todos sus elementos. Asimismo, estas normas prevén también *veedores* que han de examinar, no sólo el buen hacer de los albañiles y maestros de obra, sino que están obligados a inspeccionar dos veces al año la totalidad del casco urbano, con el fin de registrar los elementos constructivos que se encuentren en ruina. Estos funcionarios también revisarán las obras nuevas para confirmar su legalidad. Las Ordenanzas de Cartagena son el máximo ejemplo de cómo se dirige la Ciudad a través de las normas municipales, llegando incluso a requerir el éxodo rural hacia los núcleos urbanos, con intenciones puramente económicas, que pretende diversificar la producción desde el sector agrícola y ganadero hacia otros ámbitos gremiales, así como contribuir a la eficacia administrativa y a la seguridad. No obstante, el argumento trasciende el factor mercantil para adentrarse en las facultades civilizadoras, protectoras y educadoras de las Ciudades, frente a la dispersión rural, seno de la barbarie[262]. En realidad es toda una amplia y compleja disertación que tiene como objetivo atraer la población del campo a la Ciudad, prohibiéndose cualquier construcción en aquél que sea para habitación, y sólo permitiendo esta función en muy contadas y concretas ocasiones[263].

El interés que hemos puesto en el análisis pormenorizado de estas Ordenanzas tiene la siguiente justificación: los cabildos municipales han encontrado a través de dos figuras administrativas, la licencia y el técnico, su acción reguladora en la Ciudad. Aunque la referencia a la conservación se mantiene en aspectos meramente funcionales (aún no se reconoce el componente cultural de los inmuebles urbanos, en la medida en que hoy lo conocemos), los Ayuntamientos empiezan su andadura en la dirección de la morfología y la

[262] *Ordenanza sobre las Casas y Abitaziones y otros edificios del Campo desta Ziudad*, en ABAD MERINO, M. (ed.): *Ordenanzas de la Ciudad de Cartagena, 1738*, Universidad de Murcia, Murcia, 2002
[263] *Ibidem*, pp. 150-151.

construcción de la Ciudad para hacer prevalecer intereses que afectan a todos los ciudadanos. Queda todavía mucho camino por recorrer, pero, puestas estas bases formales y legales, sólo queda incorporar la nueva lectura de la Ciudad como realidad histórica que se incorpora en el XIX.

II.1.2. Las Entidades Municipales y el Patrimonio entre dos siglos

Aunque sin excesivos márgenes de autogobierno, los Ayuntamientos constitucionales de 1812 inauguran esta nueva etapa en el régimen legal que afecta a los organismos municipales. En ella se concretan sus atribuciones, teniendo la Ciudad como un área de acción prioritaria conforme a los preceptos de *policía de salubridad y comodidad* así como de obras públicas, y, muy especialmente, atendiendo a las Ordenanzas que han de guiar sus actuaciones[264]. Sin embargo, aún se movían dentro de los estrechos límites de una administración centralista.

Así se constata en la escalada política de los años sucesivos manifestada en una tumultuosa actividad jurídica que da como resultado las Constituciones de 1837, 1845 y 1869. En las dos primeras[265], y también en el proyecto no promulgado de 1856[266], la remisión a los Consistorios se circunscribe a las potestades asignadas por Ley, sin abundar más en las responsabilidades locales. No así, la tercera de ellas[267], todavía manteniendo la superioridad legal frente a las necesidades autoadministrativas, incide en que *la gestión de los intereses peculiares de los pueblos* […] *corresponde* […] *a los Ayuntamientos*. En este sentido, la autoridad Real y de las Cortes sobre la actividad municipal determina un período marcado por la ideología moderada.

Será en el proyecto frustrado de *Constitución Federal de 1873*[268] donde mejor se perfile la demanda de una Administración Local con mayor poder de decisión. Las cuestiones municipales tienen al Municipio como único responsable y en el Ayuntamiento democrático su único actor. El Estado se define pues desde el canon municipal. Pero, por encima de todo ello, sobresale el reconocimiento de su *autonomía administrativa, económica y política*.

Esta circunstancia se sistematiza con la *Constitución de 1876*, donde se dará el impulso definitivo a las Entidades Municipales garantizando que éstas *se regirán por sus respectivas Leyes* adecuándose a *los intereses peculiares* de la comunidad, aunque siempre bajo el control del Rey y de las Cortes[269]. Sin abundar más en sus competencias, y en detrimento de la referencia a la tarea urbanística de los Consistorios, se abría un amplio margen de gestión

[264] *Constitución de 1812*, art. 321, 1, 7 y 8.
[265] Arts. 70-71 y 73-74, respectivamente.
[266] Arts. 75-76.
[267] Arts. 37 y 99.
[268] Arts. 40, 43 y 106-109.
[269] *Constitución de 1876*, art. 84.

propia que actuará de marco propicio definitivo para el afianzamiento de este órgano administrativo en la materia que nos ocupa.

En ninguno de estos códigos se hace referencia a la protección monumental como responsabilidad no ya de los Ayuntamientos, sino de ninguna Administración Pública. Esta circunstancia cambiará con la *Constitución de 1931*, donde en su artículo 45, es el Estado el único responsable de su tutela y registro, marcando el centralismo que habremos de ver reflejado en la importante *Ley del Tesoro Artístico Nacional de 1933*, vigente hasta 1985.

II.1.2.1. La nueva Legislación de Régimen Local

A partir de este momento las Leyes orgánicas se encargarán de desarrollar una política que sitúe a los Ayuntamientos como responsables directos de la policía de salubridad y comodidad, así como del mantenimiento y conservación de los espacios públicos, siempre en estrecha relación con las posibilidades de las arcas municipales[270].

Se sumaban otras tantas competencias que afectaban a Ayuntamientos y a Alcaldes, tales como prevención de daños por motivo de ruina así como las consecuencias que conlleva en perjuicio del bien común, y obras públicas en general, respectivamente. No obstante, irrumpe ya un matiz importante: la posibilidad de destruir aquellos edificios u obras *perjudiciales*[271], línea de acción que se convertirá *a posteriori* en el mejor argumento para favorecer las grandes reformas de nueva planta.

Estas directrices se mantendrán en la *Ley de 8 de enero de 1845* sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos, en la cual se concreta literalmente el vínculo de la actuación de los Consistorios en materia de policía urbana conforme a las Ordenanzas[272]. Asimismo se establece un régimen proporcional en los gastos de obras públicas en función del

---

[270] *Ley de 3 de febrero de 1823*, art. 1 y 17. Pero sobre todo los *Reales Decretos mandando hacerla división territorial de España en Provincias y estableciendo en ellas Subdelegaciones de Fomento, de 30 de noviembre de 1833*, y *Instrucción de los Subdelegados de Fomento de la misma fecha, y Real Orden sobre jura, establecimiento y gobierno de los Subdelegados de Fomento, de 29 de diciembre de 1833*. La labor política y administrativa de Javier de Burgos fue, en este sentido, decisiva dentro del reinado de Isabel II. Su importación del modelo francés, comporta una reforma integral de la Administración española, siendo los Ayuntamientos uno de sus principales puntos de interés. No obstante, el planteamiento está fundamentado, eminentemente en la delegación, siendo incluso los Alcaldes designados desde el Poder central.

[271] *Real Decreto 23 de Julio de 1835*, art. 36.5 y 48.7.

[272] Art. 74.5. Esta Ley recoge el proyecto frustrado de una efímera Ley Municipal, la de 1840.

tamaño de población[273], aunque, casualmente, las intervenciones en esta materia sean de carácter voluntario[274]. Finalmente la figura del Alcalde asumirá la capacidad decisoria de interrumpir las órdenes ejecutorias de las obras, conforme a los reglamentos, y con el visto bueno del Consejo provincial[275].

Esta Ley, prepara ya el contexto para la política de ensanche concretando que uno de los asuntos deliberados en los Ayuntamientos es *la formación y alineación de las calles, pasadizos y plazas*[276]. Todas estas cuestiones estarán supervisadas y sometidas a aprobación previa de los organismos superiores, los cuales, pueden también reclamar información completa de los documentos y gestiones llevadas a cabo desde las Corporaciones Municipales.

Esta circunstancia cambia con el *Real Decreto de 21 de octubre de 1866*, por el que se reforma la *Ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos de 8 de enero de 1845*, y donde pasan a ser obligatorias las tareas de policía urbana y rural haciendo especial hincapié en las tareas de conservación y entretenimiento de edificios y espacios públicos.

La *Ley municipal de 20 de agosto de 1870*[277], vendrá a asentar definitivamente los preceptos que, en un goteo continuo se habían venido aprobando hasta el momento. Aunque la *Constitución de 1876* formalizaría el ámbito competencial de los Ayuntamientos, la Ley de Bases postulará de igual modo *el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos*, siendo éstos expresamente desglosados en el presente articulado y referidos esporádicamente en los anteriores decretos, órdenes y Leyes conforme a las labores de policía. Así, se propone la sistematización de los *servicios municipales referentes al arreglo y ornato de la vía pública, comodidad e higiene del vecindario, fomento de sus intereses materiales y morales y seguridad de las personas y propiedades*...[278]. Es decir, triunfa la actuación en la Ciudad como tarea de interés público y adquiere plena razón de ser. El reconocimiento de la intervención en el contexto urbano, no ya como una obligación de los particulares, según se había apuntado hasta el momento y que aún persiste, sino como esencia del bien común, abre la legitimación de los Consistorios en la gestión urbanística.

---

[273] Art. 79.4.
[274] Art. 94.
[275] *Idem*
[276] Art. 81.4.
[277] Reformada el 16 de diciembre de 1876 y definitivamente publicadas por *Real Decreto de 2 de octubre de 1877*.
[278] Art. 72.1.

CAPÍTULO II

Pese a que persisten algunos aspectos residuales que comprometen al vecindario en la obra pública a través de las Ordenanzas, como veremos, no obstante, el Ente Municipal será el que asuma ya los deberes en este campo con excepciones justificadas como el cobro de contribuciones locales que afectan a obras de aprovechamiento particular aunque realizadas de oficio[279], es decir, se limita el deber público, por razones de uso privado.

En el sistema tributario local irrumpe también un elemento sintomático del carácter público que adopta gradualmente la problemática urbana: la licencia de obras. Según se informa, los Ayuntamientos impondrán las cargas correspondientes sobre las autorizaciones para la construcción de edificios[280]. Con ello se impulsa y oficializa su intervención en la regularización de la Ciudad gracias al permiso por el que, paralelamente, se perciben impuestos particulares.

Hay otras novedades tanto en forma como en fondo. Esta es, por ejemplo, la conservación de los bienes municipales, ampliando su frontera de acción más allá de la Casa Consistorial, los cementerios o las escuelas[281].

Como en etapas anteriores la sombra de las Entidades superiores pesa sobre la gestión municipal, bien a través de fórmulas de control del Órgano Provincial, bien cooperando en las actuaciones que, aún no siendo de exclusiva competencia, afecten a los habitantes de la localidad. Es decir, se reconoce la labor del Ayuntamiento como delegado y brazo administrativo de los organismos superiores[282]. Este será el esquema que acompañe a los Consistorios hasta la actualidad.

La trascendencia de la ordenación urbanística en el gobierno de la Ciudad tiene como indicio más diáfano en la Ley, la especialización de las Ordenanzas en materia de policía urbana y rural[283]. Más allá del reglamento, este documento de autogobierno es ante todo la pauta más cercana a la gestión urbana.

Para finalizar este periplo, cabe decir que la Legislación posterior se encargará de reafirmar sus facultades intransferibles, insistiendo en *la sola y exclusiva competencia de los Ayuntamientos*, y con el fin de liberarla de la tutela del Estado para así *arraigar en el ánimo*

[279] Art. 137.1.
[280] *Ibidem*, punto 2.
[281] Art. 72.3.
[282] Art. 73.
[283] Art. 74.

de los ciudadanos y de las Corporaciones la consciencia de sus derechos en las materias a las que venimos haciendo referencia[284].

Los avances en la autonomía local no se darán al unísono en el territorio español y, en este sentido, Madrid, por su condición de capital del Estado, al tiempo que recibe múltiples privilegios se ve coartada en sus potestades decisorias sobre su configuración urbana. Concretamente, ésta debía ser realizada conjuntamente con el Ministerio de la Gobernación, y, a su vez, elevarlo posteriormente al Rey, *todo lo relativo a la policía urbana y demás asuntos que correspondan a la Administración Municipal*[285], ello incluía no sólo obras públicas y de mejora, sino también la aprobación de Ordenanzas y Reglamentos.

En este análisis que venimos realizando hay una cuestión ineludible: la inexistencia de alusiones al Patrimonio Histórico-Artístico, así como la ausencia de fórmulas que, aún habiéndose promulgado ya algunas Leyes del Tesoro Artístico, carecen de un trasfondo teórico consolidado y, en consecuencia, de cierta sensibilidad hacia la herencia cultural inmueble.

Esta omisión de las responsabilidades patrimoniales de los Consistorios, a pesar de que se ha iniciado ya la lectura patrimonial de la Ciudad y de sus elementos, es un síntoma claro de que éstos no sólo no habrán de gestionarlos o contribuir en su administración, sino que tampoco merece referencia como excepcionalidad.

Si bien el Ayuntamiento ha conseguido hacer plena su legitimidad en la intervención en la Ciudad conforme a la Legislación Local, simplemente, y por el momento, no se reconocen en ella los valores y bienes culturales como una incidencia en la gestión municipal.

II.1.2.2. Las Ordenanzas

En el contexto legal que acabamos de exponer, se consigue *el pleno reconocimiento normativo de las Ordenanzas municipales*[286]. Será en estos momentos del tránsito de siglos,

---

[284] *Real Decreto de 15 de agosto de 1902* y el *Real Decreto de 15 de diciembre de 1909*, art. 10.
[285] *Real Decreto de 14 de abril de 1852*, disponiendo que el Ayuntamiento de Madrid dependa directamente del Ministerio de la Gobernación, art. 1.
[286] VV. AA. (ZOIDO, F.; VEGA, S. De la; MORALES, G.; MAS, R. y LOIS, R. C.): *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*, Ariel, Barcelona, 2000, p. 246, voz "Ordenanzas municipales".

cuando se sistematice y homogeneice su esquema de desarrollo[287], como ecos, ya materializados, del espíritu ilustrado que hereda la administración finisecular.

Por otra parte, las Ordenanzas municipales se escinden de la regulación urbanística, que se irá adaptando y especializando en temas de ensanche, dejando de lado las cuestiones de régimen y organización o de seguridad, asentadas mediante Legislación Estatal y plasmadas en la Norma Local[288]. Con la progresiva especialización de la normativa en cuestiones de ordenación urbana empieza a cobrar una importancia crucial jugando en detrimento de nuestras Ciudades Históricas y a favor de medidas de reforma interior y extensión. Así, puntos clave como el apartado que dedican a "Edificios ruinosos" o a la regulación de las obras en general (sea de particulares o públicas), y en especial en lo que corresponde a la expropiación forzosa, no hay excepciones que salven a los edificios de interés de la piqueta, a pesar de que el monumento se hace ya reconocible en la Ciudad[289], y algunas normas tratan de no generalizar la destrucción indiscriminada[290].

Madrid, que culmina el proceso de creación de sus Ordenanzas en 1847 y sistematiza su contenido junto a las Reales Órdenes y Decretos emitidos sobre su configuración urbana en 1892, se convierte en el modelo a seguir por capitales de Provincia, siendo un incentivo para la reforma de las normas existentes y la adaptación a los nuevos imperativos estéticos codificados en las Leyes decimonónicas[291].

---

[287] *Real Orden de 29 de febrero de 1896*, por la que se encomienda a la Junta Consultiva de Urbanización y Obras proponer las reformas convenientes en la Ordenanzas municipales de los pueblos de España, para remediar las anomalías y diferencias que entre las mismas se advierten; y así también la *Real Orden Circular de 14 de marzo de 1908*, donde se intenta evaluar el mapa general de las Ordenanzas españolas a través de la solicitud de información sobre su vigencia o, en su caso, inexistencia, de las mismas.

[288] De este modo lo apunta M. BASSOLS COMA: *Así, en las diversas Leyes de Ensanche de Poblaciones de 1864, 1876 y 1982, se adoptaron previsiones sobre la revisión de las Ordenanzas municipales vigentes para su aplicación a las nuevas zonas de ensanche, surgiendo un nuevo tipo de Ordenanzas especiales –vinculadas en cuanto su aplicación a los planes de ensanche–, diversas en cuanto a su contenido y aprobación a las Ordenanzas municipales ordinarias que subsistieron en materia de Urbanismo sólo con carácter residual.* En *Génesis del Derecho urbanístico español (1812-1956)*, Montecorvo, Madrid, 1973, p. 87.

[289] La *Real Orden de 24 de Febrero de 1860*, donde se instruyen las Reglas para efectuar la rotulación de calles y numeración de casas, constata en su art. 16 que *todos los edificios de uso y utilidad pública, ya sean oficiales o ya carezcan de este carácter especial, tales como... monumentos arquitectónicos o históricos...* [entre otros], *llevarán su correspondiente inscripción, expresándose en ella el nombre o destino del edificio o monumento*. Y así lo adoptan Ordenanzas como la de Ronda (1902).

[290] En este caso, sosteniendo el volumen de edificabilidad y las alturas, evitando la demolición aunque sólo sea en aquellas construcciones no sometidas a Plan de ensanche: *Las reglas que anteceden se aplicarán a las casas que se edifiquen de nueva planta, pero nunca a las antiguas que se reformen pues las situadas fuera de alineación, susceptibles de reformas parciales no podrán disminuir ni aumentar en más pisos que los que tengan*. *Ordenanzas de Málaga, 1900*, art. 225.

[291] Este es el incentivo principal en Ciudades como Málaga. (A)rchivo (H)istórico (M)unicipal de (M)álaga, leg. 1264/183. También GARCÍA GÓMEZ, F. J.: "Arquitectura doméstica, burocracia y Legislación en la Málaga

Uno de los ejemplos más significativos lo constituye el bagaje documental y jurídico que se da en el seno del Ayuntamiento de Málaga desde 1863 y que tiene su máximo exponente en las reflexiones y propuestas del arquitecto Joaquín de Rucoba en su *Proyecto de Ordenanzas de Construcción* de 1877 para Málaga[292], que se materializará definitivamente en las publicadas en 1884. En ellas, el intento de trasladar el buen hacer arquitectónico a partir de criterios urbanísticos integrados donde primara el interés público, la sitúan en un lugar destacado en las aportaciones teóricas en el estudio de estas normas municipales. Así, el arquitecto pone todos los medios para reconducir una política de reforma interior basada hasta entonces en alturas excesivas, inadecuadas a las condiciones ambientales y climáticas de la Ciudad, y, por tanto, perjudiciales al desarrollo de la vida en sus inmediaciones. Rucoba apuesta por un crecimiento extensivo de la capital, tal y como propondrá años más tarde, en las *Disposiciones que deben regir para llevar a cabo las edificaciones en la zona de ensanche* (1882)[293]. La planificación a largo plazo y las previsiones de nueva urbanización acordes a principios higienistas y de calidad de vida, se desarrollan, como un mal menor, *conservando todo lo posible la posición de los paseos, carreteras y caminos vecinales que existan, convirtiéndolas en calles*. La canalización y el fomento de la iniciativa privada y su estímulo para un trabajo conjunto con la Administración a fin de dar forma vital a la obra pública, es otro punto a tener en cuenta en sus sugerencias. La sistematización de los porcentajes de cesiones, que inciden en la edificabilidad y que fuerzan la reserva de patios, jardines y espacios libres, será otra de las reivindicaciones que adquirirá mayor relevancia, especialmente en la nueva planta prevista en el ensanche. Sin embargo, y como se puede observar, es difícil extraer de ellas una lectura proteccionista o de intervención limitada por la preservación de valores urbanos y/o culturales.

Pero también hay excepciones. Dominada ya por la Legislación de Ensanche y realineaciones de viarios el *Bando de 8 de Marzo de 1891*, por el que se establecen las *Ordenanzas Municipales de Barcelona* demuestra la complejidad que progresivamente adopta la Administración Local en sus actuaciones urbanísticas. El Ayuntamiento barcelonés

---

del siglo XIX: las licencias municipales para la construcción de casas", *Boletín de Arte*, 17, Universidad e Málaga, Málaga, 1996, pp. 279-299; o "Transformaciones urbanísticas en el siglo XIX", en SAURET, T. (dir.): *Edad Contemporánea. Siglos XVIII y XIX. Urbanismo, Arquitectura y Artes Plásticas,* en *Patrimonio Cultural de Málaga y su Provincia*, vol. 4, Diputación Provincial de Málaga, Málaga, pp. 62-119. También RODRÍGUEZ MARÍN, F. J.: "La etapa malagueña del arquitecto Joaquín Rucoba (1844-1919)", *Boletín de Arte*, 11, Universidad de Málaga, Málaga, 1990, pp. 191-211.

[292] A. H. M. M., leg. 1241/271.

[293] A. H. M. M., leg. 1427/14.

dispondrá una *comisión orgánica de fomento*[294] equivalente a las actuales concejalías de Urbanismo, que tramite, desde su especialización, las tareas de obras públicas, ornato, conservación y ensanche.

Las pautas para el diseño de nuevas calles y espacios públicos no alcanzarán la complejidad y la rigidez de las directrices de las Ordenanzas de Madrid del año siguiente, en especial las condiciones para los procedimientos de permisos y otorgamiento de licencias. No obstante, son ya una realidad las inspecciones facultativas y las autorizaciones municipales previas sobre los proyectos y las obras.

Prima en el conjunto del articulado un Urbanismo de sustitución que se verá con mayor detenimiento en el epígrafe I.3, especialmente en lo que se refiere a ruina y solares, así como obras de reparación, que se descartan a favor de la nueva planta en las zonas de ensanche. Igualmente, los criterios de estética en cuanto al alzado de fachada, vuelo, anchura de calles, etc., que, en el caso de las Ordenanzas madrileñas se convierten en un *mare magnum* de cálculos de proporciones y medidas muy estrictas.

La novedad se encuentra en el Capítulo XV, de las Ordenanzas de la Ciudad condal, correspondiente a las "Construcciones de carácter especial", en el cual, en su sección Iª, irrumpe ya la observancia de normas relativas al Patrimonio Cultural inmueble. Así, en alusión a *edificios públicos o de general utilidad*, y en concreto *los del Estado, de la Provincia o del Municipio y las iglesias públicas*, se prevé un régimen de actuación conforme al *que sus necesidades y el arte aconsejen* y no a los nuevos criterios urbanísticos que impone la nueva planta. De igual forma, y de manera mucho más directa, se considera que *tampoco estarán sujetos a dimensión alguna los monumentos*, así como *los edificios que sin ser públicos* [...] *hayan de tener un carácter artístico o monumental*[295]. Sorprende la inclusión de estos artículos, en los que por primera vez se hace mención expresa del Patrimonio de la Ciudad y del régimen de intervención conforme a sus cualidades culturales y a sus peculiaridades morfológicas, las cuales marcan las pautas de actuación no sólo de ellos respecto a la Ciudad, sino de las reparaciones que hayan de realizarse en su estructura. De igual modo, se abre la posibilidad de prevenir en edificios privados actuaciones no procedentes por motivos de su componente artístico o monumental, el cual, en tanto bien común, se convierte en un factor que legitima la intervención pública en ellos.

[294] Art. 9.3.
[295] Arts. 182, 183 y 184.

En este apartado, no se hace mención del sujeto que se encargará de establecer estas medidas, si bien, entendemos implícitamente una referencia al Consistorio, en primer lugar, por la naturaleza del documento legal que manejamos, y en segunda instancia, porque la realización de los ensanches y reformas están a cargo de la comisión específica citada. La excepcionalidad de esta Ordenanza deja muy atrás la Legislación específica en Urbanismo que, como veremos, no reconoce ni constata la presencia de los inmuebles ni áreas de interés[296].

Hay otra cuestión que también merece atención el hecho de que no se condicione a declaración la protección de los bienes. Es decir, el artículo únicamente remite al "carácter" que, se deduce, habrá de ser constatado para proceder posteriormente a la aplicación de un tratamiento especial. Con ello, se da vía libre a la Administración Local para que contribuya en la salvaguarda patrimonial desde su jurisdicción.

[296] *Vid.* epígrafe II.3.2.1.

CAPÍTULO II

II.1.3. La reforma de Maura y el Estatuto de 1924

Después de poco más de medio siglo de Ayuntamientos constitucionales, sobre los que empezaban a recaer competencias puntuales, el caos administrativo y la corrupción política habían sido los verdaderos protagonistas de la vida local hasta convertirse en "el problema de España". Así lo demuestra uno de los ensayos más desgarrantes sobre el tema; nos referimos al que publicara el krausista Joaquín Costa en 1901 con el título *Oligarquía y caciquismo*[297], el cual achaca el fracaso de la Ley Municipal vigente a la reducción de potestades locales (a golpe de jurisprudencia) a favor del Gobierno Central, y, sobre todo, a la falta de consecuencia vital del corpus legislativo, partiendo desde la misma Constitución liberal, limitada a un texto vano a la que faltaba una correspondencia real.

Al mismo tiempo que Costa denunciaba estos hechos, y quizá en un ejercicio de balance y para reflexión, mucho más que con una base ejecutiva, fue la reforma municipal abanderada por Antonio Maura[298] en los albores del siglo XX. El optimismo de su planteamiento confiaba en la tradición y en la configuración histórica del Municipio como primera consecuencia de la vida en comunidad. A partir de ello, se pretendía una política, de difícil realización práctica en el contexto al que pertenece, carente de raigambre en este sentido.

A pesar de no ser consumada legalmente, su doctrina se convertirá en el trasfondo teórico para el Estatuto Municipal de 1924, clave en la comprensión de la historia de la autonomía local en nuestro país.

II.1.3.1. La propuesta de Maura para un nuevo Municipio

A pesar del esfuerzo titánico que suponía sanear la Administración Local, Maura no renunciaría a las posibilidades que le brindaban los mecanismos del Estado para apartar los abusos de poder de los Municipios, entendidos éstos como unidad consustancial de la vida social. La descentralización que proponía no se planteaba sin recelos ante la inestabilidad que se vivía en muchas Corporaciones. No obstante, era la respuesta a la inviabilidad para

[297] Ensayo recogido en COSTA, J.: *Oligarquía y caciquismo. Colectivismo agrario y otros escritos (Antología)*, Alianza, Madrid, 1973, pp. 17-45.
[298] El análisis de su doctrina política se ha llevado a cabo a través de la selección de las Sesiones del Congreso y el Senado entre 1907-1909, recogidas en VV. AA.: *Ideario de Antonio Maura sobre la vida local. Textos y estudios*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1954.

solventar los problemas locales desde el Parlamento, sobre todo en cuestiones que sólo afectaban a la vida y organización de los Municipios, y que desembocaba irremediablemente en un fracaso a todos los niveles de la actividad pública. Se confiaba en un cambio drástico por el que, mediante la asunción de un gobierno propio de los asuntos públicos, los Ayuntamientos ejercerían una legitimidad que, hasta el momento, había sido *usurpada* por los órganos centrales.

Maura creía en el Municipio como un órgano autónomo e independiente de los Órganos superiores, desde el Provincial al Estatal, como una respuesta al caciquismo. Su premisa y garantía era una férrea delimitación de responsabilidades a través de preceptos orgánicos donde se plasmase su régimen de actuación. Sin embargo, no orientaba sobre las posibles consecuencias de esta emancipación en las relaciones interadministrativas que habrían de permanecer activas.

Confiaba en el entramado social y en los vínculos que en él se establecen, los cuales tienen su origen en el contexto municipal como fuentes para la gestación de un sentimiento político que consiguiera poner en marcha esta reforma.

Uno de los puntos fuertes de la reforma maurista fue la organización de los Ayuntamientos en un sistema bicameral, al igual que el del Estado, siendo el equivalente al Congreso, el de la Comisión de Entidades, Corporaciones y Asociaciones, y el del Senado, el Pleno, en un intento de acercar la Administración Local a los intereses ciudadanos[299].

Pero Maura dedicó también algunas de sus palabras, no a la reivindicación de la municipalidad, sino a su relación con las directrices urbanísticas como cuestión pública, frente a la propiedad privada[300].

En la cuestión de las Ordenanzas el político conservador es tajante al considerar que *las Ordenanzas municipales no las revisa nadie*, hasta entonces sometidas a las colisiones de los

[299] Esta estructura fue heredada por el Régimen franquista, fracasó en su eficacia ante la manipulación del poder de los cargos de las Entidades, Corporaciones y Asociaciones.

[300] *Pues bien, esa propiedad, tan pronto como queda metida en un pueblo, cuando es urbana, cuando hay gas y electricidad, resulta esclava. Ya no puede levantar el edificio, volar el balcón, disponer los huecos sino en cierta simetría; es una propiedad mutilada, castrada, domada, sojuzgada a la convivencia comunal; ¿por qué? Porque el individuo es vecino, y cuanto más grande sea el pueblo, más está sometido a las necesidades comunes, porque éstas son mayores*. *Ibidem*, p. 152.

estatutos nacionales y locales[301]. Aunque matiza igualmente el requisito de control de legalidad de las mismas para alcanzar su plena efectividad.

El argumento urbanístico será para Maura la justificación de la confianza en la autogestión de los Municipios al valorar la obra pública y la intervención en la Ciudad como asuntos *que les importa* a los ciudadanos, en tanto que *son como el vestíbulo de su domicilio o una parte de su hogar, aquello que más ama fuera de la familia…*[302].

Finalmente, también dedica una de sus reflexiones en torno al sistema de los bienes comunales, de la que podemos extraer una lectura más allá de su conservación y reformas por motivos de uso. Para él, el aprovechamiento municipal *imprime carácter en la vida de los Municipios rurales*, consiguiendo *su fisonomía, sus costumbres y toda su manera de ser de ese régimen tradicional de disfrute de su Patrimonio*[303]. Es más, en alusión a las pérdidas tras la desamortización civil del siglo XIX, Maura insiste en que *importa mucho conservar y recuperar algo del muchas veces dilapidado, amenazado y disperso Patrimonio heredado por los pueblos*[304]. Aunque no se trate de la acepción contemporánea de bienes culturales con la que trabajamos, en todo momento la conservación del Patrimonio Municipal está siendo defendida desde la tradición y las peculiaridades culturales de los pueblos.

El fracaso de la reforma de Antonio Maura radicó, en palabras de José Ortega y Gasset, no sólo en una descentralización que se proyectaba más política que administrativa[305], y que, en consecuencia acabaría haciendo fracasar cualquier fórmula de gestión. El, por entonces, Presidente del Gobierno confiaba en el surgimiento de un tejido social que asimilase estas reformas. Sin embargo, esta implicación era entonces (y es, en cierta medida, hoy) casi una utopía.

La propuesta maurista necesitaba, como también apuntó Ortega, una descentralización gradual, donde los órganos intermedios de la Región y la Provincia asumieran también sus respectivas atribuciones. Circunstancia ésta alcanzada en la actualidad pero estancada a las puertas del Municipio (y casi también de las diputaciones).

---

[301] *Ibidem*, pp. 182-183.
[302] *Ibidem*, p. 222.
[303] *Ibid*, pp. 234-235.
[304] *Ibidem*, p. 235.
[305] ORTEGA Y GASSET, J.: *Obras completas*, t. 11, Revista de Occidente, Madrid, 1969, p. 82.

El caciquismo no consiguió ser extirpado, y con el tiempo cambió sus formas. Con el maestro Ortega y Gasset coincidimos en una "terapia homeopática"[306] para el tratamiento desde sus particularidades y desde su propia complejidad.

II.1.3.2. El Estatuto Municipal de 1924.

No en vano, el proyecto de Antonio Maura no cayó en saco roto. El diputado durante su penúltima presidencia, y luego Ministro de Hacienda en la dictadura de Miguel Primo de Rivera, José Calvo Sotelo, se encargaría de darle forma en el Estatuto Municipal de 1924.

En él desde su exposición de motivos, se indican los deseos de reforma debidos a los problemas desencadenados por la política centralista y no por los Municipios afectados. La nueva Ley se presenta como una superación de la desconfianza en su gestión. Sólo en el seno de nuevos Municipios libres, para los que se llega a reclamar incluso la filosofía del *home rule* irlandés[307], se creará una nueva etapa que supondrá una mejora en la vida local.

La autogestión, comienza por abrir la posibilidad de *otorgar a cada Municipio el derecho de dictarse su propia norma de funcionamiento*. Así, el Estatuto establece, además de las ya acostumbradas Ordenanzas, el régimen de Carta para aquellas Ciudades que requieran de una normativa especial[308].

Otra novedad a destacar es la aprobación de obras de ensanche conforme a acuerdo municipal en Pleno, evitando el retraso que supone su presentación y consecuente autorización en otros organismos hasta entonces implicados. Únicamente deberá superar el filtro de la Comisión Sanitaria Central, para Municipios superiores a 30.000 habitantes, que sí contará con un miembro de la Academia de San Fernando, o Provincial destinada en estos casos al control de la legalidad y la estética[309]. Este dato es especialmente relevante si tenemos en cuenta que sólo un especialista de *formación artística* evaluará, acorde a su sensibilidad y profesión, los proyectos, en muy reducida proporción con el resto de técnicos, especializados en ensanches y reformas. Esta circunstancia es tanto más preocupante si cabe

[306] *Ibidem*, p. 44.
[307] Nombre del régimen autonómico reivindicado por los irlandeses entre 1870 y 1914. El resultado fue la separación de los territorios protestantes de Irlanda del Norte.
[308] Sistema adoptado de las Cartas Pueblas vigentes con el régimen foral.
[309] Art. 182.

en el caso de los Municipios más pequeños, donde no se someterán a esta supervisión especializada en la cuestión artística.

Ya no hay duda sobre la fuerza política y administrativa de los Municipios en el ámbito estatal, y también se conocen sobradamente sus atribuciones en materia urbanística. La gran aportación de este Estatuto será sin duda el de situar en el conjunto de esas competencias exclusivas la *conservación de monumentos artísticos o históricos*[310]. Es ésta la primera referencia expresa que se realiza en una Ley de Régimen Local a la protección del Patrimonio como obligación propia del ente municipal. Sin más, no se abunda en los términos bajo los que habrá de llevarse a cabo esa salvaguarda.

Además, la Ley considera también la posibilidad de enajenación de *inmuebles o monumentos, edificios u objetos artísticos o históricos* por motivos de interés público y previo referéndum de la población para que ese acto se lleve a cabo, siempre bajo observación directa y autorización del Gobierno[311]. A través de este procedimiento el Estatuto está capacitando a los Ayuntamientos a decidir sobre los bienes culturales involucrando a la población que solicita su disfrute.

Sin profundizar más en ello, la Legislación ha superado la barrera que hasta el momento no constataba la presencia de los Consistorios en la gestión del Patrimonio Cultural. El problema surge cuando aquí, como en otros decretos y órdenes, no se indague en las pautas para afrontar su administración desde el Municipio, una vez que ya ha sido implicado en esta tarea.

El verdadero inconveniente que más acusa esta inoperancia es el desfase que las recomendaciones sobre Patrimonio poseen respecto a las urbanísticas, las cuales adquieren preferencia en su tratamiento dentro del Estatuto y eclipsan las nuevas competencias adquiridas en materia cultural. Así, estas breves menciones a la gestión patrimonial conviven con un articulado donde se hace alusión a la potestad *exclusiva* de los Ayuntamientos para la elaboración y *aprobación de planes generales de obras*, así como de *proyectos de ensanche de población, reformas de su trazado interior, construcción de nuevas vías públicas y saneamiento y urbanización en general*[312], y, lo que consideramos más delicado, la previsión de la expropiación forzosa y posterior derribo de viviendas insalubres[313], sujetas a una

[310] Art. 150.18.
[311] Art. 221.
[312] Art. 153.10.
[313] Art. 180.

discrecionalidad (arbitrariedad) muy condicionada por las políticas de Urbanismo de sustitución, como veremos posteriormente.

CAPÍTULO II

II.1.4. La descentralización republicana.

El precedente sentado en los años veinte será adoptado en la República con cierta intermitencia y desgana.

Ya la Constitución de 1931 había recogido la idea de Ortega[314] de *gran comarca* y de Provincia, privilegiando, por una parte a las mancomunidades de Municipios[315], y por otra, a la Región[316], como nuevo órganos ejecutivos, aunque reconocieran la plena autonomía de los Municipios. Sin embargo, y con ello, la vida local no cobrará fuerza suficiente y seguirá siendo un punto secundario en el Gobierno de la República[317].

Antes que se dictara la Ley Estatal, la *Ley Municipal de Cataluña de 5 de enero de 1934*, avanzaba un paso importante, no sólo en el desenvolvimiento de la autonomía local sino en la gestión patrimonial que habría de desenvolverse en su seno. Bajo el mismo esquema de atribuciones que venían otorgándose a los Ayuntamientos en la gestión de la Ciudad, el Régimen Local catalán de los años treinta continua la trayectoria iniciada apenas diez años antes y establece que *es de exclusiva competencia de los Ayuntamientos*, bajo el auspicio de las Leyes generales, la *protección y conservación de objetos y monumentos de carácter histórico y artístico*[318]. En este texto, también los Ayuntamientos catalanes asumen potestad en la destrucción de las construcciones insanas y la redacción de los Planes que habrán de

---

[314] En su "Proyecto de Constitución (discurso pronunciado en las Cortes Constituyentes el 4 de septiembre de 1931", en *Obras Completas… op. cit.*, pp. 367-383.

[315] Que se desarrollará en los apartados que le dedica la Ley de Régimen Local de 1935.

[316] Por primera vez, (aunque de manera no muy precisa) no sólo se reconocerá su entidad territorial sino también política, disponiéndose la aprobación de sus estatutos, en los que sólo Cataluña prepararán su texto correspondiente en 1932 (Ley de 15 de septiembre) y anulado dos años más tarde. También existió proyecto de Estatuto en Galicia (decreto de 27 de mayo de 1933), aprobado finalmente en 1936 y suspendido en apenas un mes. En idénticas circunstancias se emite el estatuto Vasco, ya en Plena Guerra Civil, y que casi no entró en vigencia. Aunque decisivo sería también el anteproyecto que Blas Infante y otros realizan en 1933.

[317] Así se expresa en la "Circular de la Agrupación al servicio de la República", en ORTEGA Y GASSET, J.: *Obras Completas...*, p. 429.

[318] *Es de exclusiva competencia de los Ayuntamientos, subordinada únicamente a la observancia de las Leyes Generales, el gobierno y dirección de los pueblos y en particular todo el que tenga relación con los objetos siguientes*: […] *Cuidado y conservación de los objetos y monumentos de carácter histórico y artístico*. Art. 102.29. [traducción libre de la autora]

Hay además una cuestión a tener en cuenta de carácter conceptual en este artículo: la conjunción "*o*" (*monumentos artísticos o históricos*) de la Ley Estatal anterior ha sido reemplazada por "*y*" (*monumentos de carácter histórico y artístico*). Los valores de arte e historia se suman, ya no pertenecen a monumentos de distinta naturaleza, sino que ambas se reúnen en una misma condición. Esta expresión trasciende, más simplificadamente a la Ley republicana (*monumentos históricos y artísticos*). Asimismo, la inclusión del término "*carácter*", también referido en las Ordenanzas de Barcelona, favorece a una apertura del concepto patrimonial, más allá de las categorías de declaración, hacia un mayor énfasis sobre las cualidades que determinen el interés de los monumentos. Para una mayor profundización en la evolución conceptual del Patrimonio Cultural, *Vid.* MORENTE DEL MONTE, M.: *op. cit.*

formalizar los proyectos de urbanización y ensanche, si bien cambia el esquema de éstos al incorporar una memoria de su componente público para justificar las posibles expropiaciones[319].

La *Ley Municipal republicana de 31 de octubre de 1935*, casi en los mismos términos que había propuesto el Estatuto de 1924, insiste en las atribuciones en materia de Ensanche y Reforma Interior, no obstante especifica también cómo uno de los puntos de su *administración, concesión, contracción y municipalización* en la ejecución de obras y servicios, el *fomento del turismo; protección y defensa del paisaje; museos; monumentos artísticos e históricos; playas y balnearios*, como parte del ejercicio de su autonomía[320]. El matiz de conservación respecto de la Ley anterior, ha pasado a un estadio de mayor participación ejecutiva en la actividad administrativa hacia la protección y defensa, especialmente si consideramos que estas actuaciones de salvaguarda pueden ser desarrolladas conforme al apartado inmediatamente posterior, el "i)", por el que se podrán realizar *cualquier otras obra y servicios que guarden similitud con los citados y complementen la vida Ciudadana*.

Permanece, con todo, el duelo con las facultades urbanísticas que mantienen con fuerza las propiedades de transformación radical de la Ciudad que venían dándose desde comienzos del siglo XIX, y que ahora, como lo hicieran en 1924, se erigen absolutamente propias de las competencias del Ayuntamiento pleno.

La tarea de tutela del Patrimonio vuelve a entrar en juego en el artículo 115.6º, como **obligación** de los Ayuntamientos: *ornato y embellecimiento de la población, así como la conservación de su carácter y de sus monumentos artísticos o históricos, procurando que a sus exigencias se ajusten a las nuevas construcciones*. En este sentido la Ley ha llegado más lejos. La aproximación al Patrimonio Cultural del Municipio integra ya a la Ciudad restante, que habrá de acomodarse a las pautas que marquen los inmuebles histórico-artísticos. No obstante, este artículo no libera a la herencia patrimonial urbana de la nueva planta, ya que esos imperativos que se exigen, aunque reivindiquen la custodia del "carácter", son de índole básicamente formal, marcados por el lastre de la armonía estética más allá del valor cultural, residuo de una fase aún por superar.

---

[319] Arts. 161-164.
[320] Art. 102, F), h).

Estas incompatibilidades e inconcreción de la Ley en la delimitación de sus responsabilidades patrimoniales podrían haberse salvado conforme se abría, más adelante en su articulado, la posibilidad de redacción de Ordenanzas especiales para *todas aquellas materias respecto de las cuales las Leyes no contengan preceptos ordenadores concretos*[321], y que completarían la labor municipal en la gestión de los bienes culturales, como ya lo habían hecho en la cuestión urbanística. Pero, entonces, el Patrimonio era una cuestión creada, reflexionada, legislada y ejecutada desde el Estado, tal y como acabaría de formalizar la Ley patrimonial de 1933.

[321] Y continúa: …*siempre que en aquéllas no se infrinjan o contradigan preceptos legislativos o reglamentarios*. Art. 144.

II.1.5. Los Consistorios franquistas y su deber de conservación.

A pesar de los estragos de la autonomía local en la etapa franquista, las facultades de los Ayuntamientos ya están afianzadas en el sistema administrativo español. Precisamente esta circunstancia, y, especialmente en lo que concierne al régimen urbanístico en manos de los Consistorios a través de la redacción de Planes, será aprovechada para desarrollar una política basada en la especulación del suelo, así como en la pérdida de los criterios estéticos en las construcciones y el crecimiento desmedido de la propiedad horizontal.

En una Legislación que apenas varía la forma del articulado republicano, salvo en los recortes de ejecución a favor de un mayor centralismo, la ineficacia de las Leyes de Régimen Local en la protección del Patrimonio Cultural, se vislumbra ya en su contraste y concurrencia con las Leyes urbanísticas, especialmente una vez aprobada la Ley de 1956. La fuerza con la que surge la regulación urbana, última consecuencia de la Ley de Ensanche y Reforma Interior, y la complicidad con ésta de las Leyes de Bases, imprecisas y esquemáticas, fagocitan los preceptos sobre conservación y protección de la herencia cultural inmueble a cargo de los Ayuntamientos, en cuyo articulado se diluyen.

II.1.5.1. Las vaguedades en la gestión local de los inmuebles culturales

Así la *Ley de 17 de julio de 1945 de Bases de Régimen Local*[322], sin insistir en la exclusividad de sus funciones pero situándolas como facultades propias de su actividad, copia literalmente la relación de responsabilidades municipales de la Ley de 1935, entre las que se encuentra la protección y defensa del paisaje o de los monumentos artísticos e históricos, esta vez en el art. 101, j). Podríamos incluir en este sentido el apartado que comprende también *la administración, conservación y rescate de su Patrimonio*…[323], ya que gracias a este precepto, los bienes municipales (Caminos, Plazas, Casas Consistoriales, Mercados, Lonjas, etc.[324]), aunque exentos de una valoración cultural, y muy cercanos a la apreciación que en su día hiciera Maura, serán susceptibles de una gestión que garantice su perpetuidad con más o menos modificaciones.

---

[322] Texto articulado por el *Decreto de 16 de diciembre de 1950*.
[323] Art., 101, b).
[324] *Vid. infra*.

CAPÍTULO II

La normalización del Planeamiento de reforma interior, de ensanche, de extensión y de saneamiento[325] como competencia municipal es, si cabe, la finalidad principal de esta Ley. En su desglose se definen la naturaleza de las intervenciones municipales a través de estos Planes, donde, en ningún momento se hace referencia a la Ciudad Histórica, ni a su constatación dentro de los mismos, si bien está afectada por todos y cada uno de ellos.

El Régimen Local respecto a la ordenación urbana se va haciendo cada vez más exigente en su forma y planteamiento, al concretar los plazos en su redacción y su vigencia, de una temporalidad excesiva (tres y diez[326] años, respectivamente) o las condiciones documentales mínimas en la presentación de tales proyectos.

Destaca en éste último sentido el requerimiento de entrega de Ordenanzas de *construcción y especiales de viviendas*, que se desglosan expresamente de aquellas otras donde se distinguen los reglamentos para la actividad municipal.

Todo ello bajo la inspección y aprobación del entonces creado Servicio Provincial de Servicios Técnicos, como órgano respectivo creado a tal efecto[327], en el caso de Municipios inferiores a 50.000 habitantes, destinándose a la Comisión Central de Urbanismo los mayores de esta concentración. El Servicio Provincial invadirá las competencias municipales, llegando a asumir actuaciones tales como *obras de apertura, ensanche y ampliación de parques, plazas y paseos, calles y vías*, *las comprendidas en planes de extensión o ensanche*, *la destrucción de viviendas insalubres*, y un largo etcétera[328].

Si hay una cuestión a destacar es que el alcance de los Planes equivale al alcance de lo público, siendo ésta la argumentación para una expropiación forzosa sin restricciones, tanto o más si cabe que en la política decimonónica de Ensanche y Reforma Interior que veremos en el último epígrafe del capítulo.

Aunque el receso en la intervención del Patrimonio Cultural respecto a la etapa anterior[329], la Ley ofrece dentro del apartado dedicado a los Bienes Municipales alguna mención a la conservación de monumentos. Con todo, hemos de realizar una lectura sinóptica de la *Ley de Bases de 17 de Julio de 1945* y su texto articulado de 16 de diciembre de 1950 porque en esta

[325] Cap. V, secc. Iª.
[326] El plazo de vigencia desaparece en el texto articulado y no vuelve a aparecer hasta la Ley de 1955.
[327] Secc. 4ª.
[328] Art. 276.
[329] La obligación contraída por el Ayuntamiento se transfiere a las Provincias *La conservación de monumentos y lugares artísticos e históricos y desarrollo del turismo en la Provincia*, 243, m).

materia ofrecen una diferencia sustancial. El primero de ellos, establece como novedad la creación de un *inventario valorado*, donde se contemplen, en este caso, los muebles de interés artístico o histórico. No obstante, éstos comparten registro con los muebles de *considerable entidad económica* y los inmuebles municipales, verdaderos protagonistas de esta medida. Así, la rectificación y comprobación que la Ley prevé en cada cambio de Ayuntamiento, afecta especialmente a estos últimos. Esta relación, aunque concebida como instrumento para la estimación de la hacienda pública, más que con fines de protección cultural, suponía una forma peculiar de salvaguarda a tener en cuenta.

Sin embargo, en el Decreto emitido cinco años más tarde, esta prescripción desaparece y, la alusión a los *monumentos, edificios u objetos de índole artística o histórica*, entra en juego, a propósito también de los Bienes Municipales, a través del informe que habrá de emitir el Ministerio de Educación Nacional previamente a la enajenación o gravamen de los mismos por parte de los respectivos Ayuntamientos[330]. Hay aquí dos cuestiones a tener en cuenta:

1. Es la primera vez que se hace mención, aunque indirecta, del régimen legal del Patrimonio que se cita; en este caso, estaría declarado, y por ello, bajo la tutela e inspección del Ministerio de Educación Nacional. Aquí se determina el papel que habrán de desempeñar los Ayuntamientos ante bienes de esta naturaleza: la cooperación en su gestión y, en concreto, la información a los organismos superiores de sus cambios de naturaleza jurídica y/o alteraciones físicas.

2. El equívoco ante esta referencia en el Capítulo de los Bienes Municipales (cuestión que afecta a ambos textos) ya que no se aclara si los edificios de interés cultural pertenecen a la naturaleza y categorías de Bienes Municipales que se concretan en los artículos 182-187[331]. Según lo dispuesto, los bienes culturales, definidos por Ley patrimonial de 1933[332] no se acomodan a estas delimitaciones conceptuales.

---

[330] Art. 191.

[331] En este sentido, la Ley define los Bienes Municipales como *el Patrimonio de las Entidades Municipales lo constituye el conjunto de bienes, derechos y acciones que les pertenecen*. A continuación, especifica los tipos que se insertan en esta acepción: *bienes de uso público municipal* (*caminos, plazas, calles, paseos, aguas, fuentes y obras públicas de servicio general cuya conservación y policía sean de competencia del Municipio*); *bienes de servicio público* (*destinados a fines de interés público, como Casas Consistoriales, Mataderos, Mercados, Lonjas, Escuelas y otros análogos*); *bienes de propios*, (de propiedad municipal que no están destinados al uso o al servicio público, pero puedan ser fuente de ingreso para el erario municipal) y, finalmente, *bienes comunales* (*de dominio municipal cuyo aprovechamiento y disfrute pertenece exclusivamente a los vecinos*). A su vez se agrupan en dos: los dos primeros pertenecen a los *bienes de dominio público* y los segundos a *bienes patrimoniales*.

[332] *Vid.* epígrafe II.2.2.1.

> Llegaríamos muy lejos si pudiésemos de alguna manera incluir los bienes culturales en los bienes de dominio público y, dentro de éstos, en los bienes de uso público, aunque quizás ésta sea la primera idea que se baraja en la lectura del artículo. Con ello estaríamos en una posición muy aventajada (quizá demasiado) porque: por una parte, identificaríamos la fruición cultural como ámbito (derecho) público; y, por otra, reconoceríamos con ello una pertenencia, derecho y acción propia municipal a conservar por los Consistorios. Es decir, en la medida en que esos bienes son objeto de *disfrute cultural* del vecindario, el Ayuntamiento debería por ello protegerlo. De ser así, nos estaríamos adelantando veinte años a la doctrina de Massimo Severo Giannini y de la Comisión Franschescini.
>
> No obstante, preferimos una segunda hipótesis, la más acorde a este momento histórico, del concepto de Patrimonio Cultural, según la cual sobrentendemos que se trata de aquellos bienes de propiedad municipal que han sido declarado "Tesoro Artístico", y que, por ello, poseen este régimen especial. O simplemente, por el carácter tutelar que han de desempeñar los Consistorios con respecto al Tesoro, se incluyen en los bienes de su más directa responsabilidad.

Además, frente al registro que se contemplaba y que incluía bienes de naturaleza cultural, el texto articulado únicamente alude a *los bienes y derechos que les pertenecen*, implicando, con lo anterior, que se incluirán aquellos bienes municipales que estén declarados. De ser así, aunque el Municipio estaría obligado a considerar los inmuebles con valor histórico-artístico identificados por la Administración Central, no dispone, como había ocurrido en el documento anterior, una mención expresa para constatarlos por su carácter especial, el cual queda implícito en esta referencia general, y sólo se manifestará en los actos concretos de enajenación y gravamen.

Más allá de ambigüedades y suposiciones, los objetos de Arte e Historia, aún restringidos a los bienes de los Municipios respectivos, conseguirán que los Ayuntamientos intervengan en su *administración, conservación y rescate*, pese a que necesiten, para cualquier intervención en él, autorización expresa del órgano central.

II.1.5.2. El Régimen Local y el Patrimonio antes de la Democracia

Los últimos veinticinco años de dictadura en España, aún manteniendo un firme propósito, conlleva también una serie de coincidencias malavenidas para la conservación del Patrimonio por parte de los Ayuntamientos. Se suceden una serie de documentos, que, aunque dispuestos a incluir alusiones a los inmuebles culturales, bien colisionan con el resto de su articulado, o bien son demasiado vagos para que creen un marco de conservación adecuado.

El primer problema viene de manos del *Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones Locales de 17 de mayo de 1952*. En él, el deber de *velar por la conservación de los castillos, monumentos nacionales, edificios artísticos o históricos y belleza del paisaje*, recae sobre el Alcalde, y no sobre el Pleno[333]. Es decir que, la tutela patrimonial estará centralizada en manos de la máxima autoridad municipal. Aunque no sólo queda ahí, sino que también depende de su capacidad gestora *aplicar las Ordenanzas de gobierno, construcción, policía urbana*, y un largo etcétera. Sin embargo, corresponde a los Consistorios *aprobar los planos generales de ensanche y extensión, reforma interior, saneamiento, urbanización, ornato y embellecimiento, alineaciones y rasantes* […] *y cuantos otros proyectos y obras afecten a la población en su totalidad o a zonas importantes, o lleven ajenas la expropiación forzosa*[334]. Este reparto de tareas administrativas es síntoma del carácter secundario de la Junta municipal, y la supeditación de las decisiones de la Ciudad en la figura de su regidor, que recibe por igual potestades urbanísticas y patrimoniales, dejando a su criterio la prevalencia de una u otra.

Esta circunstancia de concentración ejecutiva en la figura del Alcalde, si bien focaliza en él gran parte de las decisiones en materia urbanística en convivencia con los asuntos de conservación, además hace vulnerable la gestión patrimonial a los criterios únicos y poco debatidos, necesarios para cualquier decisión política, y más aún cuando se trata de una cuestión que, por su especialidad técnica, requiere de concurrencia en la diversidad.

Otra cuestión a destacar es el nivel de actuación a que queda relegada la Administración Local en la gestión patrimonial, y que se ve más claramente cuando la cotejamos con las atribuciones del Presidente de la Diputación Provincial que habrá de *defender la riqueza histórica, artística y monumental de la Provincia, sí como sus paisajes dignos de*

[333] Art. 121.11.
[334] Art. 122.2º.

protección[335]. En este caso, la Administración provincial asume una gestión más fáctica que la de la Entidad Municipal cuyas labores de vigilancia confirman una merma de sus atribuciones en este campo.

Más tarde, el *Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955*, confirma la licencia como acto administrativo por el que los Ayuntamientos controlan la acción de los particulares en la Ciudad, sometiéndola a sus directrices morfológicas y jurídicas expresadas en los Planes. De este modo, también los Consistorios alcanzaban a regular las acciones sobre el Patrimonio Cultural sometiendo a examen *si las construcciones pueden ser demolidas por carecer de interés histórico o artístico o no formar parte de un conjunto monumental*[336]. A través de la licencia, los Ayuntamientos impiden el derribo de aquellos inmuebles que posean interés cultural o pertenezcan a un conjunto monumental.

Por lo demás, el Reglamento deja en el aire cuáles serían las condiciones o la manera de proceder si se constatara la existencia de tales valores en esas parcelas. La lógica apuntaría a una suspensión del acto de licencia que faculta el proyecto, hasta que la Administración competente, en este caso, el Ministerio, emitiera su correspondiente autorización[337], sin embargo, ésta cuestión no se manifiesta en ningún punto de su articulado, y en ningún caso se indica cómo proceder si se da esta circunstancia. Ante esta imprecisión, consideramos que la gestión de los edificios con valor cultural, o pertenecientes a un conjunto, quedaban a merced del vacío legal.

Llegamos a las puertas de la transición de manos de la *Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955* donde, a propósito del Patrimonio, repite literalmente el articulado de la Ley aprobada 10 años antes, con el único cambio de su numeración y sin considerar los decretos que la preceden y que acabamos de comentar.

Una de las consecuencias de las lagunas que hemos visto en el Reglamento de Servicios, sumado a las recomendaciones genéricas de las Leyes de Régimen Local, descompasadas, como se verá, de los avances legales en el ámbito patrimonial, provocará conflictos como el de la Sentencia del Tribunal Supremo, del día 14 de junio de 1965. En ella, se acusa a los propietarios de clandestinidad en la construcción en el entorno de un edificio declarado. El

[335] Art. 70.27.
[336] Art. 21, e).
[337] La licencia de obras corresponde a la Administración competente en materia de Cultura. *Vid. infra* en el epígrafe correspondiente a la Ley de 1933.

argumento que esgrime la defensa es que *habían obtenido la oportuna licencia municipal de obras, entendiendo que, de acuerdo con la Legislación Local, no era necesaria la autorización de los órganos de Bellas Artes*[338].

Y efectivamente es así: no hay artículo, como hemos visto, que inste al propietario a solicitar autorización al organismo competente para acometer sus obras.

Ésta es la punta del iceberg de una Legislación donde aparece tímidamente la gestión patrimonial de los Municipios. Pero la gravedad no reside en este hecho, que antes bien, hemos de entenderlo como un logro, sino en la ausencia de coordinación con el régimen jurídico de los bienes culturales que se formalizaba desde otra esfera legal y administrativa.

[338] Sentencia resumida en ALEGRE ÁVILA, J. M.: *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico*, vol. I, Ministerio de Cultura, Madrid, 1994, p. 179.

CAPÍTULO II

II.2. LA GESTIÓN MUNICIPAL A TRAVÉS DE LA LEGISLACIÓN PATRIMONIAL

Las Leyes Patrimoniales, al igual que las de Régimen Local, dedicarán también artículos esporádicos a la función de los Ayuntamientos en las tareas Patrimoniales, sin llegar a concretar nunca su misión ejecutiva en ellas.

Así, *a pesar de que el objeto de protección suele ser un monumento, un edificio, enmarcado en un ambiente urbano especial, que es propio en alguna medida de la competencia del Ayuntamiento respectivo*, la Legislación ha preferido mantener al margen una Administración Local siempre vista como enemiga en los procesos de tutela[339].

Si bien como indica María Morente, se da un proceso de afianzamiento y ampliación del concepto de Patrimonio, y paralelamente de acomodo progresivo al marco internacional en este sentido y de mayor expresividad en la *práctica o aplicación administrativa*[340], este mismo planteamiento no va a ser del todo aplicable a las competencias municipales en la materia, hasta que la Ley 16/1985 y, sobre todo, la Legislación Autonómica, vengan a romper, aunque no en exceso, ese estancamiento.

En especial, frente a lo expresado en la documentación supranacional, donde sí se da un incremento en la intervención de los Municipios en las labores de tutela[341], a nivel estatal, sin embargo, no llega a existir una correspondencia legal hasta muchos años más tarde. Otra cuestión, va a ser además la inconsistencia en la delimitación del papel a desempeñar por la Administración Local en el organigrama administrativo, inconcluso aún en la Legislación vigente, según veremos.

El mecanismo preferido por una cada vez más consolidada y abundante Legislación sobre Patrimonio, para involucrar a la población local en las labores patrimoniales va a ser la de los organismos delegados de la Administración Central de Cultura. Proliferan las Comisiones y las Juntas, generalmente con un ámbito de actuación provincial, pero donde tienen cabida

[339] BOIX REIG, V.: *op. cit.*, p. 69.
[340] MORENTE DEL MONTE, M: *op. cit.*, pp. 119-121.
[341] Desde la *Carta de Gubbio* de 1960, pero sobre todo a partir de la *Declaración de Ámsterdam* de 1975, se insiste en este aspecto. SÁNCHEZ LUQUE, M.: "La tutela del Patrimonio... *op. cit.*, pp. 337-362.

también los Municipios, aunque no sin excesivo protagonismo. A pesar de que suponen un mecanismo con buenos propósitos para la implicación del último escalón administrativo, fracasarán en su intento, y, en general, en toda su gestión.

La Administración Local tendrá su oportunidad a través del *Decreto de 22 de julio de 1958*, por el que se crea la categoría de "Monumentos Provinciales y Locales", sin llegar a cosechar demasiados éxitos ni entre los Consistorios ni entre la Administración Central. No obstante, abre la oportunidad de ir más allá de la declaración nacional, que hasta el momento había excluido un bagaje importante de Patrimonio, que, en muchos casos, es más significativo y expresivo de la realidad de los pueblos. Y es que las Leyes se van a concebir, y a extender su práctica, únicamente desde los inmuebles y conjuntos declarados, limitando con ello la gestión municipal a todo aquello donde la Administración responsable, en este caso la estatal, no alcance. Así, el Municipio logra irrumpir en el código patrimonial a través de las actuaciones urbanísticas que se acomodan a las tareas de salvaguarda, en las que, aún bajo los controles y supervisión de las Entidades superiores, han de concurrir inevitablemente.

Los Ayuntamientos con voluntad de proteger su Patrimonio no monumental, en este sentido, al carecer de fórmulas propias que determinen su gestión patrimonial, se verán forzados a recurrir a las fórmulas y categorías postuladas desde las Leyes Estatales[342]. Éstas, por la complejidad y la demora de su trámite, llegarán tarde a la cita con la destrucción de nuestro legado cultural urbano, y en su caso, obviarán aquellos elementos secundarios, pero de gran valor sentimental para las comunidades humanas.

Si hay una cuestión a tener en cuenta es que, para bien o para mal, han sido los Ayuntamientos *los principales protagonistas y responsables del estado actual de nuestros centros históricos*[343]. En ellos ha estado la llave de la permanencia de la mayoría de los bienes, especialmente en los que conforman la Ciudad Histórica. Muchos han evitado su responsabilidad en esta tarea, pero también muchos han estado por encima de las expectativas que se les asignaba desde las altas esferas; en definitiva, a través de una acción sumergida bajo una Legislación que priorizaba, por encima de todo, la gestión estatal.

[342] BOIX REIG, V.: *op. cit.*, p. 69.
[343] BARRERO RODRÍGUEZ, C.: *op. cit*., p. 412.

Gran parte de la doctrina patrimonialista ha llevado a gala esta limitación de las atribuciones municipales[344], sin aportar alternativas a las causas que subyacen: el desconcierto legal, el cual se manifestaba en última instancia donde se da verdaderamente la realidad de la administración de los bienes: la localidad.

[344] Reveladoras son las palabras de Fernando Chueca Gotia: *…porque las sencillas y modestas Leyes de Bellas Artes son las únicas que se atreven a limitar los poderes soberanos del estatuto municipal*, en *op. cit.,* p. 59. Una cuestión que heredan también algunos redactores de la Ley actual de Patrimonio como José Luis Álvarez: *Sociedad, Estado y Patrimonio*, Espasa, Madrid, 1992.

II.2.1. Las primeras Legislaciones de Patrimonio Histórico

Aunque fragmentaria e intuitiva, en la Legislación preconstitucional, es decir, la que situamos anteriormente a 1812, ya hay referencias a la necesidad de conservar los inmuebles por motivos que afectan a la estética de la Ciudad, o en algún caso por valores más allá de lo estrictamente funcional[345].

Conformen empiecen a dictarse las primeras Leyes sobre Patrimonio aparecerán referencias a los Municipios y su deber de colaboración en la gestión Patrimonial, la cual difícilmente superará la de información a la Administración sobre el estado de los monumentos declarados. A esta circunstancia se suman las cargas económicas que habrán de soportar los Consistorios en todo el proceso de actuación sobre el Patrimonio.

Veremos, no obstante, los serios contrapuntos a esta situación que se ofrecen en 1803 y, sobre todo, en 1926, donde hay algo más que buenos propósitos en la integración de la Administración Local en la gestión del Patrimonio Cultural.

II.2.1.1 El comienzo de la escalada legal en la protección del Patrimonio

La temprana Legislación sobre monumentos, aunque vacilante aún en los planteamientos y aún escueta más si cabe en las pautas de gestión, se enfrenta de manera directa, con mayor o menor fortuna, a la implicación de la Administración Local en la salvaguarda del Patrimonio.

Así, es en los albores de esta Legislación donde se atribuyen responsabilidades taxativas a los Municipios en la protección y conservación. La *Cédula del Consejo de 6 de julio de 1803* es síntoma de unos deseos de implicación como el más importante aliado en esta tarea. De esta manera se indica en su séptimo punto:

> *Generalmente, las Justicias de todos los pueblos cuidarán de que nadie destruya ni maltrate los monumentos descubiertos, o que se descubrieren, puesto que tanto interesan al honor, antigüedad y nombre de los pueblos mismos, tomando las*

[345] Véase por ejemplo el *Digesto* de Justiniano: *Si alguien hubiera edificado en lugar público sin que nadie se lo impidiera, no se le debe obligar a que derribe, pues no hay que afear la Ciudad con ruinas, y el interdicto es prohibitorio pero no restitutorio* [...] *Distinto es el caso de los lugares sagrados, pues en lugar sagrado no sólo prohibimos que se haga algo, sino que disponemos la restitución; esto es a causa del carácter religioso del lugar*. 43. 8. 2, 18 y 20.

providencias convenientes para que así se verifique. Lo mismo practicarán en los edificios antiguos que hoy existen en algunos pueblos y despoblados, sin permitir que se derriben, ni toquen sus materiales para ningún fin, antes bien cuidaran de que se conserve…

En este apartado la Ley demuestra dos aspectos decisivos:

a) El deber inexcusable de los responsables de policía urbana y del ejercicio de la Ley en la protección patrimonial, la cual se basa en una acción fáctica que garantice la perpetuidad de los inmuebles.

b) Ese imperativo y legitimidad de intervención en la protección de los bienes vienen dados por su condición de imprimir el carácter de los pueblos a los que sirve.

Lo aquí apuntado, a pesar de su desarrollo escueto y adecuado a un contexto histórico muy determinado, contiene el germen de lo que debiera ser la esencia de la gestión municipal del Patrimonio Cultural urbano, donde se conjugan la necesidad de una responsabilidad y compromisos férreos y la proximidad (no sólo física, sino también histórica, sentimental, cultural, etc.) a los objetos que se administran.

No duraría demasiado este planteamiento. En el *Reglamento de las Comisiones Provinciales de Monumentos*, los regidores municipales, al margen de garantizar la labor de las Comisiones en el término municipal desde todos los ámbitos, incluido el económico, tendrán como función principal la de *vigilar por la conservación de los edificios que hubiesen sido ya clasificados como monumentos artísticos, dando parte a la Comisión Provincial de cualquier deterioro que en ellos advirtieren para su pronta reparación*[346]. Esto es, sus funciones no se extralimitan a las de delegado *guardián*, que habrá de demostrar su eficacia en el aviso de las autoridades que definitivamente actúen sobre los bienes. Una vez establecida la alarma, los Ayuntamientos vuelven a irrumpir en la escena de la recuperación del Patrimonio para la que, sin cortapisas, deberán destinar una partida de sus presupuestos destinados a objetos de utilidad pública[347].

Poco después, los Consistorios, a través de sus Alcaldes, podrán participar en las Comisiones Provinciales, como vocales. Esta circunstancia, aunque suponía un lance favorable a los Municipios, los perjudicaba en el rango asignado y en las jerarquías de

[346] *Real Decreto de 24 de noviembre de 1865*, art. 43.
[347] Art. 46, y también el 18.4.

intervención y consideración de las propuestas, pero sobre todo, en la falta de especialización de este representante en los asuntos culturales[348].

El papel de los Consistorios como denunciante y soporte material de las acciones de las Comisiones y de los servicios encargados de la gestión se corrobora en el *Real Decreto de 1 de marzo de 1912*, donde se aprueba el Reglamento de la *Ley de 7 de julio de 1911*. En ella, la Administración Local se perfila como policía que velará por la observancia de la Ley y, no sólo advirtiendo a la Entidad superior, sino convirtiéndose también en su mediador frente a los particulares, *para lograr la debida conservación de las cosas*, ante los cuales deberá responder sin mermar sus derechos de propiedad[349].

Los márgenes de actuación sin embargo se ampliarán a través de la *Ley 4 de marzo de 1915*, sobre Monumentos arquitectónicos artísticos. En ella la Entidad Municipal, con objeto de evitar el derribo de un edificio incoado o declarado "Monumento arquitectónico artístico", puede ejercer el derecho de tanteo de manera preferente a órganos públicos tales como la Provincia o el Estado[350]. Con ello el Municipio avanzaba en la tutela de una manera más activa, a través de procedimientos que intervienen más directamente en el Patrimonio.

Por otra parte, y frente a las cargas económicas sufridas hasta el momento, el compromiso adoptado por las Corporaciones locales en la *conservación, restauración o reconstrucción* será además premiado con una ayuda correspondiente a la cuarta parte de los gastos totales de la obra[351].

Pero quizá lo más importante e insólito en la Ley en su afán de descentralización será la cesión del usufructo de los monumentos nacionales en el caso de que la Administración Estatal no pueda sufragar los costes que habrán de sucederse en el tiempo que dure dicha transferencia. Con ello el Estado se liberaba de las tres cuartas partes de los desembolsos, según hemos visto a propósito del artículo 4, y confiaba la gestión de las obras y su conservación a los Municipios, que, después de las Provincias son la entidad preponderante en la adquisición de dicho derecho de uso[352]. No cabe duda que todo este procedimiento y posterior tutela estará vigilada muy de cerca por el organismo transmisor.

---

[348] *Real Decreto de 25 de octubre de 1901*, art. 1,
[349] Art. 45.
[350] Art. 2.
[351] Art. 4.
[352] Art. 8.

II.2.1.2 Los avances del Decreto-Ley de 1926

Si hasta el momento las concesiones a los Ayuntamientos no habían resultado ser del todo generosas, el *Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926*, vendrá a confirmar no sólo los Planeamientos que hemos visto ya esbozados en la Ley de 1915 a propósito de la adjudicación de responsabilidades, sino también su papel definitivo en la acción sobre la Ciudad, cuya gestión integral irrumpe en este documento legal.

Muchos son los puntos a tener en cuenta donde se hace partícipe a la Administración Local, y que, en cierta medida coincide con el propio desarrollo de su articulado:

- El compromiso de intervención

En primer lugar, los edificios declarados pertenecientes a Entidades Públicas no sólo están conformados por los que son propietarios, sino por aquellos donde la Administración Local ha intervenido en su recuperación y/o conservación[353]. Este dato resulta del todo anecdótico si no tenemos en cuenta un artículo posterior, donde los Consistorios pueden paralizar las obras acometidas sin autorización en los bienes municipales no declarados, si bien, dicha suspensión ha de ir acompañada de su inmediato trámite para incoación y posterior declaración[354]. Sólo se exceptúan de este trámite los trabajos que prevengan la ruina inminente, y que, con objeto de conservación de la integridad física del inmueble no requiere licencia, entendemos que con el fin de evitar la demora en las actuaciones.

Sin embargo, el cometido del Municipio es claro: ejerce como organismo delegado de la Administración Central, como garante de sus intereses y apoyo ejecutivo de sus directrices[355]. Es decir, aunque la valoración del Tesoro

[353] Art. 6.
[354] Art. 9.
[355] *Todos los monumentos arquitectónicos comprendidos en el presente Decreto-Ley serán conservados para la Nación, correspondiendo tal deber a sus respectivos dueños, poseedores o usufructuarios, ya sean estos del estado, Provincia o Municipio*… Art. 11.

Artístico es nacional, su gestión, conservación y salvaguarda, es deber de las Entidades periféricas.

Así, la Ley desarrolla un articulado a partir de esta máxima confiando en que el Estado, no entendido como órgano central, sino en todas sus formas administrativas y territoriales, asuma el deber público de la conservación. De ahí, por ejemplo, que en el caso de abandono por parte de los particulares y propietarios, en general, legitima la intervención de los Municipios, los cuales *podrán optar por ejecutar por sí mismos la consolidación de que se trata o por la expropiación del inmueble*, siempre bajo autorización de las Academias de la Historia y de Bellas Artes[356]. Esta labor policial no sólo se ejerce en lo edificios declarados, sino también en los que se encuentran en trámites de declaración.

- *La política de concesiones*[357]

Continuando la iniciativa establecida apenas una década antes, el Decreto-Ley consolida el régimen de concesiones de custodia y conservación a aquellas entidades y organismos que los soliciten, siempre y cuando den plenas garantías de su consecución. Esta concesión, al margen de buscar una mayor eficacia administrativa, se concibe desde la falta de solvencia para afrontar las obras que hayan de realizarse en los edificios consiguiendo implicar a terceros.

Ante todo, y como ha venido ocurriendo en todos los casos vistos y, también, en los previstos, la Administración Central supervisará el procedimiento y posterior gestión asumida, pudiendo retirarla si no se lleva a cabo con efectividad.

Nuestro interés se concentra en estos artículos en los criterios de asignación de competencias a la Administración Local: *Tendrán preferencia para la guarda y custodia de los monumentos las entidades o personas que representen en la actualidad a aquellas otras que los construyeron o quienes le sean más similares y afines.*

[356] Art. 12.
[357] Arts. 15 y 16.

He aquí cómo gran parte de nuestra defensa establecida en el pasado Capítulo I adquiere carta de naturaleza en este documento legal. Es decir, el *Decreto-Ley de 1926* establece como fundamento de prioridad en la administración la **proximidad**. No atiende explícitamente a la solvencia de los adquisidores (aunque se presume), ni tan siquiera a los bienes que son objeto de tales actuaciones, sino a la comunidad que ha establecido un vínculo histórico y sentimental con ellos. Se insiste, por tanto, en la significación que se da desde el ámbito más local como garantía para un mayor y mejor ejercicio de potestades en la gestión del Patrimonio Cultural.

En este sentido, se considera que, en el organigrama administrativo, el Ayuntamiento es la entidad privilegiada para asumir la gestión, según las argumentaciones que ya vimos en el capítulo anterior.

- La subsidiariedad en el registro de bienes[358]

El documento que venimos analizando sistematiza la constatación administrativa de los bienes de interés por parte de las entidades nucleares (en nuestro caso, de los Ayuntamientos), y su posterior elevación a las Comisiones de Monumentos. Una cuestión ésta que aparece en la Legislación anterior[359], aunque, en este caso, estos objetos, sobre los que no existe obligación expresa de declaración por parte de la entidad competente, poseen ya, con ello, un régimen mínimo de protección que la Ley ha concretado en la prohibición de expolios y sustracción de material, así como de construcción de obras que pudiesen alterar su integridad física o lectura patrimonial.

Es decir, con el inventario "de abajo a arriba", se consigue una mayor integración de bienes, aunque, por otra parte, su inconcreción en las responsabilidades de gestión de éstos, convierte una política positiva en una relación de bienes inoperantes. Luego, se debiera haber designado gestor en la puesta en práctica de esta iniciativa legal, y en este caso, los Consistorios, por

[358] Arts. 17 y 18.
[359] Nos referimos a las referencias de la Cédula de 1803 o al Reglamento de 1865, sobre los que no hemos querido abundar por su tratamiento escueto y asistemático.

sus atribuciones en las actuaciones urbanas, debieran ser de nuevo, los más indicados en esta tarea.

- *La declaración de "Ciudades y Pueblos Artísticos" y los Ayuntamientos*[360]

La acometida más contundente y ambiciosa del Decreto-Ley viene de manos de una nueva categoría que lanza líneas de actuación integrada en la Ciudad.

Aquí los Ayuntamientos, desde sus responsabilidades en el campo urbanístico, entran de lleno en la gestión de esta nueva tipología, para la que deberán disponer instrumentos de planificación adecuados, donde se constate la extensión del área a proteger, y las determinaciones de las pautas de intervención a contemplar en ese perímetro.

El avance más importante es la asimilación de estas directrices y su coordinación, no sólo con las previsiones de Ensanche y Reforma Interior, en las cuales no cabe expropiación sin anteponer la autorización de las Administraciones superiores de Instrucción Pública y Bellas Artes; sino también el acomodo de las Ordenanzas municipales al nuevo régimen de protección, las cuales contendrán *preceptos obligatorios y especiales de conservación de sus monumentos típicos y en las edificaciones modernas de los elementos y detalles propios y distintos de la antigüedad dignas de ser conservadas por su originalidad y carácter*.

Con estas medidas se intenta que los límites de gestión a los que se restringe la Administración Local sean efectivamente operativos, preparando con ello un sustrato legal y normativo que consiga dirigir una política de protección real.

Con el fin de establecer algún mecanismo de control que observe las actuaciones del Consistorio del nuevo pueblo declarado, se prevé la inclusión de dos miembros de la Comisión de Monumentos en la Comisión de Ensanche municipal, eso sí, únicamente en calidad de vocales.

[360] Arts. 20-23.

En conclusión, el Decreto-Ley de 1926 es algo más que un nuevo contexto jurídico para el Patrimonio: es la táctica de la Administración para lograr la máxima eficacia a través de la descentralización de funciones. El sistema que en ella se reclamaba es, ante todo, una realidad en la que se admite el hecho irrebatible de que *se gobierna de lejos y se administra de cerca*[361]. Así, el órgano central es rescindido de su función ejecutiva y únicamente ejerce el control de legalidad, de una forma más accidental que restrictiva.

El apoyo fundamental de esta confianza en los Ayuntamientos pasa por la adecuación de su normativa y de los instrumentos legales con los que trabaja en el desenvolvimiento de la vida diaria. Con ello, se ha tocado un punto clave para entender cuáles son los pasos a seguir para hacer partícipe a los gestores locales en el concierto administrativo.

El Decreto-Ley, avanza además en el reconocimiento del Patrimonio digno de ser conservado desde criterios municipales y no necesariamente declarados, aunque sí registrados, sin que se llegue a conocer si estas pautas son igualmente baremos que reconocen la potencialidad cultural de bienes no monumentales, o simplemente estos inmuebles se están midiendo con el calibre estatal.

No obstante, se prescindió de diversos factores a tener en cuenta para que pudiese llevarse a la práctica de manera conveniente. Primeramente, de unas arcas municipales fuertes que asumieran las cargas como receptores de atribuciones en materia patrimonial, teniendo en cuenta que en este sentido la Administración Local española no ha poseído tal estado de suficiencia económica. En segundo lugar, un importante cuerpo técnico especializado en temas de tutela, que se hace imprescindible en todos los campos tocados por la Ley y que hemos debidamente desglosado. Y en tercer y última instancia, se confiaba cándidamente en el espíritu solícito y diligente de los Consistorios para atraer tales responsabilidades, con o sin ayudas subvencionadas, cuando en realidad se trata de una obligación fáctica que debieran ejercer sin condiciones en tanto que se trata de asuntos que afectan al bien común.

[361] IGLESIAS MARTÍN, A.: *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las Entidades Locales*, Ariel, Barcelona, 2002, p. 422.

II.2.2. El olvido de los Ayuntamientos en la Ley de 1933

Lo avanzado en el Decreto-Ley, al margen de la consecución de sus preceptos con mejores o peores resultados, se desvanece con la *Ley de 13 de mayo de 1933*, que, además será la que más tiempo permanezca en vigor, hasta 1985.

Se trata de un texto que nace incompleto y que sus múltiples añadidos posteriores, desarrollos parciales, anejos, etc., no lograrán impedir que sea una de las Legislaciones en cuya vigencia, de algo más de medio siglo, se han producido los grandes estragos en el Patrimonio español.

El perfil del Municipio en la Ley es el de una Administración débil, colaboradora con los órganos superiores. Especialmente, en lo que concierne a las declaraciones, su papel en la gestión posterior, como ente autónomo o formando parte de comisiones, patronatos y juntas, será algo más que secundario.

Ante este panorama se concluye que los grandes perdedores serán los Ayuntamientos, abandonados al ejercicio pleno de unas Leyes volcadas en el ensanche y la especulación, y olvidados en los documentos jurídicos de Patrimonio. De este modo, el lugar donde se administra la Ciudad Histórica se convierte en escenario de conflicto competencial y de batallas perdidas a favor de la destrucción.

Pero veamos todas estas cuestiones con mayor detenimiento.

II.2.2.1. El texto de la Ley de 1933

La Ley de 1933 hace desaparecer el compromiso adoptado por los Ayuntamientos en la Legislación anterior y lo sustituye por un centralismo ciego[362] que sólo llevará a la inoperancia más terrible sufrida en la trayectoria de la defensa del Patrimonio en nuestro territorio.

---

[362] Ya hicimos alusión (epígrafe II.1.2.) a la justificación a la concentración estatal de poderes en el campo de la gestión del Tesoro artístico, expresada de antemano en el artículo 45 de la *Constitución de 1931*, que dice *Toda la riqueza artística e histórica del país, sea quien fuere su dueño, constituye tesoro cultural de la Nación y estar bajo la salvaguardia del Estado, que podrá prohibir su exportación y enajenación y decretar las expropiaciones legales que estimare oportunas para su defensa. El Estado organizará un registro de la riqueza artística e histórica, asegurará su celosa custodia y atenderá a su perfecta conservación. El Estado proteger también los lugares notables por su belleza natural o por su reconocido valor artístico o histórico*.

CAPÍTULO II

Frente a la política de transferencias y delegación de potestades así como del interés por situar a los Consistorios en el concierto administrativo, la Ley responde con la creación de organismos especiales, las Juntas Locales del Tesoro Artístico[363] (que a su vez sustituían a las Comisiones Provinciales creadas en 1844), delegadas de la Junta Superior del Tesoro Artístico, la cual había sido constituida para el ejercicio de la Ley. Estas Juntas no están concebidas para todos los Municipios sino sólo para aquellos que se adecuen a los requisitos culturales que se crean convenientes. La autoridad y el dominio de la Junta Superior son plenos (casi asfixiantes), no sólo determinando su establecimiento, sino también el área precisa de actuación, las funciones exactas a cumplir por ellas o la evaluación continua de sus planes anuales de trabajo.

La autoridad municipal, como ocurría en el caso de las Comisiones Provinciales, ha de ponerse al entero servicio y prestar toda la ayuda, económica y humana, que esté en su mano, incluyendo la preparación de un "Censo de edificios en peligro de destrucción", y no, como ocurría en la Legislación precedente, de edificios con valor cultural en general, estuviesen o no amenazados. Se ha confirmado, con ello, el papel policial y de cooperación que el Municipio mantiene respecto al Patrimonio bajo imposición de las Juntas locales.

Al margen de estas obligaciones, los Ayuntamientos poseen contadísimas ocasiones de actuación, como la paralización de obras con carácter de urgencia medie, o no, declaración, eso sí, a instancia de los órganos superiores y de las Juntas Locales, y así también pueden enajenar y ejercer el derecho de tanteo[364].

Pese a todo, la Ley dedica un artículo, el 36, al papel que asumen los Municipios a propósito del Patrimonio: *Todos los Municipios españoles están obligados a velar por la perfecta conservación del Patrimonio Histórico-Artístico existente en el término municipal*. Es decir, se fuerza a la Entidad Municipal a la gestión del Patrimonio de la localidad. La forma en que se traduce esta exigencia en la práctica será la presentación de informes a los órganos competentes donde se evalúe la política patrimonial, la denuncia a dichos organismos en caso de peligro, deterioro o enajenación de los edificios u objetos históricos o la participación en los gastos económicos de las restauraciones. Pero, la Administración Central también castiga el descuido de estas tareas, retirando cualquier potestad de las Corporaciones

[363] Cuyo régimen que analizamos se desarrolla en los arts. 9-25.
[364] Arts. 27, 31 y 32.

sobre el objeto, y, en el caso de agresiones al Patrimonio, considerando responsable subsidiario a la autoridad local por omisión de su acción conservadora.

De todo ello se extrae una deducción clara: la actuación de los Municipios ante el Patrimonio se supedita a las líneas que marcan los organismos especiales, ejerciendo en tal caso, como informador y denunciante, en definitiva, como un particular.

El Municipio no alcanza a recurrir a la figura estatal para proteger su propio Patrimonio siendo esta una tarea plenamente legítima y desempeñada por las Juntas Locales, dependientes, a su vez de la Junta Superior. Los criterios exclusivos y excepcionales que condicionan la creación de una Junta delegada, especialmente vinculados al acto de declaración formal o de solicitud de la misma, dejan desamparados a muchos Municipios que no consiguen ser considerados conjuntos histórico-artísticos. Y en medio de todo ello, la Administración Local sólo llega a ver en el Patrimonio una carga extraña y una imposición postiza que difícilmente va a ser deseada y requerida para la comunidad.

Y, a todo esto, ¿qué hay de la necesidad de adecuar el Planeamiento urbanístico y las Ordenanzas municipales al nuevo orden de cosas? ¿es que acaso los inmuebles, una vez declarados, han dejado de pertenecer a la realidad urbana del Municipio? Obviamente todo ello ha desaparecido en el articulado del 33.

Para evaluar convenientemente sus carencias hemos de atender a los añadidos que sufre la Ley para intentar paliar sus carencias.

II.2.2.2. Los “remiendos” de la Ley

En sus más de cincuenta años en vigor, la Ley se someterá a desarrollos y será complementada con otros tantos documentos que improvisarán una solución fragmentaria y descontextualizada a los problemas que, cada vez con mayor asiduidad, surgen al paso del tiempo. Así nos situamos en la antesala de la Transición democrática con un bagaje jurídico desproporcionado, que ha sido el factor más significativo en su ineficacia.

Algunas de esas lagunas que se intentan cubrir afectan a la gestión municipal o, en general, al ámbito local:

- Desarrollos y regulación de algunos bienes no contenidos en la Ley

La primera acometida importante viene de manos del *Reglamento para la aplicación de la Ley del Tesoro 16 de abril de 1936*, aunque muy escueta en sus aportaciones. En la medida en que la Ley centraba su atención en la creación de la Junta, el reglamento se encargará de regularlas. Llama la atención, en este sentido, la inexistencia de funcionarios o personas vinculados al Municipio que integra el bien declarado u objeto de protección. Aunque se crea la figura del "Arquitecto conservador de Zona", con dedicación plena sobre los monumentos incluidos en su ámbito de actuación, pero sin voz ni voto en los órganos ejecutivos, esto es, en las Juntas.

Además, en la línea que había marcado el Decreto-Ley de 1926 se establece, esta vez de forma indirecta, la exigencia de la elaboración de los planos de reforma interior y desarrollo *sobre la base de respetar los monumentos histórico-artísticos*[365]. Se entiende aquí que, en la medida en que su realización corresponde a los Ayuntamientos, esta observancia debe ser asumida por ellos.

También en esta línea, la *Ley de 22 de diciembre de 1955*, que completa el artículo 26, sobre usos incompatibles en los edificios declarados o susceptibles de declaración, se intenta paliar la ausencia de una mayor profundización en el régimen de los inmuebles históricos. Sin embargo, sin ofrecer demasiadas pautas prácticas, sobre todo en lo que a ordenación se refiere, establece una protección de los conjuntos como si de un monumento se tratase, extendiendo su máxima protección a todos aquellos edificios integrados en el perímetro. Como se puede ver, una postura inviable en la gestión de los centros, según se demostrará.

De igual modo, se ha de recurrir a los Consistorios en la elaboración del Inventario del Tesoro Artístico Nacional (*Decreto de 12 de junio de 1953*), donde, según ya se había apuntado en la Ley, los Ayuntamientos, al igual que el resto de Administraciones, han de hacer relación completa de los objetos *de que tengan noticia por su respectiva función*.

[365] Art. 29.

El papel de los Consistorios también entrará en juego en Legislaciones especiales aunque sin demasiadas novedades respecto a lo que ya hemos apuntado en el análisis del texto de 1933. De esta manera, el *Decreto de 22 de abril de 1949*, sobre la protección de los Castillos de España, así la declaración y registro de estos inmuebles para su conservación conlleva directamente la responsabilidad de los Ayuntamientos *de todo daño que pueda sobrevenirles*. O también, el *Decreto de 14 de marzo 1963*, sobre protección de escudos, emblemas, piedras heráldicas, rollos de justicia, cruces de término y similares, donde, de nuevo, han de vigilar y conservar informando al organismo superior competente para que adopte las medidas oportunas. Este último documento capacita al Municipio para adoptar precauciones con carácter urgente, con el fin de evitar la pérdida de los objetos.

Es decir, los Consistorios continúan contrayendo una misión ajena a su gestión urbana, aunque tengan que concentrar todos sus esfuerzos en la salvaguarda de los inmuebles y conjuntos.

- *Creación de nuevos organismos*

La inoperancia de los organismos creados para la gestión patrimonial conlleva el reciclaje continuo de los mismos en sus formas pero no en su fondo, soslayando la necesidad de un reajuste que intentara copar una mayor extensión de territorio y que, al mismo tiempo consiguiera diversificar sus funciones.

Una constante en todas y cada una de ellas, tal y como había ocurrido a propósito de las Juntas Superior y Locales, es la ausencia y el desdén hacia la población local y su ausencia de representación en las mismas.

Así por ejemplo la creación del Servicio de Defensa del Patrimonio Artístico Nacional, por *Decreto de 22 de abril de 1938*, asimila las funciones de las Juntas, pero centraliza más si cabe la gestión patrimonial, sustituyendo las Juntas Locales por Comisarías de Zona preestablecidas que gestionan grandes sectores del territorio nacional, y no ya adecuadas al régimen de declaraciones según las localidades. No obstante, la Ley reconoce, aunque con carácter

consultivo, *todas las Juntas y Comisiones de carácter general, provincial o local*, que aún sin poder decisorio, sí al menos son entidades que deben ser oídas.

Esta circunstancia de ausencia de representación de gestores en los Municipios es exiguamente solventada en la *Orden de 12 de agosto de 1938*, donde se abre la posibilidad de nombrar *representantes o delegados en aquellas localidades que revistan un especial interés artístico*.

Pero, este ordenamiento vuelve a cambiar cuando el *Decreto de 22 de octubre de 1970* rescata para la gestión patrimonial las Comisiones del Patrimonio Histórico-Artístico, creada en las *poblaciones declaradas monumentos histórico-artísticos*, y que se adjudicaban las competencias detentadas por la Dirección General de Bellas Artes. Sobre todo, su presencia está determinada por el control y otorgamiento de las licencias de obras en las zonas monumentales, en la medida en que sus deberes principales son: el examen y aprobación de los proyectos, vigilancia de objetos con valor cultural y colaboración con los organismos superiores. Es decir, asume todas aquellas funciones que en otro tiempo desempañaban los propios Municipios.

No obstante, si hay algún avance en las nuevas Comisiones es su constitución. Así, como adelanto, tienen en su vocalía, a un *Delegado del Alcalde de la Localidad* y *dos representantes de las Corporaciones culturales o de los Centros docentes existentes en la Ciudad de que se trate*. Es decir, al menos, esta representación conseguía poner voz a los intereses y demandas de los Municipios a los que representaban, en especial por su conocimiento de la gestión municipal o por su dominio de la Cultura local, respectivamente, que son, sin duda, los criterios más importantes a tener en cuenta para una práctica efectiva.

A pesar de rebajar el centralismo exacerbado de las Comisarías de Zona precedentes, fueron del todo incapaces en sus tareas conservativas. Desde la primacía de criterios subjetivos en la protección, el olvido de la realidad urbanística (aún siendo los encargados de los permisos de obras), una conservación bajo mínimos, las fórmulas fachadistas y pintoresquistas, pero

sobre todo, el atentado a la autonomía local (eminentemente en lo que a sus atribuciones en Urbanismo se refiere), hicieron de las Comisiones un fracaso estrepitoso de la política patrimonial que habían emprendido[366].

II.2.2.3. El papel de los Ayuntamientos en las comisiones, los patronatos y las declaraciones.

Aunque no hemos visto un especial interés por implicar a los Consistorios en las tareas de tutela, la concreción política de sus principios se ve abocada a recurrir a su participación aunque sea disfrazada de órganos informativos o figuras secundarias.

Así en las nuevas Comisiones y Patronatos creados para la gestión de los monumentos histórico-artísticos, pero sobre todo, en el régimen de declaraciones que no comportan la creación de tales entidades, los Ayuntamientos salen a la palestra de las acciones tutelares.

- *Declaraciones*[367]

La delimitación de responsabilidades en las declaraciones de los inmuebles y conjuntos se encarga de recordar las directrices expresadas en la Ley con un mayor o menor desarrollo, sin profundizar en la política que habrá de desempeñar en lo que son ya casos muy concretos.

Así, durante los años sesenta, cada decreto por el que se certifica la declaración se acompaña en su artículo 2 de un recordatorio a la Administración Local: *La Corporación municipal, así como los propietarios de los inmuebles enclavados en el mismo, quedan obligados a la más estricta observancia de las Leyes del Tesoro Artístico, Municipal y Ensanche de poblaciones*.

Como se puede apreciar, la ambigüedad en el campo de la conservación es mayúscula, ya que, por una parte el cumplimiento de la Ley del Tesoro Artístico, casi exime a los Ayuntamientos de una intervención activa en la

[366] GRAU ÁVILA, M. y ALÓS MARTÍN, M.: "Régimen jurídico de la conservación, protección y rehabilitación de conjuntos de carácter histórico", *Revista de Estudios de la Vida Local*, 212, Instituto de Estudios de la Vida Local, Madrid, 1981, p. 697; y, sobre todo, BARRERO RODRÍGUEZ, C.: *op. cit.*, pp. 442-444.

[367] Todas las declaraciones se han consultado en el *Nuevo Diccionario de Legislación*, t. XXIV y su *Apéndice 1975-1985*, Aranzadi, Pamplona, 1977 y 1986, respectivamente, en la voz "Patrimonio artístico nacional".

gestión, y, por otra, las Leyes Municipal (en este caso de 1955, como hemos visto) y de Urbanismo, desarrollan parcamente las tareas de conservación en este contexto, aunque en lo que se refiere al resto de sus respectivos articulados los Municipios tengan completo desarrollo de sus atribuciones.

Hay, no obstante, una curiosa excepción en el artículo 3 del *Decreto de 10 de septiembre de 1966*, sobre monumentos histórico-artísticos en Mallorca y Menorca en el que se dice que *el cuidado de estos monumentos y del marco urbano o rural que los rodea queda encomendado a los Ayuntamientos respectivos, los cuales serán directamente responsables de su vigilancia y conservación*. Aquí se ha dado un giro notable en los márgenes de actuación que se confían al amparo municipal.

Sin duda, la inutilidad del artículo que se venía plasmando en las declaraciones conlleva que, a mediados de la década de los setenta, se modifique aunque sin mucha mayor fortuna. Se vincula la acción de los Municipios a la declaración, esto es, sólo cuando ésta exista, desempeñarán su función, que en este caso concierne al deber de cumplir *las normas y disposiciones vigentes sobre el Patrimonio artístico, referentes a la defensa y conservación del entorno y ambiente propio de este conjunto*. Nuevamente, sin mayor detalle, no sólo se remite a la Ley donde, repetimos, no se concreta concisamente la gestión municipal, y en la que simplemente se ofrece un alegato de intenciones, sino que con ello también se alude a nuevas funciones adquiridas por la Corporación local que veremos desarrolladas en el epígrafe II.2.3. Asimismo, se incluye ya la referencia a la protección del entorno, que acabará por afianzarse en las declaraciones de 1979 y siguientes, con la distinción de una zona histórico-artística y un área de respeto.

- *Comisiones y Patronatos*

Con muchas de las declaraciones, y ante la inoperancia de los organismos designados por el Estado para la gestión, se crean igualmente comisiones y patronatos que vehiculen una política conservativa más eficiente. No en todas los Ayuntamientos tendrán algo que decir.

Una de las más tempranas, pero también la más completa e insólita en su formación, es la "Junta de Protección del Madrid Histórico y Monumental"[368], la cual, de antemano, nace *con fuerza de obligar así al Ayuntamiento como a toda otra clase de Corporaciones y entidades, y a los particulares*. De algún modo la Junta, más que como un órgano gestor, se concibe como tutor de una Entidad Municipal, "incapaz" en sus tareas de conservación.

La Junta de Protección está habilitada para la paralización de obras y permisos, conforme a criterios de conservación a los que los Ayuntamientos deberán adaptar su postura. Si ello no ocurriera, esta nueva comisión, con la mayoría de los votos, puede forzar una nueva resolución de la Corporación municipal, favorable a la protección. Hay que tener en cuenta, además que entre sus miembros, es vocal el Alcalde de Madrid, que, suponemos, alguna vez pondría sobre la mesa las imposiciones que desde el flanco urbanístico, centrado en el ensanche y la reforma interior se ofrecen opuestas a las reprensiones del órgano de Bellas Artes.

Este drástico método de control, presenta a este organismo más como un defensor del Patrimonio frente a la Administración Local, que del Patrimonio ante los peligros de destrucción, según acaba de corroborar en la Orden de 25 de julio en la que las exigencias de la Junta han de ser oídas por los Consistorios y, de no ser así, se elevarán las quejas al gobierno central *haciendo ver los perjuicios que la actitud del Ayuntamiento en tales ocasiones irrogaría a la belleza y armonía de la capital de España*[369].

El concepto que ampara esta Junta no es del todo negativo, sino, antes bien, necesario, sin embargo, existe un error en sus términos y en sus formas que olvida el verdadero cometido de una comisión de protección y se concentra en su faceta más opresora.

Ya a mitad del siglo XX y durante los sesenta, se sucederán la creación de Juntas, Comisiones o Patronatos donde los Ayuntamientos, normalmente a través de sus Alcaldes tienen representación propia. En algunos casos

[368] *Decreto de 16 de mayo de 1934*, *Decreto de 31 de mayo de 1934* y *Orden de 25 de julio de 1934*.
[369] Art. 3.

excepcionales ejercerán como vicepresidentes[370], aunque también como vocales[371], e incluso en algunos se incluyen a otros funcionarios municipales cuyo número varía[372].

Esta presencia municipal disminuye cuando dentro de su organigrama se distinga la comisión ejecutiva, con excepción del Patronato de la Alcazaba de Almería, donde el Alcalde es vicepresidente del mismo y presidente de su gerencia, además de incluir otros funcionarios en puestos destacados en uno y otra.

Todas estas agrupaciones surgen al amparo de la Ley de 1933, sin embargo, no hemos de olvidar, que Cataluña dispone de régimen jurídico propio en materia Patrimonial y también realiza sus particulares concesiones a los Consistorios. Así, en su artículo 13, abre la posibilidad de creación de Patronatos de Cultura allí donde *lo exija la conservación del Patrimonio Histórico o artístico*, en los cuales, a pesar de que el nombramiento se lleve a cabo desde la Generalidad, se establecen a instancia del Consejo de Patrimonio, y lo que es más importante, de los Ayuntamientos respectivos. Paralelamente contempla la opción de nombrar delegados locales donde se requiera[373].

---

[370] *Decreto de 25 de abril de 1953*, por el que se crea la Junta Coordinadora de Conservación artística de la Ciudad de Toledo.

[371] *Orden de 2 de abril 1960*, sobre creación del Patronato del Monasterio de Santa María La Real de Nájera, o el *Decreto de 27 de febrero de 1964*, que crea el Patronato del Poblado Monumental histórico-artístico de Guadalupe.

[372] *Decreto de 1 de enero 1963*, Patronato Ciudad de Mérida; *Decreto de 30 de enero de 1964*, Patronato de Villa Vella, Tossa.

[373] *A cada población de Cataluña que tenga una Biblioteca, un Archivo o un Museo de la Generalidad o de su protección, o bien cuando lo exigiese la conservación del Patrimonio Histórico o artístico, será creado un Patronato de Cultura, cuyo nombramiento será hecho por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña, a propuesta, la mitad, del Consejo de Cultura, y la otra mitad, de los Ayuntamientos respectivos. También podrán nombrarse delegados comarcales o locales de carácter gratuito u honorífico*. *Ley Municipal de Cataluña de 5 de enero de 1934*, art. 13. [traducción libre de la autora]

II.2.3. Una oportunidad aparente para la gestión municipal del Patrimonio Cultural urbano: el Decreto de 1958 y la Orden de 20 de noviembre de 1964.

La inviabilidad de participación en la gestión del Patrimonio Cultural urbano da una tregua, aunque ficticia, a los Municipios a través de la creación de la categoría de "Monumentos Locales y Provinciales" en 1958 y las *Instrucciones para la aprobación de proyectos de obras en Conjuntos históricos* de 1964.

En ellas subyace un interés evidente por dotar de mayor protagonismo a los Consistorios, sin embargo, y, paradójicamente, se marginan en la distribución de las tareas de gestión que siguen concentrándose, como en los casos vistos, en el órgano central de Bellas Artes.

En realidad, estos nuevos documentos se convierten, más que en la ampliación de sus márgenes competenciales, en un aumento de sus cargas económicas, ya que esta categoría camuflaba en realidad una estrategia para liberar al Estado de sus cargas en este campo; y en una intromisión consentida en sus responsabilidades en materia urbanística, a través de una permanente consulta, información y autorización para cada uno de los pasos que se daban en la actuación en la Ciudad.

Esta circunstancia, antes que estimular la participación local en la protección del Patrimonio, vino a endurecer más sus obligados esfuerzos en la práctica patrimonial.

II.2.3.1. La categoría de "Monumentos Locales y Provinciales"

Aunque la teoría sobre el Patrimonio ha destacado de este documento jurídico su artículo 6º ya que en él, por primera vez, se amplía el ámbito de protección al entorno de los monumentos, su temática más importante ha sido también la menos atendida: la creación de la categoría de Monumentos Provinciales y Locales.

Sin eufemismos, pero con medias verdades, se ofrecía una relación de buenas voluntades de cuya lectura bien se pudiera extraer un compromiso de descentralización. Así el decreto, en su Exposición, considera que con el fin de frenar la pérdida del Patrimonio se ha de hacer partícipes a los organismos de carácter provincial o local, a cuya atención se encomiendan *estos otros monumentos que, no alcanzando tal categoría, ofrecen, sin embargo, especial interés para la Región, Provincia o Municipio donde se alzan, por consistir documentos*

importantes para su historia, aparte su valor artístico sustantivo. La base fundamental de este propósito es la incapacidad del Estado de atender a todos los bienes, colapsando su labor de salvaguarda y provocando por ello el efecto contrario a su intención inicial. El nuevo reparto que se formula se fundamenta en criterios de valor e interés, en función de la mayor o menor significación que tales bienes adoptan, bien para la comunidad local, bien para toda la nación.

Se trata, por tanto, de los planteamientos esenciales que se barajan para confirmar la irrevocable implicación de los Municipios en la gestión del Patrimonio Cultural urbano. Por fin, se acometía un proyecto de fondo *con el fin de ampliar la protección…y facilitar su posible restauración y conservación*[374].

No obstante, la política que habría de complementar esta base teórica no casa del todo con ella. Así, la declaración se realizará por Orden Ministerial y previamente admitida por las Academias de la Historia y de San Fernando. El organismo local quedaría relegado al único acto de instar el procedimiento.

Es decir, los Monumentos Locales y Provinciales distan muy poco de los Monumentos del Tesoro Artístico nacional, ya que incluso, como éstos, *están sometidos a las mismas limitaciones y gozarán de los mismos beneficios*[375].

Si apenas apreciamos diferencias en su régimen legal y en su procedimiento de declaración, cabe pensar que sí pudiera existir una mayor atención hacia lo municipal en la gestión. Con todo, sus artículos 3, 5 y 6 confirman que, nuevamente, son los órganos superiores los que actúan en la administración de los bienes: por una parte, su vigilancia está encomendada a un Inspector Provincial nombrado conforme a las directrices de Bellas Artes y, por otra, cualquier actuación en los monumentos o en cualquier área de su entorno habrá de contar con la autorización previa de la Dirección General además de estar supervisada por el Servicio de defensa del Patrimonio Artístico Nacional.

¿Cuáles son entonces los cometidos de los Ayuntamientos, y en su caso de las Diputaciones, con relación a los monumentos que poseen esta categoría? Tan sólo dos: sufragar gastos de las restauraciones y rehabilitaciones, así como asumir la responsabilidad subsidiaria en caso de obra clandestina.

---

[374] Art. 1.
[375] Art. 2.

No sin cierto toque de procacidad, el Decreto vuelve a insistir en la necesidad de *unificar la acción de los organismos centrales, provinciales y locales*, siempre bajo la supervisión de las Entidades centrales competentes, *antes de ser aprobados los proyectos de urbanización o reforma que formulen aquéllos* y que afecten al área de protección[376]. Una circunstancia ésta que se ha normalizado en nuestra Legislación y que en cierto modo debería haber sido suficiente para involucrar a los Ayuntamientos en la gestión de los bienes a partir de sus instrumentos propios, que son, en este caso, los Planes de Urbanismo.

El texto se cierra con el artículo 8 donde se insta a la revisión del "Catálogo de Monumentos histórico-artísticos", para entresacar de él aquellos que habrán de ser considerados Monumentos locales y provinciales.

Visto así, la clasificación propuesta responde más a una jerarquía de valores, a una categoría residual, que en nada afecta al tratamiento de los bienes respecto a los considerados de relevancia nacional, salvo en lo tocante a la liquidación de los gastos de actuaciones para la conservación a cargo de los Municipios.

Esta situación se traduciría en declaraciones muy contadas en sus primeros años de vigencia[377]. La alarma ante esta escasez de registros lleva a la promulgación del *Decreto de 11 de julio de 1963*. En él se dejaba constancia del fracaso de estas figuras, achacadas al *total desamparo* [no se especifica si es administrativo o, simplemente, económico] *de protección estatal*, y su transmisión íntegra a las Corporaciones locales.

Efectivamente, y como se incide en su texto, las circunstancias de presión económica en el contexto provincial y municipal no anima a las Diputaciones y, aún menos, a los débiles Ayuntamientos, a solicitar declaraciones de esta naturaleza. La propuesta para solventar esta deficiencia es el establecimiento de un *sistema ecléctico*, gracias al cual se consigue una subvención nacional por valor de la mitad del importe total del proyecto. Con ello se volvía no ya a una dependencia de gestión, sino también de financiación.

---

[376] Art. 7.

[377] Hasta julio de 1963, se producen 23 declaraciones de Monumentos Provinciales y sólo 1 (¡) de Monumentos Locales. Hay que tener en cuenta que la mayoría de los Monumentos Provinciales declarados son Rollos de Justicia (hasta 11), los cuales, como hemos visto, a través del *Decreto de 14 de marzo 1963*, quedan protegido de manera sistemática. No obstante, y a pesar de ello, en adelante también habrá alguna declaración de esta categoría aplicada a este elemento inmueble. Asimismo, algún registro llega a integrar conjuntos como el que protege la Fuente intermitente de la Reana, ermita de San Juan, el prado y huerta circundantes de la Serna y la Senara, en Velilla del Río Carrión, Palencia (Orden de 9 de mayo de 1961).

En principio, esta medida tampoco contribuyó a un incremento demasiado significativo en las declaraciones, más al contrario. Así, por ejemplo, hasta 1967 se contabilizan nueve declaraciones de Monumentos Provinciales, que, no obstante, acaparan una mayor extensión en algunos casos, debido a que se opta por la declaración conjunta de inmuebles que coinciden estilística, tipológica o geográficamente[378]; y sólo una de Monumento Local. Esta circunstancia se recuperará considerablemente llegándose a contabilizar, entre incoaciones y declaraciones, en la década de 1971-1981, algo más de un centenar de inmuebles con carácter local, y unos noventa con categoría provincial. También, conforme avanza el tiempo se diversifica su inscripción, acogiendo bajo estas clasificaciones, por ejemplo, algunas de los primeros registros de carácter industrial[379].

Difícilmente podría prosperar esta figura ante el ahogo económico que suponía para las arcas municipales el cual imposibilitaba el fomento de lazos administrativos, sociales y sentimentales con los bienes declarados.

II.2.3.2. Las *Instrucciones para la aprobación de proyectos de obras en Conjuntos Históricos*

Como en el Decreto anterior, la Orden de 1964 sitúa al Ayuntamiento al frente de la reforma parcial que, en este caso, afecta a las pautas urbanísticas que han de adecuarse a la declaración de "Conjunto histórico-artístico".

Los fundamentos que rigen estas Instrucciones son eminentemente estéticos, y a ellos se ha de encaminar la actuación municipal en materia urbana, a través de acciones puntuales como la retirada de industrias que por guardar una estructura fabril o ser emisora de ruidos y residuos afecten a la presentación de la Ciudad Histórica.

---

[378] Son los casos de la declaración masiva de caseríos e inmuebles de interés de carácter civil o religioso que, por ejemplo, se dan en la Provincia de Guipúzcoa, donde se llega a proteger como Monumentos Provinciales hasta 151 inmuebles, aproximadamente, repartidos por 38 Municipios, a través de la Orden de 17 de enero de 1964; o el registro de 5 iglesias en Selorio, Asturias, por Orden del 7 de mayo de 1965.
El análisis crítico de los criterios de declaración así como el estudio de los expedientes, aparecerá tratado con mayor profundidad en el artículo científico que preparamos para próxima publicación.

[379] Orden de 8 de octubre de 1975 por la que se declaran monumentos locales de interés histórico-artístico los molinos sitos en los lugares conocidos por Barranco Grande y Cuevas Blancas, en el Rosario, Santa Cruz de Tenerife (Canarias).

Pero, al margen de ordenaciones puntuales, interesa principalmente la forma en que se desenvuelve la actividad municipal, estando directamente frenada por la autorización y supervisión de la Dirección General de Bellas Artes.

Estas formas, no obstante, se relajan especialmente a efecto de no entorpecer demasiado las actuaciones en la Ciudad. Así, y para agilizar los trámites, el Ayuntamiento va a recibir responsabilidades secundarias que, precisamente por la escasa importancia de éstas se denota algo más que simplemente una delegación de atribuciones:

a) Podrá gestionar aquellas obras interiores, siempre y cuando sean mínimas, y, principalmente no afecten al exterior, y, en concreto, a la fachada[380].

b) Y asimismo, tendrá la oportunidad de iniciar los procedimientos de aprobación de proyectos de obras aunque, eso sí, posteriormente ha de elevarlos a la Dirección General que deberá dar su visto bueno. Se insiste en la aportación de una documentación completa sobre fachadas y cubiertas[381].

La presión económica que se había visto en las Legislaciones anteriores se va a mantener, si bien las Instrucciones instan al gestor central a cubrir un treinta por ciento del coste de la realización de los proyectos de *urbanización, embellecimiento, jardinería y alumbrado*.

Por lo demás, y sin atender a la situación económica, social o cultural en que pudiera encontrarse el Municipio, se exhorta (remitiendo a las breves referencias que se hacían en la *Ley de Régimen Local de 1955* sobre el deber de conservación), no ya a cumplir con las prescripciones expresadas, sino a su ejecución inmediata, ahora bien, sin concretar plazos.

Si hay algo positivo en la Orden de 1964 es su recomendación de habilitar *Comisiones municipales mixtas de Estética y Defensa del Patrimonio Artístico Local*, que habrán de estar constituidas no sólo por una representación consistorial sino por los vecinos que *posean conocimientos sobre Arte e Historia y hayan demostrado su amor por los valores culturales y su interés por la defensa de los mismos*[382]. Este punto de importante carácter positivo, en la medida en que aúna la administración, la especialización en temas culturales y la sensibilidad local hacia el Patrimonio, con todo, no se explicita en su función práctica en las labores de

[380] Art. 11.
[381] Art. 12.
[382] Art. 14.

gestión. Entendemos que su creación posee una intención de asesoramiento y debate, pero sus decisiones no están vinculadas a las actuaciones en la Ciudad.

De este modo, el órgano central de Bellas Artes sigue poniendo contra las cuerdas al Ayuntamiento, evitando poner los medios para que se afronten sus compromisos en materia patrimonial con responsabilidad, y exigiendo desde su atalaya el ejercicio forzado de sus funciones.

Por lo demás, su articulado, estructurado en determinaciones de *Condiciones de uso*, *Condiciones de volumen*, *Condiciones de estilo*, etc. prepara un marco para la redacción y gestión de los Planeamientos urbanos que pretende la anquilosada homogeneización estética de las Ciudades en detrimento de su personalidad y sus aportaciones vitales, si bien, parte de buenos propósitos tales como los que respectan a las construcciones en altura y reparcelaciones.

En la ampliación de sus límites competenciales, sólo resta al Consistorio actuar como oficina periférica del organismo superior y llevar a la práctica una conservación que ignora los valores estructurales y se concentra en la fachada y en la exposición de una realidad cultural urbana "teatral", condicionada, eso sí, por las exigencias del interés turístico.

Su imprecisión y la reiterada ingerencia irreverente en asuntos que, como se ha visto en los estatutos municipales, corresponden, por encima de todo, a la Administración Local, siguen haciendo de la Legislación patrimonial textos baldíos y nudo de conflictos competenciales entre las Administraciones de Cultura y Urbanismo, entre gestores centrales y locales.

Aunque no todo es negativo en este documento jurídico. Pese a que está implícita en principios generales, en él se reconoce la importancia vital de la regulación urbanística para alcanzar una gestión conveniente de la Ciudad Histórica (declarada), a pesar de ser competencia exclusiva de los organismos que más lejos se encuentran de ella.

II.2.4. El turismo: nuevo impulso para la protección patrimonial.

La industria turística adquiere durante el Régimen franquista una importancia decisiva. El *boom* económico de los sesenta donde tuvo especial relevancia el Turismo, se acompañó de una política de actuación integral que incidió también en la recuperación de los centros históricos.

Así se crea una Legislación dispuesta a mantener la esencia de los pueblos conforme a las exigencias de la demanda del visitante extranjero, marcada por las tendencias folkloristas y amaneradas con las que se pretende ofrecer la Cultura española, y por unas infraestructuras destinadas a hostelería que saturaban el crecimiento gradual de las Ciudades. De este modo, por un lado, se protegían los centros históricos y, por otro, se ponían todos los esfuerzos para las construcciones más agresivas pero con mayores posibilidades de habitación.

Aún así, la propuesta de declaración de Centros de Interés Turístico Nacional, por motivos culturales, fue una categoría más atractiva y con mayor éxito en las localidades que la de Patrimonio Artístico Nacional, especialmente por las jugosas subvenciones y generosos beneficios que se garantizaban. No obstante, como veremos a continuación, ambas categorías podían llegar a concurrir.

La *Ley de 28 de diciembre de 1963* priorizaba en la declaración de "Centros de Interés Turístico" a aquellas Ciudades que dispusieran de los servicios indispensables para el alojamiento masivo de turistas. No obstante, aunque no supusiese registro administrativo, su calificación como tales podían ser aplicables a los *conjuntos monumentales o de sectores históricos o artísticos*. Cabe decir, que los valores culturales despertaban ciertos recelos entre los gestores superiores en la medida en que pudieran entorpecer el desarrollo turístico antes que su fomento[383].

Así también contemplaba una segunda categoría de "Zona de Interés Turístico Nacional" que además era extensible a áreas que poseyeran *razones especiales de índole topográfica, geográfica, histórica, monumental, sanitaria u otras que justifiquen la excepción*.

Aunque se insta desde el texto jurídico a la coordinación entre Administraciones Central y Local en las labores de gestión, la Entidad Municipal vuelve a ser la gran perjudicada en la

[383] *En todos los proyectos de utilización de los monumentos históricos y artísticos, regulados por las Leyes de 13 de mayo de 1933 y 22 de diciembre de 1955, será oído el Ministerio de Información Y Turismo, que informará sobre su repercusión en los intereses turísticos*. Art. 6.

distribución de competencias. Una vez conseguida la máxima consideración, los Ayuntamientos son desplazados en cuestiones de planificación por el Ministerio de Información y Turismo, restringiendo su intervención, (como en los casos anteriormente vistos), a su capacidad para solicitar la declaración y, en cualquier caso, a la presentación de evaluaciones e informes que preparan la actuación de los organismos competentes.

La Ley de Centros dispone todo un marco instrumental para la actuación y el desarrollo de las localidades declaradas. Establece el "Plan de Promoción Turística del Centro o Zona", que contempla, entre otros aspectos relativos a instalaciones hosteleras, *mejoras o modificaciones previstas en cuanto a conservación o embellecimiento del paisaje*. Como condición excepcional el Plan es redactado por el promotor de la declaración (siempre vigilado de cerca por los órganos superiores), que de ser el Consistorio, implicaría la gestión municipal en sus cometidos. Asimismo ha de estar coordinado con Planes *urbanísticos, monumentales o de obras públicas* preexistentes para delimitar convenientemente las pautas de actuación. No obstante, a pesar de su abundante contenido en materia urbanística[384], éste es un Planeamiento de carácter estratégico, que prepara el camino para la verdadera norma ejecutiva: el Plan de Ordenación Urbana.

Precisamente, aquí la Ley impone restricciones en la edificación indiscriminada con objeto de impedir la degradación de la estampa más atractiva de los pueblos. La incoación del expediente suponía ya una suspensión de los Planes hasta la elaboración de otros más convenientes a los requisitos que se solicitaban para alcanzar este rango[385]. En su redacción los Ayuntamientos, siempre y cuando sean parte interesada en la declaración, actuarán como colaboradores del Ministerio de Vivienda y Obras Públicas. De igual modo, aunque escasamente, alcanzan a intervenir en la gestión de los Centros, siempre desde la imposición, la vigilancia y el control de legalidad que llevan a cabo los organismos superiores. Ante todo, las Administraciones Locales podrán otorgar *las autorizaciones y licencias que se soliciten para las obras, construcciones, instalaciones, servicios y actividades concretamente previstas o incorporadas a los respectivos Planes*[386]. Con ello, se da a entender que el régimen jurídico establecido por los Planes es suficiente para que, conforme a ellos, los Ayuntamientos puedan llevar a cabo una gestión adecuada a los principios de la Ley. En esta labor, las Corporaciones

[384] Art. 14.
[385] Art. 8.1.
[386] Art. 17.1, c).

locales controlarán y vigilarán el cumplimiento y ejecución de los Planeamientos, aunque la sanción de las infracciones e la subsanación de las irregularidades corresponden al Ministerio competente.

La Ley de 1963 apenas presta atención a los valores culturales y a su conservación, no obstante, los documentos que se suman posteriormente, sí. La *Orden de 10 de diciembre de 1964*, sobre inscripción en el "Registro de Denominaciones Geoturísticas", es una prueba de ello. Desde sus primeros artículos busca una integración de los proyectos de desarrollo turístico con la existencia de interés histórico-artísticos en su morfología urbana, desde la creación por parte de la Administración de *normas específicas para que la construcciones armonicen con el paisaje y tradiciones artísticas del lugar*, y, lo que es más importante, facultando a través de la declaración de Interés Turístico Nacional medidas más sostenibles en la preparación de las infraestructuras y servicios, *de forma que permita su más racional explotación*. Para ello requiere el establecimiento de *medidas especiales en relación a aquellas áreas incluidas en los cascos urbanos que por sus singulares circunstancias de interés monumental, histórico o artístico permitan emplear estos valores como incentivo para la promoción e incremento de corrientes turísticas*[387]. Es decir, esta orden confía en el potencial cultural de las Ciudades históricas como recurso económico, de ahí su incidencia en las medidas para el desarrollo de políticas de tutela.

Luego, de su mera calificación estipulada en la Ley del 63, esta Orden se sitúa a la vanguardia en las declaraciones de *lugares, edificios o complejos de interés artístico, histórico o monumental de notoria importancia*.

Este optimismo es equiparable a un ligero incremento de competencias municipales. Al margen de sus funciones de vigilancia y control antes aludidas, la Corporación que haya redactado el Plan de Promoción podrá redactar el Plan de Ordenación Urbana, que, por supuesto, será posteriormente elevado al Ministerio de Vivienda. Asimismo, la Administración Local recupera su potestad para otorgar *concesiones, autorizaciones o licencias para obras, construcciones, instalaciones, servicios o actividades dentro de un Centro o Zona* siempre y cuando no tengan fines turísticos o industriales, ya que la Legislación vigente en la materia así se lo asigna, aunque igualmente sigan dependiendo de la

[387] Art. 2, a) y b).

autorización expresa del Ministerio, a través del Comisario de zona, verdadero gestor en los Centros y Zonas declarados.

Las Administraciones Municipales adquieren especial relevancia en el Título VI, sobre las "Medidas preventivas o cautelares"[388], en las que, si bien no sólo siguen exentas de responsabilidades, sino aún más perjudicadas, desempeñan un papel vital también en relación con su consideración como policías de las Entidades competentes. La Orden crea, entonces, un sistema por el que se pretende interesar a las Corporaciones locales de las cuales dependan centros con potencial turístico en la solicitud de declaración. E incluso crea declaraciones preventivas que los organismos posteriores realizan de oficio al margen de los entes municipales. En este caso la interferencia es si cabe mayor ya que el Ministerio de Información *deberá fijar las directrices generales que salvaguarden el interés turístico, a las que las Ordenanzas habrán de sujetarse requiriéndose, como presupuesto previo a su entrada en vigor, la aprobación por el citado Departamento ministerial*. Y una vez obtenida la autorización, el Ayuntamiento procederá a su aprobación.

El régimen que se establece desde el Ministerio de Información y Turismo, en el que, de una manera u otra se vean involucrados Patrimonio y Ayuntamientos, culmina con el *Decreto de 9 de 1974* sobre ordenación de "Centros de Iniciativas Turísticas" que son órganos para el fomento del turismo. Sin llegar a tener un papel ejecutivo, en sus funciones de asesoramiento aspira a *contribuir y atender a la conservación y defensa del paisaje y de la arquitectura local, a la pureza, salubridad y belleza del medio ambiente, procurando la exaltación de los particulares valores de cada zona, sector o lugar turístico* o, en una importante labor de difusión y concienciación; también busca *interesar y estimular el cumplimiento de las normas urbanísticas y por el respeto y conservación de los estilos arquitectónicos y conjuntos monumentales correspondientes a cada época y lugar*, con el fin de que *las nuevas construcciones guarden la armonía adecuada con el marco natural y arquitectónico en que se encuadren*[389]. Su ámbito de actuación puede circunscribirse al territorio municipal, y deberá estar integrado, entre otros, por personas directamente interesadas en el desarrollo turístico local. Aunque sin ánimo de lucro los Centros de Iniciativas Turísticas, pueden ser subvencionados por las Corporaciones locales.

[388] Arts. 106-108.
[389] Art. 2.

Este órgano, mucho más completo en sus cometidos, en su concepción como oficina de asesoramiento, y supliendo las tareas que no alcanza a desempeñar la Administración por no disponer de entidades y técnicos especializados, carece de articulación con la Corporación local, la cual debiera ser indispensable.

CAPÍTULO II

II.3. LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA: PRINCIPAL INSTRUMENTO DE ACCIÓN URBANA PARA LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

Quienquiera que desee llevar a cabo un trabajo duradero y profundo debe conocer de verdad la Ciudad, haber penetrado su alma…[390]

Ya hemos visto cómo a través del Régimen local y las Ordenanzas, los Cabildos y Consistorios han entrado de lleno en la tarea de ordenación de la Ciudad a través de las labores de policía y ornato, así como se han multiplicado los puestos de Maestros Mayores de obra, alarifes, albañiles y arquitectos, o la creación de áreas técnicas especializadas en la materia, a cargo de la realización y supervisión de las obras públicas y privadas.

La evolución en la gestión urbanística de la Ciudad es simultánea a la codificación y afianzamiento de la Administración Municipal. La gestión urbana postulada desde el estatuto local y la normativa propia es escueta en exceso para afrontar la gestión urbanística. De ahí que surja, con más fuerza cada vez, una Legislación específica que guíe con mayor exhaustividad las actuaciones.

Así, en el transcurso de la Edad Moderna, las Entidades Locales asumirán definitivamente la dirección de los asuntos urbanos. La regulación de la actividad urbanística desde la Legislación emanada del órgano central, irá gradualmente sustituyendo la actuación fragmentaria y heterogénea que se había mantenido hasta el momento.

Los comienzos de este nuevo cuerpo jurídico están marcados por la política de Ensanche y Reforma Interior. Gran parte de las acciones que afectan al entorno urbano se sintetizan en la extensión de las Ciudades, olvidándose habitualmente la ordenación de los centros históricos, *sometidos únicamente a las obsoletas medidas de policía urbana*[391], y a labores mínimas de limpieza, cuando no sufren su destrucción parcial a través de los Planes de renovación que los atraviesan.

---

[390] P. GEDDES de su ensayo "La evolución creadora de las Ciudades" recogido en CHOAY, F.: *op. cit.*, p. 430.
[391] PAREJA I LOZANO, C.: *Contenido y alcance de los Planes Especiales de Reforma Interior en el sistema de Planeamiento Urbanístico*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1984, p. 27.

Se ha insistido en el trasfondo eminentemente financiero[392] de la Ley de Ensanche y Reforma Interior. La Ciudad, crecientemente mercantilista, adecua su infraestructura para intensificar su explotación como valor de cambio, y prepara el contexto para el nacimiento de una sociedad esencialmente urbana que sobrevive a la etapa industrial. Pero, más allá de interpretaciones materialistas, esta nueva concepción responde a nuevos criterios estéticos implícitos en el espíritu ilustrado, acordes a medidas higienistas y de embellecimiento público.

Comenzando en el siglo XVIII y durante todo el ochocientos, cobra razón de ser un nuevo instrumento que ha caracterizado y aún determina toda la política de acción en las Ciudades: los Planes de Urbanismo. Sus primeras versiones esquemáticas de planos geométricos, que afectaban eminentemente a las fachadas, y su sucesiva complicación con el añadido de Ordenanzas especiales (de las que hemos hecho mención), o la apuesta por su proyección integral frente a zonas particulares, hacen que el nacimiento del Planeamiento se conciba desde sus *efectos habilitantes para que la Administración* [local, en este caso] *pueda actuar*[393]. En aquéllos y en éstos se permite, no ya una visualización de las actuaciones y un punto de partida para las estrategias, sino también las pautas necesarias para el control y el arbitraje de la propiedad y las actividades económicas que, aunque se pretenden de una manera equitativa y equilibrada, se volcarán con los intereses especulativos de la burguesía.

La lectura cada vez más integrada del Plan se resiste a constatar la presencia de los valores culturales de la Ciudad. La Legislación urbanística avanza al margen de la nueva sensibilidad patrimonial, realizando contadísimas alusiones a las prioridades de conservación y habilitando nuevos instrumentos especiales, no suficientemente comprometidos con esta doctrina proteccionista.

No será hasta la nueva ordenación jurídica, próxima ya a los cambios estatales que traerá la Democracia, cuando comience a asimilar los nuevos imperativos socio-culturales en esta materia. En un momento en el que prima el valor comercial y capitalista, *los sectores históricos son espacios dependientes dentro de la Ciudad y, como tales, la evolución de*

---

[392] Según DOMÍNGUEZ BASCÓN, los Ayuntamientos recibían una compensación por la realización del ensanche de los impuestos estatales aplicados a la zona, además de la posibilidad de imponer una subida del 60 por ciento. En "Concreción de los problemas medioambientales de la Ciudad en la Legislación urbanística española del siglo XIX", *Ería*, 57, Departamento de Geografía-Universidad de Oviedo, Oviedo, 2002, p. 54.

[393] MARTÍN RETORTILLO, S.: "Antecedentes del concepto de Plan y referencia a la Legislación de fomento del siglo XIX", *Revista de Administración Pública*, 49, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966, p. 46.

aquéllos se condiciona a los intereses de ésta[394], luego la imposibilidad de competir con intereses lucrativos hace que su destrucción sistemática esté a la orden del día.

La exclusión del ámbito donde los Consistorios demuestran tener más fuerza, hace que su implicación en la cuestión patrimonial sea, no ya secundaria, sino ínfima, aprovechando el amplio margen de actuación que le dan las Leyes que analizamos a continuación para llevar a cabo un Urbanismo de sustitución.

He aquí que en el análisis que tenemos por delante no encontremos referencias de interés respecto a la protección patrimonial.

[394] FERNÁNDEZ SALINAS, V.: "Los centros históricos en la evolución de la Ciudad Europea desde los años setenta", *Ería*, 34, Departamento de Geografía-Universidad de Oviedo, Oviedo, 1994, p. 131.

II.3.1. Las primeras regulaciones de la Ciudad

Aunque carentes de sistematización tanto en sus planteamientos como en su práctica, la Historia de la Ciudad asiste a una incipiente ordenación que se irá haciendo más compleja hasta que en el siglo XIX se normativiza.

Al igual que Roma fue testigo del nacimiento del Municipio, también ocupó un puesto aventajado en la regulación urbana. En esta ocasión el *Digesto* nuevamente insiste en la defensa de los espacios públicos, ya que a través de éstos se atiende también a los privados en la medida en que aquéllos *están al servicio de los particulares, no como propios de éstos, sino de la Ciudad… Por lo cual, si alguien hace algo en lugar público que redunda en daño de un particular, puede ser demandado por el interdicto…*[395]. Ésta es la clave para entender el derecho urbanístico, el cual parte de la Ciudad como bien común en la medida que afecta al privado. Siempre y cuando no se den estas condiciones, habrá libertad para edificar. A partir de aquí, se desarrollan preceptos de limpieza y restauración de vías, regulación de servidumbres, etc.

Las *Siete Partidas* de Alfonso X tampoco son indiferentes a la problemática urbana, donde el control policial de las construcciones recae en el *iudgador del logar* y de los *buenos maestros* que realicen informes de peritaje sobre las nuevas construcciones[396], pero situando las responsabilidades de la obra pública en el Rey, el cual desempeña su labor a través de *omes señalados e entendidos e acuciosos*. Asimismo, informa sobre la competencia de los gastos, de responsabilidad eminentemente municipal, en la medida en que recaen sobre los fondos del común, y, si éstos faltasen, a través de la recaudación que a propósito se hiciera entre los vecinos[397].

Esta autoridad del Rey en materia urbanística se mantiene, aunque en algún caso, como en el requisito de autorización previa a la construcción, comparte obligaciones con el Concejo[398], que sería, sin duda, el que asumiría la mayor parte de estas competencias.

Asimismo, y como se ha visto, existe una especial insistencia en la creación de un cuerpo técnico que atienda a las infracciones y a las irregularidades urbanísticas[399]. Este nuevo perfil

---

[395] *Digesto* 43, 8,7, 2 y 3.
[396] Tercera Partida, Tit. XXXII, Ley X y Ley XII (ALFONSO X: *Las Siete Partidas. Glosadas por el Licenciado Gregorio López (1555)* (edición facsímil), Boletín oficial del Estado, Madrid, 1985)
[397] *Ibidem*, Ley XX.
[398] *Ibidem*, Ley III.

del personal cualificado dependiente del Órgano Central es el que hereda la Etapa Moderna en la figura del Maestro Mayor de Obras, esta vez desempeñando la totalidad de su trabajo exclusivamente al servicio de la Ciudad, y como figura adscrita ya a la Administración Municipal.

A finales del setecientos la trascendencia de los Ayuntamientos está afianzada; su labor en el control de la legalidad urbanística es indiscutible, no sólo en la reglamentación específicamente local sino en los nuevos documentos legales que ya se emiten en esta materia[400].

La nueva etapa urbanística que se inicia desde mediados del siglo pivota en cuestiones de estética urbana. La Ciudad como obra de arte y como máxima realización del hombre hace concurrir al organismo entonces responsable de Bellas Artes, la Academia de San Fernando, en la labor urbanística desempeñada por los Ayuntamientos, que desde entonces deberán elevarles sus proyectos de urbanización, conforme a la famosa *Real Orden de 23 de octubre de 1777*, refrendada por la *Real Orden de 23 de julio de 1789*.

En ninguno de los documentos citados se alude a la conservación del Patrimonio, y menos aún a la responsabilidad de los Consistorios en esta tarea. Nos queda en ellos, sin embargo, la gestación de la disciplina urbanística y la capacitación de la Administración Local para atender a sus demandas. Aunque, igualmente, la autosuficiencia de unos preceptos que se yuxtaponen con otros en los que se defiende la protección monumental, y no son asimilados como parte de ese dominio de la Ciudad.

---

[399] Como por ejemplo en el control de las obras expresada en la Ley II (*Ibidem*) sobre *como se pueden fazer derribar las paredes, e los arboles de que algunos se temen de rescebir daño si cayessen sobre sus paredes*.
[400] *Circular de 2 de septiembre de 1791*.

II.3.2. La Legislación de Ensanche y Reforma Interior como esencia de la política urbana

> *No hay apenas Ayuntamiento ni concejal que no se haya propuesto fundir y regularizar la población a su manera, trazando líneas sobre el mapa topográfico cual sobre un yermo erial lo hiciera, sin desviar jamás su inflexible recta por consideración alguna, a no ser una que otra personal… los arcos caen, los saledizos se espejan, los paredones se blanquean, las calles se ensanchan para abrir paso al carro triunfal de la civilización, y si por ellas no cabe, se le franquea brecha, como al caballo de Troya, a través de monumentos seculares.*[401]

Con estas palabras el historiador y arqueólogo José María Quadrado, con la misma melancolía que en su día lo hicieran Charles Baudelaire o Victor Hugo, evalúa la incidencia del ensanche en el Patrimonio Cultural. Las destrucciones sistemáticas e indiscriminadas se convierten en el componente fundamental del período comprendido desde comienzos del siglo XVIII hasta el último tercio del XX. Lo amparan un nuevo posicionamiento ante la Ciudad y un soporte legal dispuesto a la regeneración total de la morfología heredada.

Los Corregidores, verdaderos encargados de la política local hasta bien entrado el siglo XIX, serán los que concentren la dirección de policía y estética urbanas, cuyo trabajo principalmente se basa, bien en evitar *desproporción* o *desigualdad* en las obras de nueva planta, bien en obligar a los propietarios a la reparación o derribo en caso de ruina. A estas funciones se suma una especialmente trascendental en la ordenación urbana posterior, cuyo cometido subraya *que en ocasión de obras y cosas nuevas, u derribos de las antiguas, queden más anchas y derechas las calles, y con lo posible capacidad de las plazuelas*. Con estos términos la *Ordenanza de Intendentes Corregidores de 13 de octubre de 1749* y la *Cédula de 5 de mayo de 1788*, iniciaba una nueva forma de entender la Ciudad a partir de su desarrollo homogéneo y, para conseguir esta finalidad, de la destrucción sistemática de todos aquellos inmuebles o espacios urbanos que la obstaculizaran.

---

[401] QUADRADO, J. M.: *Dos palabras sobre demoliciones y reformas*, Palma, Imprenta de Juan Guaps, 1851, pp. 9 y 10, citado en ANGUITA CANTERO, R.: *Ordenanza y policía urbana. Los orígenes de la reglamentación edificatoria en España (1750-1900)*, Granada, Universidad-Junta de Andalucía, 1997, nota al pie 3, p. 266.

Sin embargo, si hay una cuestión a tener en cuenta, no sólo en este contexto, sino también en las etapas posteriores, es que las medidas de saneamiento no afectan de la misma forma a todas las Ciudades, ni serán llevadas a cabo de manera sistemática conforme a la persistencia de la Ley.

Así, se priorizan las actuaciones en comunidades con mayor número de población[402], y en especial, en las capitales de Provincia, o bien únicamente por su relevancia socio-económica. Ello sostendrá gran parte de las modificaciones urbanísticas en villas y pueblos de menor importancia hasta, incluso, bien entrado el siglo XX, produciéndose, si cabe, una conservación del Patrimonio indirecta, por omisión o exclusión, en estas localidades[403].

Igualmente, tampoco estas medidas se ejecutan de manera inmediata ya que, a pesar de que se levantan los planos conforme a lo estipulado, el ensanche o la reforma, no sólo no se realizan, sino que ni tan siquiera se llega a proyectar. En realidad se trató de actuaciones improvisadas conforme se imponían las necesidades de transformación del espacio público que no consiguieron integrarse ni ampliarse a Planes Generales ni a proyectos globales, hasta bien entrado el siglo pasado. [404]

El ochocientos, no obstante, traerá consigo la generalización de estas operaciones urbanísticas que se imponen respaldadas por una burguesía de enriquecimiento galopante y una Administración Local que facilita su camino en sus ambiciones, en el marco de una Legislación dispuesta a respaldar estos actos.

Una vez que los Ayuntamientos asumen definitivamente las labores de policía urbana, desplazando a los Corregidores[405], se sitúan en la vanguardia ejecutiva de las reformas de los

---

[402] Así lo dice la *Ordenanza de Intendentes Corregidores de 13 de octubre de 1749* y la *Cédula de 5 de mayo de 1788*, que prioriza la aplicación de sus recomendaciones a *las Ciudades y villas populosas*. O luego, en la misma Legislación de Ensanche (*Real Orden de 19 de diciembre de 1859*), se insta a la redacción de planes en localidades superiores a 8.000 habitantes.

[403] Lamentablemente, como veremos, esta jerarquía en la prioridad de intervenciones se extenderá también a la protección del Patrimonio, siendo las capitales las principales receptoras de las normativas y fórmulas para la tarea tuitiva.

[404] ANGUITA CANTERO, R.: *op. cit.*, p. 275-278.

[405] *Con arreglo a lo dispuesto en los artículos 72, 73, 83 y 171 de la vigente Ley Municipal, es de exclusiva competencia de los Ayuntamientos el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos, y en particular todo lo referente a la policía urbana y rural, limpieza, higiene y salubridad, siendo sus resoluciones en estas materias inmediatamente ejecutivas, salvo los recursos que determinan las Leyes*, en *Real Orden de 16 de diciembre 1887*. Pero principalmente *Ley de 22 de diciembre de 1876 declarando de utilidad pública las de ensanche de poblaciones, y dictando disposiciones para regularizar éste en lo referente a calles, plazas, mercados y paseos y sobre tramitación de los expedientes, arbitrios y exenciones, empréstitos, Ordenanzas, etc.* (*Reglamento de 19 de febrero de 1877*), art. 9 y otros.

ensanches, eso sí, a instancia del Gobierno. Las obras de carácter público y la regulación de las correspondientes particulares, desde entonces se fomentarán desde los Consistorios.

Precisamente, en su ejercicio, los Municipios serán los máximos responsables en las agresiones contra el Patrimonio Cultural, a partir de un cuerpo jurídico que se fundamenta en varios preceptos recurrentes.

II.3.2.1. Las claves de la destrucción del Patrimonio a partir del Ensanche y Reforma Interior de poblaciones

La Legislación de Ensanche y Reforma Interior que se emite a lo largo del siglo XIX y parte del XX dispone para el cumplimiento de su cometido una serie de instrucciones dispuestas para favorecer las reformas urbanísticas. En función de este cometido, se entiende que son las mismas que de una manera u otra favorecen el menoscabo del Patrimonio Cultural urbano. Luego en este epígrafe no podemos hablar de las atribuciones de los Consistorios en materia patrimonial, sino del conjunto de competencias que adquieren a partir de este momento para acabar radicalmente con aquél.

He aquí que los documentos jurídicos tienden a insistir en la cesión forzosa de la propiedad para el uso público o la obligada construcción conforme a las nuevas alineaciones. Así también el personal técnico que se crea en estos momentos, carece de obligaciones respecto a la tutela y conservación, con excepciones en el ámbito provincial, y en todo caso alcanza a recurrir a los organismos especiales. Y, por último, la propia concepción de los planos dispuestos para la actuación urbana obvia la presencia de elementos culturales o de los monumentos que existen en la Ciudad.

Pero veamos más detenidamente estos puntos.

Las prohibiciones de reparación parcial, la ruina y la expropiación forzosa

Es quizás la que más artículos ha acumulado en la Legislación de Ensanche y Reforma Interior, así como la que más estragos ha causado a la protección patrimonial, negando

incluso los derechos de conservación y reparación a los propios particulares, que tuvieran voluntad de hacerlo por causas económicas.

A pesar de que la elaboración de planos de obras públicas contempla la consulta popular y reclamaciones pertinentes, y en todo momento, busca el consenso con los propietarios[406], los actos de destrucción y expropiación forzosa, amparada en la situación de vivienda ruinosa, o en el impedimento de arreglos en inmuebles sujetos a nueva alineación, no deja tregua a los ciudadanos para recurrir la decisión tomada por el organismo público.

Las autoridades locales son, en todo momento, responsables para *entender y resolver en los expedientes relativos a la reedificación o enajenación en su caso, de los solares ruinosos con arreglo a las disposiciones vigentes*[407], pero sobre todo, les corresponde ordenar la demolición de fábricas en ruina, así como la prohibición de su reparación si están afectados por nuevas alineaciones[408]. Ante estas disposiciones, la certificación del nivel de degradación de muchos edificios se acomodaría a las exigencias impuestas desde el atirantado previsto en la zona.

Esta inclemencia ante los inmuebles antiguos no da tregua ni tan siquiera a los pisos que no están afectados por la alineación. Es por ello que, la destrucción sistemática por parte del Ayuntamiento de los edificios que habrán de adaptarse a los nuevos requisitos de ornato, afecta a la globalidad de la construcción, ya que *sería inadmisible la especie de escalones o graderías que podrá resultar de permitir que los pisos de una casa se sujeten a distintas líneas de fachada*[409]. En este sentido, la demolición ha de ser total a pesar de que su estructura o elementos sólo sean deficientes en una sola parte.

Es decir, se dispone todo un conjunto de preceptos al servicio de la nueva planta sin que se admita cualquier amago de conservación. No obstante, se consiente la realización de obras de consolidación, a efectos de evitar daños personales y por cuestiones de higiene y salubridad, o

---

[406] *Ley de 22 de diciembre de 1876 declarando de utilidad pública las de ensanche de poblaciones, y dictando disposiciones para regularizar éste en lo referente a calles, plazas, mercados y paseos y sobre tramitación de los expedientes, arbitrios y exenciones, empréstitos, Ordenanzas, etc. (reglamento de 19 de febrero de 1877)*, art. 31.
[407] *Real Orden de 31 de marzo de 1862.*
[408] *Real Orden de 21 de marzo de 1879.*
[409] *Real Orden de 21 de junio de 1876.*

de mejora de la estética, siempre y cuando no *aumenten sus condiciones de vida o duración*, en tanto que, si poseen esta finalidad, el propietario habrá de destruirlas completamente[410] .

De todo ello emana una abundante jurisprudencia donde los propietarios demandan a las Administraciones ante sus obligaciones de demoler. Por supuesto, en todos los casos son recursos frustrados. Esta falta de respeto hacia los intereses de los particulares y su propiedad alcanza cotas abusivas, llegando incluso a no considerarse la causa de utilidad pública para proceder inmediatamente a la expropiación[411].

Pero esta política no sólo afecta directamente a los privados, también a los inmuebles públicos, aunque muchos de ellos queden fuera de la nueva ordenación[412]. Son los casos que afectan a la destrucción de murallas[413]. El "saqueo legal" de sus materiales por parte del Ayuntamiento, la apertura de vías, su derribo total para abrir la Ciudad al exterior y la consecuente urbanización de la zona, constituyen la crónica de la desaparición de las Ciudades fortificadas españolas.

Hasta qué punto se puede recurrir al valor cultural para detener el procedimiento de expropiación y destrucción, no es una cuestión de la que se haga mención. Llegamos a sobrentender, sin embargo, que los inmuebles históricos pudieran estar exentos de estas medidas, ya que, en la búsqueda de la mesura y la unidad estética, el monumento, como ejemplo y síntesis de este espíritu, sería incorporado en la ordenación propuesta. Pero nada de esto se explicita formalmente en la Ley.

El personal técnico

Con la normativización de la actividad urbanística surgen entidades gestoras especializadas que lleven a cabo su gestión. Las labores de policía se ponen en funcionamiento a través de Comisiones técnicas, que vinieron a sustituir las labores de alarifes y maestros de obras asociados al Antiguo Régimen.

---

[410] *Real Orden de 12 de marzo de 1878*, art. 3 y 12.
[411] Sentencias de 19 y 30 de noviembre de 1907.
[412] *Los edificios públicos o de utilidad general no estarán sujetos a las reglas y condiciones que se establecen para los demás* en la *Real Orden de 10 de junio de 1854. Bases para la anchura de las calles y altura de las casas*, art. 27.
[413] *Ley de 15 de julio de 1912*, sobre la autorización a la Ciudad de Pamplona para que proceda al derribo de las murallas.

CAPÍTULO II

Adscritas a los Ayuntamientos las Comisiones de Obras y Ensanche, serán responsables en la elaboración de los Planes y su desarrollo ejecutivo.

La especialización progresiva de los trabajos a desempeñar por la Administración Local en cuestiones urbanísticas toma cuerpo decisivo en la autorización de licencia, en la que cada vez se requiere la presentación de proyectos de mayor complejidad, incluyendo memorias explicativas y contextualizadoras de los proyectos además de su supervisión a cargo de un arquitecto. Así mismo, el Ayuntamiento cuenta con un equipo facultativo que revise las solicitudes y su posterior ejecución.

Las exigencias de un cuerpo técnico capacitado que dirigiera las obras, conlleva la aparición del arquitecto municipal, que no obstante limita su presencia a poblaciones de considerable importancia y extensión[414]. A pesar de buscar en la codificación de esta figura la conexión entre especialistas y gestores, haciendo relación de sus funciones concretas, en ningún momento se alude a posibles responsabilidades en la protección y salvaguarda del Patrimonio Cultural urbano.

No así, su homólogo provincial, recibe importantes atribuciones en esta cuestión. Éstos son *individuos natos de las Comisiones de Monumentos Artísticos e Históricos*[415], en cuyo seno se erigirán garantes de la conservación de monumentos artísticos e históricos, solicitando su restauración e instando a los organismos competentes, las Academias de la Historia y Bellas Artes, a colaborar en esta tarea[416]. Igualmente sorprende cómo el texto legal organiza el tiempo en el que estos arquitectos permanecen *desocupados* (¡), instándoles a que realicen una labor de campo y de acopio de información *utilizando los viajes que estas mismas ocupaciones les obliguen a hacer por los pueblos de su Provincia*. En los estudios resultantes han de hacer constar:

> *1º. Noticias de los edificios públicos notables, tanto religiosos como civiles y militares de todas clases, expresando sucintamente su destino primitivo y actual, su estado de conservación, mérito artístico, género o estilo a que pertenecen, época de su construcción y datos históricos que hayan podido recoger acerca de ellos, acompañando cuando lo crean necesario los dibujos o apuntes gráficos que puedan conducir a su más perfecto conocimiento.*

[414] *Real Decreto de 1 de diciembre de 1858*, art. 5.
[415] *Ibidem*, art. 9.
[416] *Reglamento de 14 de marzo de 1860*, arts. 7.9. y 15.

2º Iguales noticias sobre los monumentos artísticos e históricos, si los hubiese en la Provincia.[417]

Al margen de la enorme sobrecarga de estos profesionales, a los que se les encomienda una labor de catalogación al mismo tiempo que desempeñan su tarea de inspectores en toda la Provincia, resulta significativa la implicación del técnico en Urbanismo en las cuestiones culturales, siendo protagonista activo en su gestión. Un planteamiento acertado en su fondo y de buenas intenciones, pero abocado al fracaso en su logística debido al titánico esfuerzo que supone a los arquitectos provinciales la atención al Patrimonio Cultural de la Provincia.

La falta de constatación de monumentos en la abstracción planimétrica de la Ciudad

La sistematización en el uso del levantamiento de planos geométricos que guiarán las actuaciones urbanísticas de nueva planta y remodelación[418] llevó consigo un proceso de abstracción de la morfología y de las actuaciones de la Ciudad, en las que se visualizaban las fórmulas que habrían de condicionar la vida urbana en un futuro.

No obstante, en la traducción planimétrica de la Ciudad no se establecen (o al menos, no consta en los textos legales) fórmulas especiales para constatar la presencia de monumentos o de inmuebles y espacios dignos de particular conservación. Aunque pensamos que, aún así, estarían indicados, tal y como ocurre con las esquemáticas indicaciones de la Leyenda, la cuales hacen constar en tinta negra la distinción de lo que habrá de permanecer en la remodelación, y que sí se especifica en la Ley.

Esta ausencia es síntoma probado de la débil consideración del valor cultural de muchos inmuebles, que finalmente serían destruidos, o de su escasa incidencia como condicionante de la ordenación de la Ciudad.

Pese a todo, hay alguna excepción como la que recoge el *Reglamento de los arquitectos provinciales de 14 de marzo de 1860*. En su artículo 10, se recomienda, a las Comisiones Provinciales de Monumentos y a los arquitectos provinciales como integrantes de ésta, la elaboración de *planos detallados de su estado actual*, haciendo constar en su memoria

[417] *Reglamento 14 de Marzo de 1860*, art. 19.
[418] *Real Orden de 25 de julio de 1846*.

descriptiva *todos los datos históricos que puedan recogerse y el análisis artístico de su carácter o estilo y época a la que pertenece*. Con ello el Plan quiere convertirse en un instrumento director de las intervenciones que hayan de realizarse en los monumentos artísticos. En su capacidad para encauzar la restauración, el Planeamiento busca conseguir que ésta armonice con las cualidades y morfología del bien, es decir, que *forme con ello un todo regular y homogéneo*.

En conclusión, la reforma propuesta desde las operaciones de ensanche, acabó no sólo con las manzanas históricas, sino también con las dimensiones de las parcelas[419], las cuales serían sometidas a los nuevos imperativos de los cambios de usos y costumbres. Estas reparcelaciones, no sólo afectaron a las unidades mínimas de habitación sino también y sobre todo, a las grandes propiedades que pasaron a disposición pública tras la desamortización. Muchas de ellas, sin embargo, no llegaron a afectar a la estructura de tantas casas solariegas que pasaron a convertirse en corrales de vecinos o en multipropiedades.

II.3.2.2. Una pequeña puerta abierta a la conservación: el Reglamento de 1924.

A la desolación del panorama analizado sigue un intento que, como primicia, busca una integración de la protección patrimonial en la ordenación urbanística.

Son muchos los aciertos del *Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 1924*, siendo quizás el primer texto legal que puede considerarse Ley de Urbanismo, y el encargado de sistematizar las aportaciones que habían venido dándose a golpe de decretos aleatorios e intervenciones aisladas.

Las carencias que se han detectado en la planimetría propuesta en la etapa anterior serán aquí subsanadas. Así, el texto considera que, en la redacción de los proyectos de ensanche se tendrán en cuenta, no sólo el estudio de la *localización de monumentos y edificios públicos*, *agrupando por secciones o barrios las construcciones de la misma naturaleza, situándolos en lugar adecuado al servicio que han de prestar*, sino también aquellos proyectos urbanísticos

[419] *Ley de 17 de junio de 1864 sobre enajenación de terrenos o pequeñas parcelas*.

que afecten a edificios artísticos o históricos, declarados o no, *deberán respetarlos en sus trazados, salvo caso de imposibilidad manifiesta*[420]. Esto es, se constataba desde el Urbanismo la presencia en la Ciudad de inmuebles con régimen especial que, como novedad importante, considera también los bienes no registrados por la Administración competente de Bellas Artes. Sin embargo, se aprecia cómo esa integración aún es ligeramente parcial, ya que se pretende la zonificación y la delimitación de áreas que cumplan con idénticas cualidades, no respondiendo, en este sentido con la realidad urbana del bien cultural, dinámica y abierta. Y, por otra parte, esta atención a los inmuebles históricos no exceptúa totalmente la posibilidad de aplicación del Plan de Reforma Interior.

Una cuestión decisiva que ha de ser considerada es la competencia que se asigna a los Ayuntamientos en la gestión del Patrimonio[421], los cuales no sólo han de *velar por la conservación de los monumentos artísticos o históricos, bien sean de la propiedad de los Municipios o de la de otras Corporaciones o particulares*, sino que, en el ejercicio de sus facultades *podrán impedir la demolición de monumentos artísticos e históricos y las obras de reparación que modifiquen su estilo arquitectónico*, consintiendo únicamente aquellas que contribuyan a la *consolidación de elementos constructivos y la restauración de los artísticos y decorativos*.

De igual forma los Consistorios han de disponer sus instrucciones de ornato conforme a los requisitos de los monumentos, como la adecuación de las especies de árboles que habrán de ser plantados para no entorpecer la contemplación de los mismos. O también pueden activar el procedimiento de expropiación forzosa para impedir el derribo de *aquellos monumentos artísticos e históricos que sus propietarios deseen derribar*.

Estas instrucciones, de pasmosa clarividencia en la problemática de los centros históricos y el valor cultural de los pueblos, eran insuficientes si las contrastamos con un articulado todavía incapaz de sostener la explotación intensiva y extensiva del suelo. Prueba de ello es la cuestión que se resuelve en la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de diciembre de 1929, donde se concluye que un Consistorio no puede *negar a un particular el permiso para edificar con el pretexto de que aquella zona se halla sometida a un estudio de ordenación urbana o que ya está reglamentada por un plano de población en trámite*[422].Si tenemos en

[420] Art. 6. y 104.
[421] Arts. 101, 102 y 103.
[422] Citada en RODRÍGUEZ MAS, A.: *El hombre y la Ciudad*, Imprenta Provincial, Segovia, 1964, p. 155.

cuenta lo apuntado anteriormente, previamente a los Planes que hubieran de contener las referencias a los inmuebles objetos de protección, podrían haberse destruido.

II.3.3. Las tentativas legales de involucrar el Patrimonio en la gestión urbana

Muchas son las críticas que se han hecho a la Ley de 1956, entre las que ha coincidido su escasa aplicación práctica, su excesivo sentido teorético del Urbanismo y sobre todo, con respecto al Patrimonio Cultural, su falta de eficacia[423]. A pesar de su dificultad en la sistematización para una política efectiva sobre la Ciudad, en ella el Urbanismo ha sido asimilado como parte consustancial de la vida del Municipio.

El texto del 56 se presta a la especulación del suelo y a la renovación integral con algunas concesiones a la conservación que se pierden en forma y fondo, entre fórmulas herederas de las operaciones de Ensanche y Reforma Interior. Casi en los mismos términos que al más viejo estilo de la Legislación anteriormente analizada, establece un régimen urbanístico basado en sacrificar edificios que no se ajusten a las exigencias del Plan, declarándolos como fuera de ordenación[424].

Hubo intentos anteriores que habían pretendido contrarrestar esta situación, como ocurrió con la puesta en práctica de la *Ley de Ordenación de Solares*[425], la cual dispuso los medios para evitar la especulación en el casco urbano y retener la oleada de destrucciones. Las fórmulas escogidas se basaron en el intervencionismo administrativo municipal a través de distintos procedimientos tales como la expropiación forzosa o la obligación de edificar los solares yermos, poniendo freno con ello a las demoliciones que se venían continuando hasta el momento.

Sin embargo, estas mismas medidas convivían con otras "más exitosas", como la *Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964*, entonces vigente, que al contrario de contribuir al sostenimiento de la destrucción masiva, favorece a los propietarios que quieran derribar para aumentar el número de viviendas, y entorpecen a los que desearen conservar sus inmuebles.

En este contexto, la Ley hace del Plan su principal herramienta ejecutiva y del Ayuntamiento, el protagonista de la gestión urbana.

---

[423] Destacan las observaciones realizadas desde el espíritu proteccionista de Fernando Chueca Goitia para el que la Ley Suelo 1956, al poseer una excesiva especialización técnica *obedece a un pensamiento utópico y excesivamente maximalista…* además de llevar a la práctica *unos planes de ordenación que llegan al tiempo que esos valores* [culturales] *han desaparecido*. CHUECA GOITIA, F.: *op. cit.*, p. 57

[424] Art. 48.

[425] *Orden de 15 de mayo de 1945*.

II.3.3.1. El Planeamiento y la protección del Patrimonio

La Ley de 1956 supone la ratificación del Plan como máximo instrumento de los Consistorios para la actuación en los núcleos urbanos. La relación de documentos que lo conforman apunta al elevado interés que la Administración guarda en lanzar líneas de acción hacia el futuro.

Pero esta novedosa aspiración no trasciende a la Ciudad Histórica. La formulación de los Planes Especiales supone un avance serio, sin embargo, en ningún momento demostraron suficiencia plena en su redacción y posterior aplicación. Hay que esperar a la restauración de los Municipios constitucionales donde existirá un mayor esfuerzo político por su puesta en funcionamiento como respuesta al nuevo orden[426].

La inoperancia del Planeamiento en temas patrimoniales no tiene su causa tanto en la opción política, como en una cuestión de fondo que se da desde el mismo documento legal. En él, desde el marco general que se propone desde los Planes Municipales, no se prevé la constatación de edificios merecedores de protección[427], aunque podamos sobrentender que la localización *de los centros urbanos representativos y edificios e instalaciones de interés públicos* pudiera aglutinar también los bienes culturales urbanos. De hecho, en ningún momento, se habla de conservación, ni en los documentos que debiera incluir como anexos, bien sean Catálogos o normativas de esta naturaleza. Teniendo en cuenta que los Planes Generales Municipales, no sólo toman el pulso de la Ciudad, sino que también lo determinan, es sintomático que de antemano no ofrezca ni la más mínima recomendación a propósito de la salvaguarda de los monumentos histórico-artísticos.

A esta circunstancia se suma la insistencia de la Ley en la jerarquía de los Planes, situando en última instancia aquellos que tengan como objeto o consideren únicamente "la parte Histórica de la Ciudad" (Planes Especiales), los cuales habrán de adecuarse a las directrices marcadas por los Planes Territoriales o los Planes Generales y habrán de evitar prescripciones contradictorias a lo estipulado por éstos[428].

---

[426] BASSOLS COMA, M.: "Instrumentos legales de intervención urbanística en los centros y conjuntos históricos", *Revista de Derecho Urbanístico*, 118, Montecorvo, Madrid, 1990, p. 22.
[427] Arts. 9 y ss.
[428] Art. 13.

El Planeamiento Especial no está, en principio, ni necesariamente, vinculado a inmuebles declarados, aunque, si lo estuvieran, la Administración de Bellas Artes habría de mediar en su inspección[429]. El artículo concreto, haciendo relación de los ámbitos de aplicación, deja a voluntad la intervención de la Administración competente (municipal, principalmente) en su opción de salvaguardar el Patrimonio Cultural urbano. No obstante, esta mención está descontextualizada en el articulado al que se encuentra subordinado y en plena contradicción con él (ya que está concebido desde la renovación); y, también, aislada en la regulación de la gestión, (tampoco llega a insistir en su posibilidades y propuestas de ejecución). Luego, la Ley debería haber dejado abierta la posibilidad de desarrollar, mediante reglamentos complementarios, una delimitación del momento gestor de la Ley, pero no fue así.

Los defectos de documentación asociados a los Planes Generales que hemos apuntado, se subsanan en los Especiales, los cuales introducen, como novedad, el Catálogo como parte de la normativa urbanística[430], aunque únicamente como complemento a los mismos, y, por tanto, limitados al perímetro de actuación que inscriben.

Junto a estos inconvenientes resulta además de suma gravedad, el establecimiento de los plazos de los Planes, no ya por su duración indefinida, que favorece la puesta en marcha de los proyectos, sino por su revisión cada quince años, aunque contempla un examen de los programas de actuación cada cinco. Esto nos lleva a pensar en Planes inmovilistas poco acordes a la dinámica de la Ciudad, y necesitados de una evaluación más continua. Éste, sin embargo, no es un problema nuevo, como sabemos, y desde siempre hasta hoy ha acompañado a la ejecución de proyectos urbanos.

II.3.3.2. El Ayuntamiento: la ejecución de los Planes y lo patrimonial

La Ley de 1956, a pesar de hacer abundantes referencias al papel de los Consistorios en la gestión urbanística, coarta considerablemente sus competencias, determinada, ante todo, por la ausencia de directrices que favorezcan la creación de un cuerpo facultativo que desempeñe con la mayor eficacia la gestión.

---

[429] Arts. 14 y 15.
[430] Art. 20.

En cuanto a su ámbito de actuación, hasta cierto punto este texto ha conseguido relajar los trámites de inspección y autorizaciones de las Administraciones superiores, limitando gran parte de éstas a la Comisión Provincial, aunque sólo en aquellos Planes que no contengan actuaciones mayores que *supongan modificación de alineaciones ni supusieren destrucción de edificios*[431].

Los Ayuntamientos son los máximos responsables en la gestión urbanística[432]. De ellos dependen la elaboración y gestión de los Planes Generales, y, en la misma medida, pueden redactar también los Planes Especiales. No obstante, ya que éstos últimos *podrán ser formulados por cualquier órgano competente en el orden urbanístico*, la duda es de qué manera podrán ser articulados con los municipales. En este sentido, entendemos que, aunque no redactados desde el ámbito local, sí sería ésta el área desde donde se llevaría a cabo su puesta en práctica.

Los Ayuntamientos asumen la gestión patrimonial desde la Ley urbanística de una manera desordenada e implícita a través del Planeamiento Especial. Con todo, sí consideran fórmulas de actuación espontáneas, es decir, no contempladas en los Planes, *por motivos de interés turístico o estético*. Esta medida solamente afecta a *fachadas o espacios visibles desde la vía pública*, es decir, a los elementos más urbanos (menos arquitectónicos) de los inmuebles.

También, como en la Ley de 1924, se prevé la expropiación (por parte de las Administraciones Públicas) de aquellos edificios cuyos propietarios no cumplan convenientemente con las tareas de conservación, con el matiz de que este embargo podrá ser parcial o afectar únicamente a su fachada[433].

Como se ha podido comprobar, la conservación del Patrimonio es entendida desde los postulados de ornato y embellecimiento de la Ciudad, basados en la atención a dar una imagen uniforme a la Ciudad, según principios estilísticos. Se regulan sobre todo fachadas y elementos que puedan distorsionar la morfología urbana y se descuida la instancia histórica y cultural. En la línea que luego marcará la Ley de Centros de 1963, vista en el epígrafe precedente, existe una especial atención a conseguir la unidad estética, no ya para presentar

[431] Art. 34.
[432] *La competencia urbanística de los Ayuntamientos comprenderá todas las facultades que siendo de índole local, no hubiesen sido expresamente atribuidas por la presente Ley a otros Organismos*. Art. 202
[433] Art. 54.

un Conjunto Histórico, sino para conseguir el efecto de esta consideración[434]. Va más allá del respeto al entorno, cuya regulación más sincera afecta a las visuales: es sobre todo la dictadura del estilo del monumento que se extiende a todo su perímetro circundante, restaurándolo a su imagen utópica, no a su realidad cultural.

[434] *Las construcciones de toda clase en terrenos urbanos y rústicos habrán de adaptarse en lo básico, al ambiente estético de la localidad o sector para que no desentonen del conjunto medio en que estuvieren situadas, y a tal efecto: a) Las construcciones en lugares inmediatos o que formaren parte de un grupo de edificios de carácter artístico, histórico, arqueológico, típico o tradicional, habrán de armonizar con el mismo. b) Igual limitación se observará cuando, sin existir conjunto de edificios, hubiera varios o alguno de gran importancia o calidad. c) En las carreteras y caminos de trayecto pintoresco no se permitirá que la situación, masa o altura de los edificios o de sus muros y cierres limiten excesivamente el campo visual para contemplar las bellezas naturales o rompan la armonía del paisaje*. Art. 60.

CAPÍTULO II

II. 4. CONCLUSIONES

Lo observado hasta el momento nos deja en un punto clave para acometer el estudio de la Legislación emanada con el sistema democrático.

En este análisis hemos apreciado como, al margen de la naturaleza de la Ley, sea de Régimen Local, Urbanístico o Patrimonial, la aproximación a los Ayuntamientos como organismos implicados en la protección de la Ciudad Histórica ha adquirido una importancia creciente, aunque no exenta de altibajos. Los años veinte fueron, sin duda, el punto culminante donde coincidieron los códigos más favorables a los Consistorios. El *Estatuto Municipal de 1924*, el *Reglamento de Obras, Bienes y Servicios* del mismo año y el *Decreto-Ley de 1926*, son prueba de un deseo de coordinación legal que pasaba por una cuestión tan urgente, y tan simple al día de hoy, como la mera localización de los monumentos en el plano de la Ciudad.

Esta armonía no tardará en fracasar, produciéndose un desconcierto difícil de superar. He aquí que la mayor presencia de los Ayuntamientos en los textos legales no ha sido directamente proporcional a un incremento de las responsabilidades municipales en la gestión patrimonial.

Pero más que el problema de la recepción oficial de competencias, las cuáles se han venido enumerando casi invariablemente todo este tiempo, lo más preocupante ha sido la ausencia de un desarrollo paralelo de fórmulas que concreten su gestión. No así, los pasos a seguir por los órganos especiales del Estado se han desglosado minuciosamente. Con ello, antes que favorecer a una política de conservación más descentralizada y efectiva se creaba una bomba de relojería cuya explosión no se hizo esperar[435].

Al igual que hay concomitancias, existen también ciertos contrastes entre estos tres códigos. Conforme la Legislación especial se complica, la de Régimen Local rebaja las responsabilidades en el ámbito patrimonial, cuando debería haber sido al contrario. Y, frente a una Legislación patrimonial, no sin cierto recelo hacia los instrumentos urbanísticos, y su

[435] En este sentido Fernando Chueca Goitia habla de las *consecuencias peligrosísimas* de la Ley de Administración Local, además de una mala comprensión de las mismas. En CHUECA GOITIA, F.: *op. cit.*, p. 56.

manejo por parte de los Órganos Municipales, la Ley de Urbanismo invita a la complementariedad, con desaciertos tales como mantener a la vez las medidas de Ensanche y Reforma Interior. Es revelador, por ejemplo, que la Ley de 1956 defienda las reparcelaciones sin límites, y, al mismo tiempo, la Orden de 1964 las prohíba, eso sí, vinculada sobre todo a la declaración de Conjunto.

Por separado, cada Ley ha dado valor a la comunidad local de una manera distinta. La Ley Patrimonial ha optado en la mayoría de los casos por órganos delegados y especiales dependientes de las entidades centrales competentes en materia patrimonial. Juntas, Comisiones y personal delegado, ha sido su respuesta particular a la gestión del Patrimonio en el ámbito local, que muchas veces se restringía a una sola representación para todas las localidades de la Provincia. La actuación de todas ellas ha sido tangencial al ritmo administrativo del Municipio, entre otras cosas, porque éste ha estado y está marcado por las Corporaciones. Igualmente, esta solución, aunque garantizaba la actuación de peritos en estas cuestiones, desarraigaba la gestión de la herencia cultural.

Entre otras funciones las Leyes vinculadas al objeto cultural, han focalizado la mayor parte de su articulado en la constatación administrativa del mismo y el régimen jurídico que se crea a partir de la tramitación para su declaración. A través de este acto, la gestión de los monumentos se concentra en las instituciones estatales. No así, en el caso del Régimen Local y las Leyes urbanísticas, más "democráticas" en su atención al Patrimonio, rara vez hay referencia a la declaración como condición *sine qua non* para establecer operaciones de salvaguarda. Con ello, por una parte, deja a discreción de la Administración la aplicación de pautas protectoras, pero también abre la posibilidad de que sea desempeñada por el organismo municipal una labor de rescate de bienes que no alcanzan el rango de Monumentos nacionales.

Como elemento común en cada una de ellas, prima la revalidación de los Ayuntamientos como la entidad que mayor cantidad de cargas económicas ha soportado, emanadas del ejercicio administrativo de los órganos superiores. Así las arcas municipales y las contribuciones vecinales han pagado las plusvalías del mantenimiento del Patrimonio y del personal encargado de su mantenimiento, sin que la comunidad local tuviera oportunidad de pronunciarse y decidir sobre ese bien. A la comunidad local ha correspondido el "trabajo sucio" del Patrimonio: su vigilancia, su coste, la habilitación de infraestructura e instrumentos

para su servicio y un largo etcétera que no conviene volver a recordar. Ante esta perspectiva, lo verdaderamente sorprendente y heroico es que algún Municipio solicitara su declaración.

Así también el imperativo de la estética urbana eclipsa la demanda real de los bienes culturales, muchas veces desfavorables a éste. Desde un primer momento la política de los monumentos artísticos e históricos ha estado inmersa en las cuestiones de ornato y embellecimiento público y a ella ha estado supeditada especialmente en los últimos años cuando se impuso la industria turística.

Ante el clima poco propicio a involucrar de manera operativa a los Ayuntamientos en las tareas de gestión, sólo quedaba como alternativa que ellos mismos, por propia voluntad, establecieran medidas que permitieran, al menos una constatación de su presencia en la Ciudad. La clave ha sido, entonces, las Ordenanzas. Aunque, como hemos visto en los ejemplos analizados, no son muy profusas en el tema, es más, se obvia la presencia del valor artístico de los edificios en su articulado, con la inusitada excepción de la de Barcelona.

Este factor despierta, en algunos, cierta necesidad de adecuación de las mismas a los requisitos de los monumentos. En este caso merece atención el opúsculo que el arquitecto L. González Iglesias publica en 1951 bajo el título de *Ciudades y Conjuntos Monumentales. Avance para un Estudio de Ordenación Estética*. En él se propone un nuevo modelo de Ordenanzas que contemple acciones de protección, y que integre lo hasta entonces postulado desde la triple Legislación vista. Su punto de partida es el conjunto monumental como realidad viva, *y por tanto con derecho natural a no ser momificado*, y la superación de las arbitrariedades en la gestión del mismo[436]. De su análisis extraemos puntos muy interesantes. En primer lugar, las fases en su redacción han de pasar por una *etapa preparatoria*, basada en la reflexión teórica y en la organización del material gráfico y documental que habrá de servir en su elaboración y posterior utilización. Como novedad, el autor hace intervenir a un arqueólogo y un historiador, que se encargarían, junto a los arquitectos de realizar un inventario riguroso de volúmenes y espacios, además del establecimiento de *un índice en el que se exprese para cada una de las fincas o edificios que lo componen cuáles son las variaciones que pueden o no permitirse*, a modo de *Catastro Estético*, y como complemento a las Ordenanzas especiales.

[436] GONZÁLEZ IGLESIAS, L.: *Ciudades y Conjuntos Monumentales. Avance para un Estudio de Ordenación Estética*, Gráficas Arte, Salamanca, 1951, p. 5.

Y en segundo lugar, existe la *etapa de aplicación*, que se corresponde con la fase ejecutiva de gestión de la Ciudad. Aunque el autor sitúa en un principio a la Junta local como órgano gestor, pero sobre todo supervisor y asesor, no puede dejar de referirse a los Ayuntamientos como la entidad que no sólo aprueba sino que ante todo gestiona directamente las denominadas *Ordenanzas Municipales de Carácter Estético*.

Hace esquema del contenido de estas Ordenanzas, en la que cabe destacar su escrupulosidad a las perspectivas urbanas, así como de los cuadros e índices de protecciones que habrán de adecuarse a la categoría del edificio en cuestión. El resultado es un baremo ciertamente complejo, y por ello, poco operativo de grados de salvaguarda y recomendaciones de intervención muy esquemáticas, sin dejar margen a la actuación singularizada. No obstante, vemos en ella una leve superación de las prioridades estéticas hacia la valoración estructural y la aportación cultural de los elementos urbanos.

Este intento, loable en la teoría, era dudoso en la puesta en práctica, especialmente si tenemos en cuenta el marco legal que ya hemos visto, poco propenso a la integración legal y a situar a los Ayuntamientos en un puesto de relevancia.

Lo hasta aquí visto no es motivo de desaliento, antes bien, visto en perspectiva se aprecian adelantos, a pequeños pasos, de una política patrimonial que toma, por fin, cuerpo. El papel de las Administraciones Locales, sin haber sido objeto de atención legal, sí ha estado en el centro de intelectuales y políticos que descubrieron en ellas la llave para la mejora de la gestión nacional. No obstante, ni Javier de Burgos, ni Joaquín Costa, ni Antonio Maura, ni el pensamiento orteguiano que cuajó en la República llevaron hasta el final sus modelos territoriales, aquél al olvidar los órganos intermedios entre el Municipio y la Nación, éste por detener la descentralización en la Provincia. La solución, justamente, se encontraba en el punto intermedio entre ambas, y, posiblemente, como veremos a continuación, éste sea el momento más adecuado para que los Ayuntamientos se impliquen en la gestión del Patrimonio Cultural Urbano.

CAPÍTULO II

III. LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL PATRIMONIO URBANO HOY. EL REFUERZO LEGAL DE SU PAPEL EN LA TUTELA.

Tras este período en el que la Administración Local ha dejado una impronta débil pero esperanzadora, la transición democrática llevó consigo, no sólo una mirada renovada hacia los bienes culturales, sino una mayor atención al núcleo municipal en el concierto administrativo.

Con la apertura de España al mundo y la firma de adhesión a muchos Documentos Internacionales se abría una nueva etapa para el Patrimonio Cultural. El afianzamiento de su concepto y aplicación, así como la importación de fórmulas de gestión (especialmente de la doctrina italiana forjada en los setenta), configurarán el nuevo marco sobre el que se elabora la nueva Legislación sobre bienes culturales. Tampoco pasa desapercibido al Urbanismo el giro que supusieron las *Cartas sobre Ordenación del Territorio* (1983), sostenibilidad de las Ciudades (Aalborg, Río de Janeiro, Lisboa, Johannesburgo, etc.) y medio ambiente urbano (como el *Libro Verde del Medio Ambiente Urbano*, Bruselas, 1990), a las que progresivamente se han adherido los Municipios españoles.

El problema de la autonomía local se empezaba a solventar con una mayor atención legislativa, pero persistía aún la inconveniencia de *dotarlas de contenido funcional*[437]. Alcanzado cierto afianzamiento en la progresiva descentralización de funciones hacia las Comunidades Autónomas y, todavía hoy también muy puntualmente de éstas a las Provincias en la que se ha querido denominar "segunda descentralización", se sigue s*in situ*ar a los Municipios a la misma altura que el resto de Administraciones en la ejecución de los asuntos públicos.

Persisten muchos de los lastres que hemos detectado en la implicación de las Entidades Municipales en la gestión patrimonial. Aunque las opiniones son muy dispares: lo que para unos ha sido un recorte de atribuciones, para otros, ha sido el encumbramiento del Municipio en la tarea de tutela.

---

[437] SÁNCHEZ MORÓN, M.: *op. cit.*, p. 131.

Estas lecturas contradictorias son paralelas a los mismos reproches que se hacen a la Constitución de 1978 en la misma cuestión. Para algunos[438], la Norma Suprema es insuficiente en el tratamiento de la Entidad Municipal como unidad territorial y administrativa, así como de ésta en su actuación en el Patrimonio Cultural, la cual se vuelca en el Estado y las Comunidades Autónomas. Este planteamiento es el que ha venido a justificar, en parte, la inexistencia de una política efectiva de los Ayuntamientos en materia patrimonial. Otros[439], sin embargo, ven en esta ausencia una circunstancia natural de la Carta Magna, y entienden que éste es un campo que pertenece al desarrollo de una política particular la cual sólo puede ser desarrollada a través de normas específicas o a golpe de jurisprudencia, como se ha venido dando hasta hoy.

Si recordamos los artículos constitucionales específicamente dedicados a los Municipios[440], veremos que la Entidad Local aparece como una administración independiente con capacidad ejecutiva dentro de su ámbito territorial, sin llegar a profundizar más en sus facultades. Una circunstancia distinta a la relación de competencias que sí se expresan respecto a las Comunidades Autónomas o al Estado, en las que además se dedican unas palabras a la posibilidad de asumir responsabilidades en materia de *Patrimonio monumental de interés para la Comunidad Autónoma*, o la exclusividad en la *Defensa del Patrimonio Cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas*, respectivamente[441].

---

[438] FARIÑA TOJO, J.: *La protección del Patrimonio urbano. Instrumentos normativos*, Akal, Madrid, 2000, p. 78; BARRERO RODRÍGUEZ, C.: *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*, Madrid, Civitas, 1990, pp. 415-416; e IGLESIAS MARTÍN, A.: *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las Entidades Locales*, Ariel, Barcelona, 2002, p. 410.

[439] SÁNCHEZ MORÓN, M.: *op. cit.*, p. 158; BENÍTEZ DE LUGO, F.: *El Patrimonio Cultural Español. Aspectos jurídicos, administrativos y fiscales. Incentivos en la Ley de Fundaciones*, Comares, Granada, 1995, p. 127; y ROMERO HERNÁNDEZ, F.: *Las entidades urbanísticas colaboradoras de conservación*, Montecorvo, Madrid, 1987, p. 39.

[440] *Constitución Española de 1978*, art. 137 (*El Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*) o en concreto el Capítulo segundo, del art. 140 (*La Constitución garantiza la autonomía de los Municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y Administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del Municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la Ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La Ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto*) o 142 (*La Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas*).

[441] *Constitución Española de 1978*, arts. 148 y 149.

En la cuestión que ensalza el Patrimonio y el deber de los organismos públicos para con la Cultura, los ya de sobra conocidos artículos 44.1 y 46, sólo hacen mención de la Administración Municipal indirectamente como parte de los *poderes públicos* que garantizarán su gestión adecuada.

Como ocurre con el texto Constitucional, la *Ley de Bases de Régimen Local*, es superficial en la relación de la Entidad Municipal y el Patrimonio, y, sin abandonar lo ya visto en etapas anteriores, persiste en ofrecer un repertorio de funciones entre las que incluye la salvaguarda. Su esquematismo está, pues, justificado desde el desarrollo que *a posteriori* deberá llevar a cabo la Legislación especial de bienes culturales y la urbanística.

Así, por una parte, el código patrimonial sitúa a los Ayuntamientos en la gestión, y en concreto en las cuestiones de aplicación de Planes de Urbanismo. No obstante, y como veremos a continuación, la Entidad Local actúa en la mayoría de los casos como colaboradora de los órganos supramunicipales competentes. Algunos ven en ello el residuo más evidente de siglos de centralismo administrativo que ha marcado la Historia de España[442].

Y, por otra parte, la Legislación urbanística, si bien ha habilitado instrumentos y fórmulas para que los Consistorios lleven a cabo una política de protección, ha conseguido situar las reglas patrimonialistas en un contexto hostil que no acaba de implicarse seriamente en la problemática de la Ciudad Histórica y que, en su aplicación, se muestra dudosa ante la existencia o no de declaración de los bienes sobre los que actúa.

El tema de la gestión municipal de los bienes culturales urbanos está marcado por el conflicto de competencias y la concurrencia de Urbanismo y Patrimonio. Gran parte de los esfuerzos legales y jurisprudenciales se han volcado en solventar esta problemática, sin que de ello haya emanado una política clara que impida recaer en los errores pasados. Si hay una cuestión que haya quedado en total evidencia es que la raíz de estas diferencias se debe a la falta de delimitación de competencias de las respectivas Administraciones implicadas y no en la naturaleza de ambas materias, las cuales, comparten la Ciudad Histórica como elemento común[443].

---

[442] ABAD LICERAS, J. M.: *Administraciones Locales y Patrimonio Histórico*, Montecorvo, Madrid, 2003, p. 30.

[443] LÓPEZ JAÉN, J.: "Sobre los Conjuntos Históricos españoles", *Ciudad y Territorio*, 3/1990, Centro de Estudios para la Administración Local-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1990, p. 58.

CAPÍTULO III

Las carencias de las Leyes Estatales se han ido mitigando con la multiplicación por diecisiete de estos Corpus, correspondiendo a cada una de las Comunidades Autónomas el desarrollo de una Legislación propia. En muchos de los documentos sectoriales el Municipio comienza a tener su lugar en la protección del Patrimonio. Sin embargo, ha generado una política dispersa dispuesta al enfrentamiento de Administraciones, con conceptos distintos de Patrimonio y, en consecuencia, discordantes en la designación de sus órganos responsables.

Pero existen además factores compartidos en este *mare magnum* legal como es la participación Ciudadana en los asuntos del conjunto urbano heredado. En muchos casos la implicación de los particulares ha sido y es desfavorable a las tareas de salvaguarda, en especial porque casi nunca se han dispuesto los resortes para que respete el componente público de la Ciudad. Las oficinas técnicas, que ponen en marcha la mayoría de los Planes con fines conservativos, son escenario de "regateos" entre privados e institución.

Veamos ya con detenimiento el papel de los Ayuntamientos en la gestión del Patrimonio Cultural urbano a través del desglose legal de los documentos emitidos tras la implantación del nuevo orden constitucional (con excepción del *Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril*) y, sobre todo, de los vigentes.

CAPÍTULO III

III.1. EL RECONOCIMIENTO DE LOS ORGANISMOS MUNICIPALES COMO GESTORES DEL PATRIMONIO: LAS LEYES DE RÉGIMEN LOCAL NACIONAL Y AUTONÓMICAS.

> *La verdadera unidad política local será aquel grupo interior de vida colectiva española que posea mayor potencialidad de actuación*.[444]

Aunque con estas palabras Ortega defendía las facultades ejecutivas de *la gran comarca* y la Provincia, la realidad española ha cambiado y esta demanda se concentra hoy en los Ayuntamientos, los cuales concretan la Administración de la realidad pública Ciudadana.

El punto de partida para comprender el papel de la Entidad Local en el Patrimonio es la *Ley de Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 de abril* (incluyendo su modificación parcial en la *Ley de medidas para la modernización del Gobierno local 57/2003, de 16 de diciembre*) como principio de delimitación de funciones que le corresponde, y entre las que figura la protección del Patrimonio Cultural.

Unas fórmulas estas que se han venido completando en los últimos tiempos con la compleja emisión de normas homólogas de ámbito autonómico en las que el alcance de las prescripciones patrimoniales es casi idéntico al postulado en la Ley Estatal, con el marco referencial de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Sin embargo, el Régimen Local ha sido y es también una Legislación que denominamos "exenta", en la medida en que no busca la articulación:

- de las Administraciones entre sí, ya que, por ejemplo, las Leyes Sectoriales ponen de manifiesto la disociación de las relaciones Comunidad Autónoma-Municipio, incidiendo, a lo más, en la conexión de los organismos regionales con las Provincias[445];

[444] ORTEGA Y GASSET, J.: *Obras completas*, t. 11, Revista de Occidente, Madrid, 1961, p. 255.
[445] CALONGE, A., GARCÍA, J. A. y GONZÁLEZ, T.: *op. cit.*, pp. 77-78.

- entre los distintos textos emitidos por cada una de las Comunidades y de éstas con la Ley del Estado, los cuales organizan la Entidad Local en modo diferente a como la perfila la estatal, y así mismo, sus competencias, o
- con el resto de Legislaciones, en materia cultural o relativa al Urbanismo, con las que no ha trazado vínculos de unión ni referencias suficientes para una gestión correcta. No obstante, este es un inconveniente paliado considerablemente en las Leyes Sectoriales.

Esta desarticulación no sólo afecta a la Ley de Régimen local sino que la veremos repetida en los análisis referidos a la Ley especial de Patrimonio o en la urbanística, dentro los capítulos sucesivos.

La ausencia de autonomía en la gestión patrimonial se justifica en la dependencia financiera que mantienen los Municipios respecto a las Entidades superiores[446], ya que carecen de recursos económicos propios suficientes para afrontar la puesta en marcha de proyectos culturales los cuales requieren, sobre todo, de plazos muy prolongados y costosos.

No es novedad el déficit que atraviesan las Administraciones Locales españolas[447]. Pero la deuda histórica de los Consistorios no es sólo financiera, sino también, en palabras de la Federación Española de Municipios y Provincias, *de reconocimiento*, en la medida que *los Ayuntamientos españoles experimentan un desajuste creciente entre las funciones reales que están asumiendo y la definición legal*.

Se explica pues que, en este panorama, la situación de la gestión municipal del Patrimonio Cultural urbano sea, como es, ineficaz, e incluso nociva.

---

[446] VV. AA. (CASTILLO, M. A., MORALES, A. J., VALLONRAT y CAMPESINO, A.): "Intervenciones en Centros Históricos: controles y recursos financieros", en CASTILLO, M. Á. (ed.): *Centros históricos y conservación del Patrimonio*, Fundación Argentaria-Visor, Madrid, 1998, p. 70.

[447] Alarmante en la situación que la Federación Española de Municipios y Provincias ha reflejado en su último informe, el cual habla de una deuda histórica financiera que en el ejercicio 2002-2003 alcanza los 20.000 millones de euros y en los últimos 10 años hasta 60.000; e igualmente l*os gastos no obligatorios alcanzan el 30% del gasto total, 35% si incluimos la aportación que realizan los propios usuarios, unos 260 € por habitante para el ejercicio 2003*. Mientras que *la capacidad de gasto de las Corporaciones Locales no llega al 40%: 950 € por habitante frente a una media ponderada en Europa de más de 2500 €, en 2001*. PORTO, F.: *Informe sobre la situación actual de los Ayuntamientos: carencias económicas y problemas de gestión*, Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, 2004, pp. 4 y 7 (documento extraído de la página web: www.femp.es, última consulta junio 2005).

III.1.1. El Régimen Local en la normativa estatal

La regulación de las Entidades Locales desde el Estado ha puesto en evidencia la importancia del Municipio como unidad territorial donde tienen lugar los acontecimientos más importantes de la vida colectiva.

En torno a él, ha creado un articulado, a nuestro parecer, excesivamente general, que ha sido clave en la dinámica del sistema democrático y en el funcionamiento del país.

En lo que se refiere al Patrimonio Cultural no ha sido lo explícito que cabría esperar, pero además de la apertura de fórmulas de delegación y coordinación, así como la consideración de "Municipios de régimen especial", ha incrementado otras tantas cuestiones que ya había iniciado en las etapas anteriores, tales como el régimen de los Bienes Municipales.

No obstante, el nuevo modelo territorial que se impone, tras el afianzamiento del sistema autonómico, las exigencias de una sociedad que demanda un fortalecimiento en las relaciones internacionales, nuevas competencias asociadas al orden local, sin olvidar la necesaria implicación en la gestión patrimonial, hacen perentoria la revisión de estas Leyes.

III.1.1.1. Los pilares democráticos de una gestión municipal autónoma

La *Ley de Bases de Régimen Local 7/1985*, de 2 de abril deja abierto distintos frentes para poder asimilar el espíritu de salvaguarda del Patrimonio Cultural. En este sentido, y conforme a lo recorrido hasta el momento, nos interesa averiguar de ella:

- Si se entiende el Municipio como unidad vital que nace del contexto cultural y geográfico de una vecindad en constante cambio (*locus*), y si responde a su condición de unidad administrativa inmediata al ciudadano y a sus necesidades.
- Si, conforme a este valor, se disponen mecanismos para asumir competencias, como pueda ser la patrimonial, o trabajar al mismo nivel que las Administraciones supramunicipales, en especial las responsables de Cultura.
- Si entre sus competencias propias o asignadas se encuentra el Patrimonio, y en qué condiciones.

- Y por último, si posee fórmulas excepcionales para la salvaguarda de un sector parcial del Patrimonio, y, en concreto, de los Bienes Municipales de interés cultural.

- La definición del Municipio

Aunque hemos visto cómo la Legislación anterior a la *Constitución Española de 1978* hacía mención a la Administración Local como unidad natural, la Ley de Bases confirma a los Municipios como *entidades básicas* en la comprensión del Estado.

Destaca su valor de intermediarios y receptores de los intereses comunes que gestionan y asumen como deberes propios. A través de la Administración Municipal, el individuo adquiere su condición de ciudadano, adopta su lugar en la sociedad y, lo que es más importante, se posiciona activamente ante ella.

Son los tres elementos básicos que lo configuran: *territorio*, *población* y *organización*[448], los que aciertan a concretar más fielmente su concepto, es decir, su comprensión como delimitación en el espacio a partir de la acción organizada de una comunidad.

Más allá de ser únicamente una realidad social inmediata, el Municipio también justifica su existencia en tanto en cuanto órgano administrativo a través de los imperativos de *eficacia* en la gestión, la *descentralización* y la *desconcentración* de funciones, para acercarlo a los ciudadanos, y la *coordinación* de sus acciones con las entidades restantes que conforman el marco administrativo[449].

Al defender las excelencias de la Entidad Local, la Ley subraya, en consecuencia, que, ante todo, el Municipio, no es sólo una realidad jurídica fijada conceptualmente, sino que tiene *plena capacidad para el cumplimiento de sus fines*[450]. Es decir, (y en un sentido no muy distinto al que comentábamos al comienzo a propósito de la cita de Ortega), las condiciones que explican su

[448] Art. 11.2.
[449] Art. 6.1.
[450] Art. 11.1.

razón de ser evidenciarían su capacidad ejecutiva en la práctica. Otra cosa bien distinta es que esto sea efectivamente así.

Este texto jurídico trata, en función de lo dicho, de aplicar a un articulado conforme a esta noción universal de Municipio, en el que se imbrican su componente territorial, social y administrativo. Entendemos que estas constantes pueden hacerse extensivas al Patrimonio, recordando que no hay localidad sin herencia cultural la cual no merezca su debida atención, como veremos a propósito de las competencias. No obstante, este documento sí ha querido hacer una distinción de aquellos Municipios que posean algún componente extraordinario. Se contempla, entonces, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas determinen *regímenes especiales* para aquellos Municipios que posean *carácter histórico-artístico*[451], esto es, para aquellos donde pueda establecerse una lectura cultural. El inconveniente, a nuestro modo de ver, es que el régimen especial venga evaluado y dado desde la Administración Regional, debiendo el Municipio con requisitos particularizados por cuestiones patrimoniales, esperar a acomodar su gestión cuando el gobierno autonómico tome esta determinación.

Lo mismo ocurre con la *Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local*, la cual establece un tratamiento específico para aquellos Municipios *cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales,* históricas *o culturales especiales*[452]. En este caso concreto, los Ayuntamientos sólo podrán instar a las Asambleas legislativas que permitan tramitar esta gestión especial.

- La articulación con otras Administraciones

La Ley de Régimen Local busca, aunque sin abundar demasiado en ello[453], establecer las bases para conseguir la articulación de la Administración Local con las Administraciones Públicas regionales y estatales. Al margen de los

[451] Art. 30.
[452] Art. 121, d).
[453] La regulación interadministrativa se refleja también en *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*.

deberes de información mutua o la *colaboración* que habrá de mantenerse, importa principalmente destacar la insistencia del documento en la *coordinación*. Esta técnica de arbitraje se aplica en asuntos que trasciende *el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas*[454]. Éste es el caso del Patrimonio Cultural, ya que afecta a cuestiones supramunicipales, en especial cuando el bien está declarado, y concierne al Municipio, en la medida que convive con él y, al mismo tiempo, es objeto de su política urbanística en crítica concurrencia con la Legislación cultural.

Es por ello que en la gestión municipal del Patrimonio urbano la coordinación es fundamental y requiere de reglamentos que permitan su correcta armonización.

Si hay una cuestión decisiva en la avenencia de responsabilidades es el respeto a la autonomía de las Entidades Locales[455], eclipsada, sin embargo, por el mantenimiento del orden vertical y el control de unas Administraciones sobre otras, como se deja entrever a lo largo de la Ley[456]. Esta circunstancia ha impedido que la coordinación logre *todo su sentido*, el cual sólo se manifestará cuando se erradiquen las situaciones de jerarquía y tutela[457].

Todo ello nos interesa particularmente si además, como se dice, la coordinación se realizara *mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios*[458], estableciendo una planificación conveniente a la consecución de sus objetivos. Es decir, y en lo que nos toca, el Patrimonio sería una de estas materias objeto de arbitraje.

Entre las fórmulas para garantizar la coordinación interadministrativa la Ley prevé la creación de delegaciones estatales o autonómicas, aunque sólo de carácter consultivo y de asesoramiento.

---

[454] Arts. 10. 1 y 2, y 55.
[455] Art. 10.3.
[456] Un ejemplo es el artículo 56.
[457] CALONGE, A., GARCÍA, J. A. y GONZÁLEZ, T.: *op. cit.*, p. 66
[458] Art. 59.1.

Así también requiere, aunque con carácter voluntario, una necesaria *cooperación económica, técnica y administrativa* entre entidades en asuntos de interés común.

La delegación de competencias, como veremos a continuación, es otra de las opciones propuestas. La Ley no la prevé como medida drástica y prefiere opciones como la de crear fórmulas de máxima implicación de los Municipios en cuestiones sobre las que no tienen potestad, pero les afecta muy directamente[459].

- Las competencias de los Municipios. El artículo 25

Aunque la Ley no hace mención de todas y cada una de las obligaciones que habrán de desempeñar las Entidades Locales, sólo las más importantes, entiende que *son raras aquellas en las que no exista interés local en juego*[460]. Es decir, se es consecuente con una realidad administrativa donde los organismos municipales han de representar el papel del Estado en su integridad y desarrollarlo en la Ciudad.

En la medida en que la Administración Local puede demandar aquellas materias que considere inmanentes en los intereses de la comunidad, y dentro de las restricciones lógicas que se imponen desde los órganos supramunicipales, se establece un régimen de delegaciones caracterizado por una delimitación precisa de sus términos y recursos logísticos así como un férreo control, hasta cierto punto necesario[461]. Este caso bien pudiera ser el del Patrimonio Cultural, donde la existencia de facultativos en la materia y una base económica conveniente, predispondría a los Municipios a la recepción de deberes y derechos vinculados a su gestión.

---

[459] Art. 62.

[460] Preámbulo. Es lo que se denomina como "principio de universalidad", expresado también en el *Borrador del Libro Blanco* como *garantía constitucional de la autonomía local*. Su definición, según se dice, consiste en que la Administración Local pueden *asumir todos los asuntos de la comunidad local sin necesidad de que exista un previo título competencial habilitante, aunque el legislador puede, con determinadas limitaciones, acordar la transferencia de tales asuntos a otro nivel de gobierno*. *Primer borrador del libro blanco para la Reforma del gobierno local en España* [art. 2º, apartado segundo, de la Orden APU/2648/2004, de 27 de julio (BOE del 4 de agosto)], Madrid, 10 de enero de 2005, p. 64. (extraído de www.femp.es, última consulta junio 2005)

[461] Art. 27.

Pero, al margen del ejercicio autónomo de estas tareas, la Ley confía en la voluntariedad de los Municipios para desarrollar por su cuenta las actividades culturales que desempeñan otras Administraciones Públicas. Así, se entiende, por ejemplo, que la tarea de difusión de los Bienes culturales, tenga como factor clave la acción que, al servicio de su puesta en conocimiento, hayan de desempeñar las autoridades locales.

La distribución de competencias entre los sujetos de gobierno, superando el centralismo de la etapa anterior que concentraba, y aún hoy concentra, en el presidente de la Corporación muchas tareas[462], es el Pleno conjuntamente con el Alcalde, y con la cooperación de la participación Ciudadana, en la medida en que conforman el ejecutivo municipal, los que reciben las atribuciones más destacadas en lo que respecta a la actuación sobre la Ciudad Histórica. Luego el Municipio, conforme a lo expresado en el famoso artículo 25, ejercerá no sólo la *ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales*, sino, sobre todo, lo que corresponde al *Patrimonio Histórico-Artístico*[463].

Así de escueto se ofrece el artículo en que se hace mención a los deberes de gestión patrimonial. Las atribuciones expresadas en la Ley de Bases necesitan ser desarrolladas con normas específicas que habiliten estas competencias. Sin este desarrollo, la comprensión de estas responsabilidades carece de sentido. Los instrumentos requeridos en estos casos, los documentos de autorregulación municipal fundamentales, las Ordenanzas, resultan ser para muchos[464], esquemáticas en exceso, especialmente en lo que a gestión del Patrimonio urbano se refiere. Cabe esperar, que para hacer cumplir este precepto haya de existir un trasfondo legal que ate cabos para finalmente proceder a la redacción de reglamentos a escala municipal.

---

[462] Destacan, en lo que corresponde, *las aprobaciones de los instrumentos de Planeamiento de desarrollo del Planeamiento general no expresamente atribuidas al Pleno, así como la de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización*. O el otorgamiento de licencias. Art. 21, j) y q).

[463] Letras d) y e), respectivamente.

[464] ESTEVE SECALL, R.: "Una aproximación al problema de la conservación de las Zonas Histórico-Artísticas (ZHA)", *Ciudad y Territorio*, 1/78, Centro de Estudios para la Administración Local-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1978, p. 68.

La cuestión patrimonial se impone, por tanto, en convivencia con otras facultades de los Consistorios, y según el esquema formal que hemos visto a propósito de otros documentos jurídicos anteriores, aunque esta vez, si cabe, más sucinto. Como en ellos, no ha conseguido salvar su carácter extremadamente abreviado, en el que se ha querido ver una enumeración de *capacidades* más que de *competencias*[465] las cuales finalmente se llevarán a la práctica.

Detallado o no, el Patrimonio Cultural, es una cuestión que afecta decisivamente a la actividad humana en la Ciudad, y, como tal, ha de comprometer a la Administración Municipal. El valor de *responsabilidad*, vinculado al de autonomía competencial, es un factor sobre el que se hace hincapié en el texto[466], y, a pesar de ello, es una cuestión también que no se ha asimilado ni en la configuración de tareas propias ni en las delegadas.

- *Bienes Municipales*

Como apuntamos en el análisis del Régimen Local franquista, la categoría de Bienes Municipales y su vínculo con el Patrimonio ha sido decisiva para muchos inmuebles urbanos. Continuando la línea trazada en la etapa dictatorial, el *Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1986*, prevé la enajenación de bienes, muebles, concretamente, pero también inmuebles, con carácter histórico-artístico, a fin de salvaguardar su integridad, o como apuesta del Municipio por garantizar el carácter público de muchos de ellos, siempre bajo la supervisión de la autoridad competente en materia de Cultura, cuando se trate de bienes declarados. Con este fin, se requiere, no ya un inventario sino ante todo un completo registro donde se describa minuciosamente y se analice la historia de los edificios. La implicación de la

[465] IGLESIAS MARTÍN, A.: *op. cit.*, p. 414. Nos gustaría puntualizar, al respecto de esta distinción, cómo la gestión del Patrimonio tampoco consigue ser una "capacidad", ya que el Municipio no posee los medios técnicos, humanos y económicos para su consecución. La Entidad Local, al día de hoy, carece de facultad para la administración de los recursos patrimoniales.

[466] *Las competencias propias se ejercen* ***en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad****, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas*. Art. 7.2. [el subrayado es nuestro]

Administración Municipal garantiza un control de los usos, eminentemente públicos.

El Reglamento de Bienes, a pesar ser una respuesta proteccionista a la conservación del Patrimonio municipal, es una garantía además para los bienes culturales declarados, a través de una actuación directa de los ejecutivos públicos, y también para los no declarados, aunque no se constate administrativamente su valor cultural.

III.1.1.2. Una revisión necesaria

El paso del tiempo ha demostrado cómo la Ley de Régimen Local ha sido insuficiente en la actividad municipal no sólo respecto al Patrimonio, sino a todas aquellas fórmulas vistas relacionadas indirectamente con la capacidad de gestión en esta materia.

Así lo han puesto de manifiesto el *Pacto Local*[467] y el nuevo *Borrador del Libro Blanco de la Autonomía Local*[468], emitido por el Ministerio de Administraciones Públicas en 2005.

En primer lugar, el Pacto Local, eco de la propuesta política de la "segunda descentralización", aun planteándose como declaración de intenciones, expone las claves fundamentales que inciden en la comprensión de la Administración Local y de ésta con el Patrimonio Cultural. Precisamente, entre sus bases se ha dejado entrever la problemática que más urge ser solucionada, como la concurrencia Urbanismo-Patrimonio, ante la cual, se propone *un importante esfuerzo de coordinación, así como una nueva asignación de recursos para su financiación*, donde los Consistorios serían sus principales beneficiarios, ya que afrontarían gran parte de los trabajos que se desarrollan en respectivas materias. Otra cuestión que merece ser considerada es su comprensión del Plan General de Ordenación Urbana como *norma municipal*, como mecanismo rector de la vida en la localidad y punto de encuentro entre la Comunidad Autónoma y el Municipio en sus potestades urbanísticas, y no un elemento de jerarquías superpuestas y motivo de conflicto. Pero además, de una manera

[467] "Bases para el Pacto Local. (Documento aprobado por la Comisión Ejecutiva de la Federación Española de Municipios y Provincias en su reunión del día 24 de septiembre de 1996)", en LÓPEZ-MEDEL BASCONES, J.: *Autonomía y Descentralización Local*, El Consultor, Madrid, 2003, pp. 145-202.
[468] *Primer borrador del Libro Blanco…op. cit.*

específica, se trabaja la cuestión del Patrimonio Histórico-Artístico[469], dejando abiertas tres líneas de actuación decisivas para solventar la crisis en la competencia municipal con relación a éste:

- Las Comunidades Autónomas han de garantizar que los Ayuntamientos asuman definitivamente su labor en el ámbito de la conservación. Para ello hay dos puntos esenciales que han de ser mejorados: una Legislación, que dé forma a las acciones locales, y unos presupuestos, que soporten estas actuaciones.
- Modificación de la *Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español*, *otorgando a los Municipios competencias para la tutela de los bienes de Interés cultural*. Para ello el Pacto también prevé los privilegios hasta ahora asignados a las Comunidades Autónomas, especialmente en lo que a Urbanismo se refiere.
- Asimismo, corresponderá a los Ayuntamientos la *aprobación de los Planes Especiales del Subsuelo*, que van más allá de las Cartas Arqueológicas en la regulación de los hallazgos. Esta tarea, será desempeñada por los Consistorios fruto de la delegación previa llevada a cabo por el Estado o la Comunidad Autónoma en cuestión.

Con el tiempo las ideas planteadas en el Pacto se han ido disolviendo a favor de la descentralización hacia la Comunidad Autónoma, la cual ha actuado como filtro de gran parte de sus preceptos, y, sobre la cual, recae efectivamente el siguiente paso hacia la implicación definitiva de los Municipios[470]. El fracaso del Pacto Local y de su propuesta de reforma tampoco ha sido ajeno al *Libro Blanco de la Autonomía Local*[471], que lo asocia a su carácter excesivamente abstracto: una evidente falta de perspectivas reales propias de las particularidades de cada Municipio y un olvido de la diversidad autonómica.

En especial, respecto al Patrimonio Cultural, este aspecto se aprecia en la no-formulación de una política que desarrolle los propósitos expuestos. Aunque, a nuestro entender, sigue siendo, a pesar de ello, una expresión necesaria de la situación patrimonial que atraviesa el Municipio español.

---

[469] "Bases para el Pacto Local. (Documento aprobado por la Comisión Ejecutiva de la FEMP en su reunión del día 24 de septiembre de 1996)", en LÓPEZ-MEDEL BASCONES, J.: *op. cit.*, p. 202.
[470] IGLESIAS MARTÍN, A.: *op. cit.*, p. 421.
[471] *Primer borrador del Libro Blanco…op. cit.*, p. 422.

Por su parte el proyecto de Libro Blanco posee distintos puntos para la mejora del Régimen Local, los cuales, aunque sin hacer demasiado hincapié en el Patrimonio, sí tienen cierta incidencia en él:

- La necesidad de concretar responsabilidades. Para este documento, *no es lo mismo impugnar una norma por los excesos que comete o por los derechos de los que priva que por sus lagunas o derechos que deja de atribuir*[472]. Sin la acotación jurídica de sus atribuciones, el Municipio queda a merced de la voluntad estatal y autonómica. La concreción de sus deberes garantiza su ejercicio sin titubeos.
- La autorregulación, como clave para delimitar la actuación municipal. En este sentido, y teniendo como marco principal el texto constitucional, la Ordenanza *no sería un reglamento cualquiera sino una norma sustantiva que articula jurídicamente una decisión política*, es decir, su aplicación prevalecería por encima de las Leyes Estatales o autonómicas.
- La diversificación de la regulación, frente al uniformismo imperante. El Libro pretende ir de la diversidad al precepto común, y no al contrario, tal y como se ha venido dando. Con ello el cumplimiento de los requisitos ciudadanos es subsanado desde la singularidad de la comunidad humana que los demanda.
- Mejora del funcionariado y su diversificación conforme a las nuevas exigencias a las que se enfrenta el Municipio. Frente a la compartimentación que se propone desde el Estado y la Comunidad, propone criterios más flexibles y multidisciplinares, con la creación de departamentos que requiera el Municipio concreto. El problema de desarrollo de las facultades atribuidas a las Administraciones Locales está en la ausencia de la preparación técnica de los órganos de decisión. El cometido a cumplir es, pues, la superación de las decisiones arbitraria por la actuación con una base técnica.
- Mejora en el inventario de los Bienes Municipales, para que sean verdaderos instrumentos de gestión.

[472] *Ibidem*, p. 7.

- Y, finalmente, respecto a la cuestión específica del Patrimonio Cultural[473], el Libro Blanco insiste en la competencia local para *crear, regular, y proteger un posible Catálogo local de bienes de valor o interés histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico, científico o similar, incluida la posibilidad de establecer limitaciones a los propietarios privados de los mismos, tendentes a garantizar su integridad y accesibilidad*. Es decir, la perentoriedad de gestionar los bienes que el Municipio considere expresivos de su comunidad y establecer un régimen de actuación propio centrado en la catalogación y en la limitación y la conducción de los particulares.

  Además, lo que es más importante, el Libro Blanco entiende como necesaria para la Entidad Local la posibilidad de *participar en la catalogación de bienes del Patrimonio Cultural autonómico o estatal radicados en su término municipal y para participar también en la regulación del uso y acceso y en la protección de los mismos*. Con ello se pretende involucrar a los principales afectados en la trama jurídica y política que se cierne sobre el Patrimonio Cultural, la localidad y sus habitantes.

Como hemos visto, tanto el Pacto Local como el documento preparatorio para el Libro Blanco de la Autonomía Local prevén un giro radical del modelo territorial que, hasta el momento, margina a los Municipios en las tareas ejecutivas. Subsidiariedad, especialización de sus funciones, eficacia en la gestión, son algunos de los pilares básicos donde se apoyará la reforma. Y, respecto al Patrimonio una cuestión capital: la demanda social de la herencia cultural ha de ser definitivamente involucrada en la Legislación y, por tanto, ser ampliada en la relación de competencias de los Ayuntamientos.

[473] *Ibidem*, pp. 71-72.

III.1.2. Las Leyes Autonómicas de Administración Local

Las Legislaciones emitidas en las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local siguen la senda marcada por la Ley Estatal, en forma y en fondo.

Pocas novedades se aprecian, por tanto, y, en consecuencia, no nos detendremos demasiado en analizar aquellas materias que ya han sido tratadas anteriormente. Como en ella, por ejemplo, no existe un reconocimiento de la Ciudad Histórica y la referencia a lo patrimonial es genérica.

No obstante, las iniciativas adoptadas desde las Leyes Sectoriales en lo que se refiere al Patrimonio Cultural constituyen un avance importante para pasar, posteriormente el testigo a la Legislación Estatal.

Con todo, las Leyes Autonómicas no han desarrollado las competencias de las Entidades Locales, según las directrices que se habían marcado desde el Estado, llegando, en muchos casos, a no hacerse relación de las mismas. Así lo ha expresado el nuevo proyecto de Libro Blanco[474], el cual constata numerosas irregularidades en la convivencia entre Leyes Sectoriales y de éstas con la jurisdicción estatal. Una de las más conocidas es la concurrencia con otras Administraciones Públicas, la cual se manifiesta en la remisión a órganos supramunicipales para ejercer las potestades asignadas por Ley, como es el caso del Patrimonio Histórico. Es decir, que aunque la gestión de los bienes culturales esté incluida en la relación de facultades administrativas, está supeditada y restringida por el Estado y la Comunidad Autónoma, cuya interferencia va más allá del control y más cerca de la ejecución exclusiva.

El Libro achaca también otras deficiencias, como la necesidad de liberalización de servicios, la incorporación de nuevas competencias acordes a los nuevos tiempos y la eliminación de otras anacrónicas, como el tratamiento trivial del instrumento de autorregulación más importante, Ordenanzas y Reglamentos, la desproporción entre responsabilidades y medios para afrontarlas, fruto del uniformismo en el desarrollo del régimen de las Entidades Locales.

Pero también disculpa la decisión de los Ayuntamientos para cumplir debidamente sus competencias, en la medida en que las entiende como potestades que dejan libertad a su titular

---

[474] *Ibidem*, p. 42-46.

para llevarlas a cabo o no. El hecho de dejar, pues, a voluntad del ejecutivo local la iniciativa de emprender o no una política de salvaguarda, debiera ser superado a favor de su consideración como un principio de aplicación directa.

La protección del Patrimonio sigue siendo un asunto que desborda al Municipio. Así, el desarrollo de programas de protección y fomento de los bienes culturales, hace contraer a los Ayuntamientos cargas importantes, como son los *beneficios tributarios*, que sólo podrán ser superadas con la colaboración material y técnica de las Administraciones superiores.

Otra de las medidas tradicionales a superar es la apuesta por órganos intermedios de articulación de relaciones interadministrativas, muy presente en la Ley Estatal y también en las sectoriales, duramente criticados desde el nuevo borrador del Libro Blanco, ya que, especialmente por la escasa presencia de representantes municipales, no se llevan a la práctica.

III.1.2.1 La valoración del Municipio como entidad histórico-cultural

El punto de partida para comprender el Patrimonio Cultural urbano es la consideración del Municipio como lugar, como entorno significante clave en la explicación de sus habitantes como comunidad. Sin esta consideración, según venimos apuntando, la Ciudad Histórica está desubicada, fluctúa en la relatividad del discurso patrimonial.

Aunque no muy abundantes, y bajo distintas fórmulas de alusión, las referencias al Municipio como realidad histórico-cultural han tenido su lugar en las Leyes Sectoriales dentro, bien de algunos Estatutos, bien del Régimen Local.

Así, en los primeros[475], se insiste en su condición de *entidad territorial básica* para la comprensión de la Región, y por ello, se ofrece como unidad administrativa que ejercita con libertad sus competencias. Además, en Comunidades Autónomas como Madrid, se busca también la respuesta a la mejora de gestión, desconcentrando parte de sus organismos dependientes hacia los Ayuntamientos. Una legitimidad que entronca directamente con

[475] *Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, Estatuto de Autonomía para Andalucía*, art. 3.; el *Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, Tit. Preliminar, art. 3 y Cap. II, art. 38 y la *Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla-León*, Preámbulo y art. 25.

argumentaciones fundamentadas en la tradición histórica, como es el caso del Estatuto de Castilla y León.

Las Leyes asociadas a la regulación de la Entidad Local, sí han sido más prolíficas en las referencias al valor cultural del Municipio, convirtiéndolo en la base para los cambios que afectan a su estructura territorial, en la medida en que el termino municipal es el eco de *la realidad física, social y cultural de los núcleos de población, de forma que permitan la representación de una colectividad con conciencia de tal y con unos específicos valores históricos y tradicionales*[476]. El Municipio se ofrece como la síntesis del espacio y de la actividad social que se acomoda a su perímetro, como lugar significante vinculado al tiempo vital, como la comunidad que se define en el territorio.

También el fundamento histórico-cultural, entra en juego en esta misma línea con la creación de nuevos Municipios o con la determinación de la capitalidad[477].

En el caso de las Entidades menores esta simbiosis espacio-temporal es más acusada, y en Comunidades Autónomas del Norte de la Península, debido fundamentalmente a la dispersión en pequeños núcleos urbanos, es, si cabe, más fuerte. Así lo refleja la *Ley 6/1994, de 19 de mayo, reguladora de las Entidades Locales Menores de Cantabria*, que en su Preámbulo las ofrece como *instituciones tradicionales de convivencia con arraigo histórico importante en la vida de nuestros pueblos*, pero, lo que es quizá más importante, la realidad administrativa como responsable de esos valores culturales, *como instrumento de participación en el conjunto de la vida municipal y de defensa de los intereses y del Patrimonio común de la localidad*.

A pesar de lo dicho, resulta paradójico que este principio no sea luego el soporte para el desarrollo de su articulado, especialmente en lo que se refiere al Patrimonio Cultural como la máxima expresión de los valores asociados a la Entidad Municipal.

---

[476] *Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja*, art. 8.2 y, literalmente también, *Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón*, art. 7.c.

[477] *Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña*, art. 15 y *Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia* y *Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra*, arts. 51 y 24, respectivamente.

III.1.2.2. Competencias propias y descentralizadas: disparidades en torno al Patrimonio Cultural

La concreción que se esperaba para la Legislación Sectorial sobre Entidades Locales a propósito del Patrimonio Cultural es, a nuestro parecer, no del todo satisfactoria.

En primer lugar, los Estatutos concretan el Patrimonio Histórico-Artístico como *competencia exclusiva* de las Comunidades Autónomas. Con las excepciones de las normas autonómicas de Baleares y Canarias, donde las competencias patrimoniales llegan a "descender" hasta los Consejos Insulares y los Cabildos, respectivamente, y así también las referidas a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, donde la región coincide con el término municipal de ambas; por lo demás, ninguna de estas regulaciones institucionales ha implicado al Municipio en esta tarea.

De nuevo hemos de mirar hacia la Legislación específicamente Local, para situar el Patrimonio en el conjunto de competencias municipales, donde, sin embargo, no llegamos a encontrar un desarrollo mayor que una simple referencia escueta propia de la enumeración que ya vimos en la Ley 7/1985.

¿Cómo puede entonces el Municipio integrar, con mayor profundidad, la gestión del Patrimonio en su programa de actuación urbana? Y en todo caso, ¿existe alguna fórmula, al margen de las Ordenanzas, donde efectivamente se haga relación de las pautas a seguir en su labor?

Para responder a estas preguntas, afrontamos, en primer lugar, el análisis de las fórmulas de descentralización que se ofrecen desde estos documentos jurídicos, y, en segunda instancia, el caso especial de la Carta de Barcelona.

- Las posibilidades del Patrimonio como materia susceptible de ser descentralizada

Aunque, sin hacer referencia expresa al Patrimonio, la Legislación referida a las Entidades Locales contempla la posibilidad de descentralizar, delegar, transferir, encomendar… competencias supramunicipales a la Entidad Local. De hecho las Leyes han previsto la viabilidad de *encomendar a las Entidades Locales la realización de actividades de carácter material, técnico o de*

servicios de su competencia por razones de eficacia. Queda lejos, por tanto, la descentralización por razones exclusivamente económicas planteadas en la etapa anterior a 1978, y que no obstante, se mantienen, aunque bajo los términos de un legislador más comedido.

Al margen de describir estos procedimientos, todos ellos con los matices que ya expresamos en el Capítulo I, y las relaciones interadministrativas (cooperación, coordinación, información…), en todos y cada uno de estos puntos existen objetivos comunes: garantía de mejora en lo ejecutivo, eficacia en el cumplimiento de los servicios y proximidad a los ciudadanos para hacerlos cómplices de la gestión. Estos son, exactamente, los adelantos que se reivindican hoy para el Patrimonio Cultural urbano, pero siguen eclipsados por la desconfianza ciega que paraliza la reforma integral de todo el sistema administrativo. Si estos son los avales que se quieren para muchas materias que adolecen de inoperancia en su desarrollo ¿por qué la gestión de la Ciudad Histórica no es una de ellas?...

En el repaso a todas estas fórmulas se ha advertido cómo el Estado y las Comunidades, primero, no han abandonado, en la mayoría de los casos, la titularidad de sus funciones, y, segundo, siguen situadas por encima de los Municipios[478].

No obstante, algunos textos han previsto posibilidades de descentralización, pero sólo en el caso de Municipios con una población superior a 10.000, 20.000 o 70.000 habitantes[479]. La justificación de estas cifras es la misma que se acusa en la Entidad Municipal en general: la problemática de *capacidad de gestión*, que habrá de ser constatada previamente para que se lleve a cabo el

[478] Un ejemplo que describe muy bien esta cuestión lo representa la *Ley de 7/1983, de 7 de octubre, de Descentralización Territorial y Colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las Entidades Locales*, para la que, a pesar de la delegación, la norma municipal siempre estará por debajo de la regional: *La delegación podrá abarcar funciones ejecutivas y de gestión; podrá asimismo comprender funciones reglamentarias cuando tal facultad corresponda a la Comunidad Autónoma como propia o exclusiva según el* Estatuto de Autonomía*. Las normas que emanen de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus propias competencias legislativas o reglamentarias siempre prevalecerán sobre la normativa que, por delegación, establezca la Entidad Local, debiendo los reglamentos locales, en todo caso, quedar limitados, en sus contenidos, al desarrollo de la normativa establecida por la propia Comunidad Autónoma*. Art. 11.1 También podríamos citar otros casos como la *Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia* en su art. 172.2.

[479] *Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha*, art. 68.1 y *Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia*, arts. 69 y 173.

traspaso con todas las garantías. Se entiende que en los Municipios medios-grandes, las posibilidades de financiación pueden ser mayores, sin embargo, la calidad de gestión no tiene por qué ser más eficaz, la cual está tanto o más relacionada con factores como la presencia de agentes técnicos más sensibles y preparados para desarrollar pautas de salvaguarda y difusión.

Cuesta, sin embargo, entender que, a pesar de que se constatan y se dan objetivamente estas condiciones, centradas en recursos materiales y de cualificación profesional, no se esté llevando a cabo el reparto de responsabilidades en materia de Patrimonio Cultural.

Explícitamente la *Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón*, hace referencia por ejemplo, al Patrimonio Histórico como una de las funciones que requiere la *gestión coordinada* entre el Órgano Local y el regional[480], con las consiguientes dificultades que hemos expresado más arriba a propósito de la no superación de la jerarquía interadministrativa entre una y otra.

Estas cuestiones han sido matizadas, al menos en la letra de la Ley, por el Régimen Local Catalán, a nuestro parecer, en la vanguardia de la integración del Municipio en la gestión patrimonial. En este caso la descentralización de atribuciones llega hasta posibles núcleos dentro del término municipal en las llamadas *Entidades Municipales descentralizadas*[481], llevando hasta sus últimas consecuencias la participación Ciudadana en los asuntos públicos. En su creación, la Ley no sólo contempla su capacidad de gestión o la mejora de la eficacia administrativa sino también *si concurren circunstancias de orden geográfico, histórico, social, económico o administrativo que lo requieran*. Al asumir la descentralización, la entidad receptora adopta explícitamente las competencias de *conservación y el mantenimiento de los parques y jardines y del Patrimonio Histórico y artístico de su ámbito*.

---

[480] Art. 162.

[481] Título V de los textos de la *Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña* (arts. 76 y ss.) y del *Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña* (arts. 79 y ss.).

CAPÍTULO III

- Un caso excepcional: la Carta de Barcelona

Lo que hasta el momento se había expresado en términos excesivamente generales, el régimen de carta, del que muy pocos han hecho uso, alcanza su mayor y mejor desarrollo en la *Carta de Barcelona*.

Así, en materia de ordenación urbana y del territorio, la Carta desarrolla aspectos tales como la redacción de Planes Generales Municipales o supramunicipales que tienen como punto esencial la delimitación de las zonas susceptibles de ser protegidas, así como las medidas para la defensa del paisaje y los conjuntos históricos-artísticos[482]. De igual modo, prepara el marco en que deberán redactarse dichos Planes y la información precisa que habrá de poseer, como la ubicación exacta y necesaria de ámbitos a salvaguardar y áreas de protección o rehabilitación.

Hace también mención de los Planes Especiales, en los que describe, no sólo los cometidos y naturaleza tradicionales (reforma interior, protección o rehabilitación), sino otros tales como usos, actuaciones integrales, mejora urbana o subsuelo.

En los Planes Especiales de Usos, la Carta hace gala de su actualidad en el conocimiento de una de las problemáticas que más afecta a nuestro Patrimonio urbano como son las funciones y aprovechamientos inapropiados en la Ciudad Histórica. A través de ellos, el Ayuntamiento de Barcelona pretende *ordenar la incidencia y los efectos urbanísticos, medioambientales y sobre el Patrimonio urbano que las actividades producen en el territorio, mediante la regulación de su intensidad y las condiciones físicas de su desarrollo*. También la nueva modalidad de Planes Especiales Integrales, absorbe el anterior pero bajo la *escala del proyecto arquitectónico*, a efectos de rehabilitación integrada de zonas.

Sin llegar a seguir la filosofía del *zonning*, el Ayuntamiento de Barcelona confía además en las actuaciones que mejor se acomoden a los requisitos de las distintas áreas de su término municipal.

---

[482] *Ley 22/1998, de 29 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona*, art. 65.1, c. y d.

En el caso de los Planes Especiales de Subsuelo, aunque en un principio no se hace mención a la potencialidad arqueológica como límite de la actuación urbanística o freno a su aprovechamiento, los artículos siguientes, sitúan esta materia como objetivo principal de su desarrollo[483].

Frente a la Legislación que venimos analizando que deja a voluntad el ejercicio de las competencias, la Ciudad Condal asume como *compromiso de Ciudad sostenible*, la creación de *políticas dirigidas a la preservación, restauración y mejora del medio ambiente urbano y natural*, con el fin concreto de *crear, gestionar y mantener el Patrimonio artístico, científico, tecnológico, natural y documental*[484].

Como se puede comprobar, la justificación de las competencias municipales es ya un síntoma del desarrollo que a continuación se realiza de las *áreas de actuación en materia de Cultura*, que la Carta ha definido en, por una parte, *la conservación y custodia de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico, artístico, científico, tecnológico y natural, comprendidos en el término municipal de Barcelona*, y por otra, *la adopción de las medidas oportunas para evitar el deterioro, pérdida o destrucción de los bienes culturales*[485].

Por lo demás, este documento persiste en lo apuntado en las Legislaciones sectoriales de Administración Local, Patrimonio y Urbanismo (autolimitándose, a nuestro entender), asumiendo lo que en ellas se encomienda a todo Municipio, como *informar, preceptivamente, de la inclusión o desafectación de un bien en el citado Patrimonio, así como ejercer la iniciativa para la incoación de los correspondientes expedientes*[486], e igualmente, la pugna para incluir el Municipio como receptor de la partida correspondiente al 1% cultural emitida desde el Estado.

En general, se aprecia cómo en las Comunidades Autónomas se plantean referencias dispares al Patrimonio Cultural. Si bien sería injusto relacionar estas ausencias con la

[483] Art. 116.
[484] Arts. 102 y 103.2.b.
[485] Art. 114.
[486] Art. 117.

indiferencia administrativa en esta materia, sí consideramos que es un factor a tener en cuenta, ya que, aunque depuradas de la realidad, las Leyes siguen siendo un indicativo, un marco y una garantía de la gestión de los organismos públicos.

III.1.2.3. El régimen especial: Municipios histórico-artísticos y monumentales

El código autonómico de la Administración Local ha incluido en muchos de sus textos alusiones especiales al Patrimonio Histórico-Artístico con la creación de figuras vinculadas a este carácter.

Aunque similares en su régimen, las Leyes adoptan distinta nomenclatura tales como "Municipios histórico-artísticos"[487], o "Municipios histórico-artísticos o monumentales"[488], o bien, sin una terminología específica, únicamente establecen un tratamiento excepcional a aquellos que posean este carácter o bienes declarados[489]. Aunque no existen matices acusados se pueden distinguir algunos rasgos diferenciadores, especialmente en lo que a las condiciones para su declaración se refiere.

En general, el registro administrativo por Ley especial de su caserío o de parte del mismo como Conjunto Histórico se convierte en un condicionante para adquirir esta categoría[490]. Existen, no obstante, alusiones que, bien por ser más vagas y generales, bien porque realmente busquen relajar las exigencias, obvian la declaración o apelan al *carácter histórico-artístico*[491] y al *valor monumental*[492], o únicamente, a la presencia del elemento patrimonial

---

[487] *Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña*, arts. 69 y 73; su *Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña*, art. 79; *Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León*, art. 78, y *Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia*, arts. 88, 93 y 94.

[488] *Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja*, art. 48; *Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón*, art. 59.

[489] *Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra*, art. 34; *Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja*, art. 53; *Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha*, arts. 65 y 66.

[490] Castilla y León sólo contempla la aplicación del régimen especial si media declaración, como mínimo de un sector de inmuebles registrados como conjuntos históricos. Idem en la Legislación Gallega. El caso catalán es, si cabe, más rígido, ya que al menos debe estar declarado el 50% de su caserío.

[491] *Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja* y *Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha*

[492] *Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja* y *Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.*

en su territorio[493]; el primero más abierto a los Municipios con una herencia cultural característica, el segundo, hace primar el componente excepcional y singular del monumento, y finalmente el tercero, sujeto a criterios relativos que van desde la declaración hasta la Cultura local.

Esta circunstancia no hace muy diferente la figura de Municipio histórico-artístico de aquélla que se tramita por Ley especial de Patrimonio Histórico, al menos en lo que respecta al ámbito conceptual, e incluso al proceso de declaración, también en manos del Órgano Autonómico. Pese a esto su cometido fundamental, el régimen especial, viene a concretar puntos muchas veces soslayados por la Legislación cultural, como es la creación de una política de actuación que comporte los siguientes puntos:

a) El establecimiento de órganos especializados en la salvaguarda de los conjuntos, como una cuestión prioritaria, con el fin de que agentes expertos lleven a cabo una práctica efectiva. Este organismo es nombrado y depende de los Entidades Autonómicas.

b) Financiación. En el intento de paliar los ingentes gastos de los Municipios con gran bagaje de bienes protegidos. Con ello, la localidad que recibe esta denominación, percibe prioritariamente las ayudas económicas y las subvenciones que paliarán la merma que supone la gestión tuitiva.

c) Ayuda técnica en la preparación de los instrumentos normativos que guiarán la gestión, tales como *planes de protección, conservación y rehabilitación* o *inventarios*, y, asimismo, colaboración facultativa que oriente al Municipio hacia fines de sostenibilidad.

Uno de los aspectos que destacan es que, para que esta simbiosis pueda obtener óptimos resultados se establece la elaboración de un convenio, de duración plurianual o indefinida, según consta en la *Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón*. Además, en el caso catalán o gallego se profundiza más en el contenido y finalidades de estos acuerdos para establecer los términos de cooperación técnica y económica y coordinación interadministrativa.

[493] *Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.*

De manera particular, la Legislación Local de Castilla y León, en un alarde de subsidiariedad, abre a través del régimen especial vinculado al Patrimonio Cultural la posibilidad de hacer intervenir a estos Municipios *en los órganos de la Comunidad Autónoma encargados de la conservación y protección del Patrimonio Histórico-Artístico*, pudiendo trasladarles directamente la problemática existente en sus territorios. A esta circunstancia excepcional y a los privilegios adquiridos, se une también, como lo expresado en la Ley Aragonesa, la prioridad de las comunidades locales en el reparto de obras y servicios dentro de la Política Territorial.

Con estas medidas se merma la problemática de aquellos Municipios que soportan la pesada carga de una declaración de Bien de Interés cultural de alcance autonómico. No obstante, esta circunstancia es mínima en relación con todos aquellos Municipios no declarados, la gran mayoría, sobre la que se ha olvidado que también están afectados por la Legislación de Administración Local y que además poseen una importancia cultural, aunque sea de menor alcance.

III.1.2.4. La creación de organismos facultativos

Como ya se indicaba anteriormente, uno de los puntos más interesantes en el régimen especial era la creación de organismos especializados que hicieran efectiva la gestión.

Ésta es una cuestión que nuestros Ayuntamientos no valoran en su justa medida, como han demostrado las encuestas del *Libro Blanco de la Autonomía Local en Andalucía* (2003) donde la falta de recursos económicos tiene mayor incidencia en la gestión que la capacidad organizativa o la preparación profesional de sus instituciones[494].

Aunque legalmente las Comisiones (hoy Juntas) de Gobierno incluyen la presencia de facultativos que asesoran las decisiones a tomar, esta presencia de un funcionariado experto sigue siendo insuficiente, especialmente en lo que respecta a cuestiones tan delicadas como el Patrimonio Cultural.

---

[494] *Libro Blanco de la Autonomía Local de Andalucía*, Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, 2003. (web de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, www.famp.es), pp. 138-140.

Algunas de las Leyes estudiadas han intentado paliar este problema estableciendo algunas premisas expresamente o no referidas a los bienes culturales.

Así, por ejemplo, Legislaciones como la de La Rioja prevén la creación de órganos colegiados para el asesoramiento y las reclamaciones Ciudadanas, que, en colaboración con la Escuela Riojana de Administración Pública, puede conseguir mejorar el rendimiento del funcionariado existente[495].

Muchas veces, la Comunidad Autónoma, en un intento por suplir las carencias técnicas de los Consistorios, opta por situar delegaciones y personal propio[496]. Esta es una situación que no intercepta la autonomía local y que contribuye a reforzar la gestión en aquellos Municipios que carecen de medios propios para ello.

Otras Legislaciones, como la de Régimen Local de Cataluña, establece la obligación de crear *comisiones de estudio*, temporal o indefinidas, siempre y cuando el Municipio supere los 5.000 habitantes o sea capital de comarca. Este organismo será concluyente en las decisiones del Gobierno Municipal.

Estas propuestas para crear oficinas especializadas tienden a erradicar la arbitrariedad de muchas medidas que se aprueban en los Ayuntamientos, especialmente en lo que a la Ciudad Histórica se refiere. Pero para ello, han de tener voz y voto en las Juntas.

En lo que respecta concretamente a la materia que nos ocupa también hay algunas referencias importantes, como la que realiza la *Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León* en su Preámbulo (aunque luego se descubre que está reservado para los Municipios de régimen especial), para la que, en *los Municipios que cuenten con un significativo Patrimonio monumental* se establecerá *una Comisión que dictamine cuanto se refiera a la conservación, protección y vigilancia del mismo*.

Es, de nuevo la *Carta de Barcelona* la que ejemplifica el modelo que se requiere para todos y cada uno de los Municipios. En ella se establece el "Consejo del Patrimonio Cultural" de Barcelona[497], que integra representantes de la Generalidad y del Ayuntamiento. Al margen de sus funciones, claras desde su composición para armonizar las actuaciones en esta cuestión, se busca además gestionar conjuntamente con el ejecutivo municipal la Ciudad

[495] *Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja*, arts. 149 y 236.
[496] *Ley de 7/1983, de 7 de octubre, de Descentralización Territorial y Colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las Entidades Locales*, art. 19.
[497] *Ley 22/1998, de 29 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona*, arts. 115 y 116.

Histórica. Así, por ejemplo, los citados Planes Especiales del Subsuelo y la valoración arqueológica en ellos realizada, son unos de sus principales cometidos.

III.1.2.5. Otras intervenciones municipales en materia patrimonial

Algunos aspectos donde se hace mención expresa del Patrimonio Cultural son también cuestiones a tener en cuenta.

Un ejemplo es la regulación de los Bienes de Entidades Locales, que sigue siendo punto importante de la intervención municipal en la Ciudad Histórica. No obstante, las enajenaciones de bienes históricos y artísticos, se someten a la lógica de la autorización de la entidad competente en materia de Patrimonio Histórico, aunque se decida por Pleno.

Como en la Legislación Estatal, y siguiendo la trayectoria trazada desde la Legislación anterior a 1978, la conservación y mantenimiento de los bienes se convierte en asunto gestionado por los Consistorios. En el caso de la *Ley 7/ 1999, de 29 de septiembre, Bienes de Entidades Locales de Andalucía* se remite expresamente a los bienes integrantes del Patrimonio Histórico que conforman los Bienes Municipales, los cuales se regirán por la normativa específica, así como el inventario donde constarán aquellos bienes sujetos a consideración especial.

Pero la titularidad municipal de los bienes supone otra garantía, especialmente en lo que respecta a la cesión de los mismos, sobre los que la Administración Local puede hacer prevalecer criterios de rentabilidad social por encima de la económica, siendo, por tanto, ésta también una garantía en el control de los usos.

Al margen de la regulación de Bienes Municipales también hay referencias a las actuaciones patrimoniales de los Ayuntamientos en la Ciudad a través de la obra pública, recuperando el espíritu que se había plasmado en la supervisión de la Academia de San Fernando a finales del siglo XVIII y que había casi desaparecido en los años siguientes. Así, los textos son claros al estipular como obligatoria la adecuación de los proyectos a la protección del Patrimonio y a lo plasmado en su Ley especial. No obstante, como concisamente expresa la Ley Aragonesa o Riojana, esta circunstancia donde la presencia de

Bien de Interés Cultural (BIC) interfiera en la obra pública, requiere la intervención del Gobierno Autonómico.

CAPÍTULO III

III.2. LA IMPLICACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LA LEY 16/1985 Y LAS LEYES SECTORIALES.

> *Las funciones municipales sobre los bienes históricos han de extraerse, pues, de su específica normativa reguladora y no, en consecuencia, de la Legislación local, como, en principio, cabría esperar*.[498]

Ante la generalidad de la Legislación de Régimen Local en cuanto a la función de los Municipios en la gestión del Patrimonio Cultural Urbano, la Ley especial en materia de Cultura debe afrontar su integración como órgano ejecutivo, y reflejarse convenientemente en las Ordenanzas que articulan la vida local. Este es el ideal de una realidad que con muchas dificultades se hace cargo de la problemática y el conflicto que viven la mayor parte de los Municipios españoles, declarados o no, en la pugna entre Administraciones superiores, los Órganos Locales y los ciudadanos, sin que exista una línea clara de actuación. Por supuesto, qué duda cabe, el gran perdedor en este triángulo, el objeto de todos los enfrentamientos, es el Patrimonio Cultural.

En el concierto administrativo postulado desde el Corpus jurídico patrimonial, Estado y Comunidad Autónoma acaparan la gestión de los bienes culturales. Uno y otra se definen en las Leyes como ejecutivos con plena potestad sobre ellos. Por su parte, el lugar que ocupa la Administración Local en la Ley, principalmente estatal, es muy secundario, *subordinado, condicionado* a las pautas que se dictan desde arriba[499], más próximo al papel que juegan los ciudadanos que al que se le asigna propiamente a una Entidad Pública[500].

La presión sobre los márgenes competenciales de las Administraciones Locales responde a la desconfianza que se mantiene sobre éstas, estableciendo un régimen tutelar que pasa por la supervisión de cada paso que emprenda el Municipio (dando expresa cuenta de todas sus acciones) en las tareas de protección.

---

[498] BARRERO RODRÍGUEZ, C.: *op. cit.*, pp. 416-417.
[499] ABAD LICERAS, J. M.: *op. cit.*, p. 38.
[500] BASSOLS COMA, M.: "Instrumentos legales de intervención urbanística en los centros y conjuntos históricos", *Revista de Derecho Urbanístico*, 118, Montecorvo, Madrid, 1990, p. 34.

Así pues, las relaciones interadministrativas de los Ayuntamientos y el Estado-Comunidades Autónomas van a estar marcadas por el **control** de las entidades supramunicipales y el intento de **cooperación** y **coordinación** de sus respectivos ámbitos de acción sobre el mismo objeto.

La Ley de Patrimonio Histórico dispone para las Administraciones Locales un *control preventivo*[501] del órgano central y sectorial, es decir que, más que la constatación e imposición de la legalidad, dispone desde el texto jurídico las medidas necesarias para que el acto que habrá de ser desarrollado posea la operatividad que se espera. Por su parte, la cooperación de unas Administraciones con otras, mantiene el principio de jerarquía, donde la entidad superior conserva la titularidad de la competencia, y la inferior se acomoda y busca complementar y ayudar en la eficacia de aquélla.

Este planteamiento que define la cooperación y el control en el contexto patrimonial resulta ser, para algunos restrictivo en la libertad y capacidad de los Consistorios, y para otros, como M. R. Alonso Ibáñez, una participación en las tareas ejecutivas y, por tanto, admisible como responsabilidad propia, y una *necesidad de que existan ciertas dosis de racionalidad que eviten los desajustes que se pudieran derivar de actuaciones atomizadas*[502], respectivamente.

No es para nosotros demasiado importante pensar el grado en que se vulnera o no la autonomía local. No obstante, creemos que este dato tiene mucho que ver con los hechos que se producen en la práctica, y es evidente que el sistema hasta ahora vigente no ha funcionado tan bien como se esperaba. Una de las causas radicales es el desconcierto en la concurrencia de obligaciones sobre el Patrimonio, la cual ha causado más daños sobre éste que, en realidad el mayor o menor control, la mayor o menor preponderancia de unas Administraciones sobre otras.

La coordinación sería la solución más reclamada puesto que permite que cada órgano de gobierno pueda trabajar en plenitud de las competencias asignadas, yuxtaponiendo sus esfuerzos y evitando solapar las acciones sobre él. Sin embargo, esta relación es inútil mientras se mantenga una restricción en la capacidad de actuación de los Consistorios y hasta

---

[501] GIMÉNEZ I CORRONS, E.: *Los controles administrativos sobre los entes locales*, Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 107.

[502] ALONSO IBÁÑEZ, M. R.: *El Patrimonio Histórico. Destino público y valor cultural*, Universidad de Oviedo-Civitas, Madrid, 1992, p. 115 y 118.

que no se delimiten escrupulosamente las responsabilidades que debe desempeñar cada entidad.

Pero el texto de la Ley es mucho más revelador si se analizan los recursos empleados para involucrar a los Municipios en la gestión del Patrimonio Histórico-Artístico. La presencia de los Ayuntamientos en la Legislación patrimonial es sobre todo *indirecta*, estipulada desde su condición inferior en la escala ejecutiva y entrando a participar en muchas acciones por su condición de "Administración competente"; sólo en contados artículos hay referencia *directa* y expresa a la Entidad Municipal como gestor. Asimismo, aunque los Consistorios participan activamente a través del instrumento que más los legitima para ello, el urbanístico, también se perfilan conforme a acciones pasivas que, bien pueden pasar por el filtro de las Administraciones superiores, bien pueden plantearse desde la subsidiariedad[503].

El hecho de que las Leyes patrimoniales incidan más concienzudamente en el nivel *indirecto activo* de los Ayuntamientos, hace que la legitimación de la gestión municipal del Patrimonio Cultural urbano venga dada a través de los instrumentos y actuaciones urbanísticos. La Ley, no obstante, reconoce la capacidad administrativa de los Municipios y, sin su complicidad en las tareas de protección, especialmente en la medida que lidera la acción urbana, la gestión de los inmuebles históricos sería imposible. El Plan urbanístico, sea cual sea su naturaleza, condiciona el quehacer patrimonial del Municipio. Si éste no está aprobado conforme a los principios protectores, la acción municipal carece de legitimidad y está destinada a la destrucción.

Luego, sólo el Urbanismo es la fórmula que, hasta el momento, ha demostrado eficacia como instrumento que parte del funcionamiento de la Ciudad como conjunto *y no como suma de edificios históricos o de elementos históricos a conservar*[504]. Y lo que es más importante: es a través de la ordenación urbana, como competencia obligatoria, que se ha dado entrada a los Municipios en la gestión del Patrimonio.

Pero, ¿cuál es el beneficio en este conjunto de deberes (de cooperación, de preparación de instrumentos al servicio de una realidad supramunicipal como es una declaración...), que

[503] Magnífica clasificación de las actuaciones de los Municipios en la Legislación patrimonial, en *directa* e *indirecta* y, dentro de ésta, *pasiva* y *activa*, que Abad Liceras establece en su libro. Si bien, nos corresponde valorar críticamente esta clasificación. ABAD LICERAS, J. M.: *op. cit.*

[504] NAVARRO SEGURA, M. I.: "La validez de una política de defensa de los Centros Históricos: los aspectos legales y de ordenación", *Ciudad y Territorio*, 77, Centro de Estudios para la Administración Local-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988, p. 54.

inevitablemente nos llevan a pensar en los primeros momentos de la Legislación patrimonial? ¿Es que el Municipio únicamente ve concretada su labor en la vigilancia y la policía urbana? Ésta constituye otra problemática importante detectada por la doctrina: la gestión municipal se concentra, sobre todo, en la tutela y no tanto en el desarrollo y en el fomento[505]. La Legislación Sectorial tiende a paliar esta circunstancia, aunque es significativo que sin una gratificación por su actividad, sin las bases para la autogestión patrimonial, sin la asimilación de la sinergia que conlleva la comprensión del Patrimonio como recurso, difícilmente se pretenderá que los Municipios afronten y emprendan una política global más allá de la tutela.

[505] LÓPEZ JAÉN, J.: "Los Centros Históricos españoles entre la realidad y la legalidad", *Urbanismo-COAM*, 9, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, Madrid, 1990, p. 18.

CAPÍTULO III

III.2.1. La Ley de Patrimonio Histórico Español: un salto cualitativo importante.

> *La Administración Local aparece configurada como agresora a la que hay que controlar y proteger de sí misma. Para ello se ignora el principio de autonomía y se desprecian los criterios adoptados por los representantes directos de la población afectada, cuyos actos se sustituyen y revocan sin procedimiento alguno, en base, la mayor parte de las veces, a criterios al menos tan subjetivos como los de base local*.[506]

Poco cabría añadir a esta afirmación tan contundente formulada por el profesor Mora Bongera cinco años después de la entrada en vigor de la Ley de Patrimonio Histórico Español de 1985, y que describe tan concisamente el papel del Municipio en su texto. Hay autores que se atreven incluso a situar por encima de ésta muchos de los documentos jurídicos patrimoniales anteriores[507].

El papel de la Ley Estatal es hoy muy limitado, casi residual. En la plétora legal surgida en los últimos tiempos en el ámbito de las Comunidades Autónomas, ha quedado limitada a marco y modelo de redacción de la Legislación sectorial, y su aplicación viene restringiéndose casi únicamente a aquellas Regiones que no poseen Legislación especial en la materia. Su articulado, genérico, rígidamente vinculado a la declaración de BIC, y menos al régimen de Bienes Integrantes, no alcanza suficientemente a suplir las carencias normativas de los documentos autonómicos.

Precisamente la falta de atención a los bienes integrantes del Patrimonio Histórico se corresponde con la dejadez en el tratamiento de la Administración Municipal. Estos bienes, mayoritarios, son mencionados escuetamente, y son también los que hoy están a merced del Planeamiento urbanístico de nuestras Ciudades, luego, por tanto, en manos de nuestros Consistorios, dependiendo de ellos que sean conservados o no. El reto es profundizar en estos Planes. Si esto se consigue, todo lo que venga después, como la aplicación de régimen

---

[506] MORA BONGERA, F.: "La protección de los Conjuntos históricos a través del Planeamiento. El caso específico del Conjunto de Santa María del Campo de Viveiro", *Revista de Derecho Urbanístico*, 116, Montecorvo, Madrid, 1990, p. 62.

[507] *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 les exige sean similares*. LÓPEZ JAÉN, J.: "Los Centros Históricos…", *op. cit.*, p. 16.

especial, declaraciones, catalogaciones específicas…, será más fácil, y, en muchos casos, innecesario.

Nos afecta, entonces, la problemática de los bienes integrantes, en especial si tenemos en cuenta el mapa de declaraciones hoy existente, abundantes en la historia del Patrimonio de nuestro país, pero exigua en proporción con la realidad cultural de nuestros pueblos. Este es un esfuerzo al que no se puede ni se debe renunciar.

La cuestión urbanística protagoniza la gran parte del régimen de protección de los bienes inmuebles, sin embargo, deja multitud de cuestiones en el aire, aprovechadas por los Ayuntamientos para eludir su responsabilidad en la tutela. No se trata sólo de una atención muy vaga a las pautas que habrán de regir los instrumentos urbanísticos de protección, sino en cómo éstos se plantean desde paradigmas que impiden adaptarse muchas veces a las particularidades de los pueblos que ordena, muchas veces necesitados más de un Plan General benevolente con el Patrimonio, que un Plan Especial restrictivo y desarticulado. Pero para comprender éste y otros tantos asuntos es necesario el análisis de su articulado con mayor detenimiento.

III.2.1.1. La reivindicación del Municipio como gestor en los trabajos parlamentarios: el debate sobre el artículo 7[508]

Aunque de manera muy puntual, los trabajos parlamentarios de la Ley tuvieron en el Municipio uno de los puntos de debate. No es ésta una cuestión baladí teniendo en cuenta que gran parte de las sesiones estuvieron acaparadas por disertaciones teóricas en torno al concepto de Patrimonio y las fórmulas de expresión que se emplearían en el texto, frente al tratamiento, mucho más descuidado, que se hizo de los mecanismos de gestión, los cuales habrían de desarrollar una política de protección, conservación y difusión del mismo.

El artículo que luego veremos materializado en el punto séptimo de la Ley, centró por momentos el debate parlamentario. En él se fijaban, y se fijan hoy en el documento definitivo, las competencias que los Ayuntamientos poseen sobre el Patrimonio Histórico. En su

[508] El apartado que a continuación se desarrolla ha sido extraído de la *Ley de Patrimonio Histórico Español. Trabajos Parlamentarios*, Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.

redacción hubo tiempo para comentar, aunque muy superficialmente, algunos de los problemas que luego aflorarán en la gestión de los bienes culturales, los cuales se vienen comentando en esta tesis. Con todo, se tocan temas sensibles a la defensa de la intervención municipal en el ámbito ejecutivo, como la proximidad o la eficacia.

Dos fueron las propuestas, una, en el Congreso, y otra en el Senado.

La primera de ellas es la enmienda 154, formulada en la Sesión del Congreso de 21 de febrero de 1985, a cargo del representante del Grupo Mixto, Fernando Pérez Royo, donde se proponía la redacción que sigue:

> *Los Ayuntamientos* ***velarán por la conservación del PHE comprendido en su término municipal, debiendo adoptar*** *para ello las medidas oportunas con el fin de evitar un deterioro, pérdida o destrucción, y* ***notificar*** *a la Administración competente cualquier amenaza o daño que tales bienes sufran o la dificultad en que se encuentra el Municipio para atender a su conservación, en la forma en que se determine en la Legislación específica de la Comunidad Autónoma de la que forme parte*.[509]

Como se puede comprobar, la propuesta confía en la capacidad de gestión municipal, situándola como una institución con responsabilidades estrictas en la tutela del Patrimonio.

Lo más interesante, a nuestro parecer, es el argumento de la enmienda[510], la cual, se fundamentaba en la necesidad de descentralizar, de volcar *una mayor confianza en las Administraciones inferiores*, y, en concreto, en los Ayuntamientos, en la medida en que conforman *esas comunidades naturales que se encuentran más ligadas a la defensa de nuestra historia*. Esta medida contempla además la delegación de competencias a esas entidades que, *en muchos casos se encuentran en mejores condiciones para hacer una efectiva defensa del Patrimonio Histórico*. Y con ello se sugería sumar al artículo lo siguiente:

> *La Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas podrán delegar en los Ayuntamientos el ejercicio de las competencias relativas al Patrimonio Histórico Español que se encuentre en su término municipal, garantizando, en todo caso, los medios técnicos y financieros necesarios para llevar a término esta misión*.

Es ineludible la clarividencia de esta propuesta:

---

[509] *Ibidem*, p. 87. [el subrayado es nuestro]
[510] *Ibidem*, p. 366.

- Primero, la exigencia perentoria de incorporar a la Administración Municipal como garantía de eficacia en la política Patrimonial.
- Segundo, la necesidad de restaurar la confianza en su capacidad de gestión.
- Tercero, la argumentación de su implicación en función de su carácter vinculado a la comunidad social y cercana al desarrollo histórico-cultural de los pueblos.
- Y cuarto, la delegación de competencias en un marco favorable al desarrollo de la gestión patrimonial, basado en la suficiencia de infraestructuras técnica y económica.

Esta enmienda no difiere demasiado de gran parte de los artículos que luego serán recogidos en las Leyes Autonómicas redactadas ya en los 90.

A pesar de que con el tiempo se ha demostrado el acierto de esta propuesta, entonces fue rechazada con nada menos que 171 votos en contra, de un total de 239. El argumento que soportó esta negativa se ajustó al tema del acto de descentralización, donde no se consideraba materia de esta Ley (se entiende que sería materia de Régimen Local o de Procedimiento Administrativo).

Su elevación al Senado tampoco prosperó, y las distintas enmiendas que se presentaron a continuación llevarían progresivamente a depurar cada vez más el artículo, hacia la versión que hoy manejamos.

Uno de los intentos orientados hacia la implicación de los Municipios lo constituyó la Enmienda nº 6 del Grupo Parlamentario de Cataluña que añade al artículo lo siguiente:

> *La Administración deberá comunicar a cada Ayuntamiento la relación de los Bienes de Interés cultural, de aquellos que formen parte del Inventario General y, en general, de aquellos bienes del Patrimonio Histórico Español que se hallen ubicados en su término municipal o en las aguas territoriales vecinas a fin de que puedan ser tenidos en cuenta en sus Planes parciales y de que sean debidamente controlados y protegidos.*

Su justificación completa la de la enmienda anterior, en la medida en que, por una parte, insiste en que se logra mayor eficacia en la gestión *puesto que los Ayuntamientos son los que están más cerca de estos bienes*, y, por otra, se reclama la coordinación de acciones intentando prevenir *que se concedieran, por desconocimiento, permiso de obras u otras*

acciones que pudieran perjudicarlos[511]. Con ello la propuesta intenta encauzar la gestión patrimonial desde los medios urbanísticos.

Tampoco esta corrección fue aprobada, aunque esta vez los argumentos fueron más amplios y claros que en el caso anterior. Aquí, el rechazo jugaba a favor del Municipio y se acercaba al principio de subsidiariedad que, según se dice, se postula desde el espíritu de la Ley. En la réplica se hicieron retóricamente preguntas tan elocuentes como *¿Quién mejor que los Ayuntamientos va a conocer el número de bienes de interés cultural que se hallen en su territorio?* o *¿Cómo va a dar la Administración Central el inventario de estos bienes al Ayuntamiento antes de que éste haya facilitado o detectado los existentes en su territorio?*[512].

Finalmente el Proyecto de Ley se aceptaba con un artículo 7 en el extremo opuesto a como se había redactado en un principio:

> *Los Ayuntamientos **quedan obligados** a velar por la conservación del Patrimonio Histórico Español comprendido en su término municipal. **Deberán adoptar** las medidas oportunas para evitar su deterioro, pérdida o destrucción y, en su caso, notificar a la Administración competente cualquier amenaza o daño que tales bienes sufran o la dificultad en que se encuentra el Municipio para atender a su conservación.*

El tono "represor" que subraya el lugar subordinado de la Administración Local, será suavizado ya en el texto definitivo, aunque sin variar demasiado el fondo especialmente en lo que a su condición secundaria se refiere:

> *Los Ayuntamientos **cooperarán** con los Organismos competentes para la ejecución de esta Ley en la conservación y custodia del Patrimonio Histórico Español comprendido en su término municipal, **adoptando** las medidas oportunas para evitar su deterioro, pérdida o destrucción. **Notificarán** a la Administración competente cualquier amenaza, daño o perturbación de su función social que tales bienes sufran, así como las dificultades y necesidad que tengan para el cuidado de estos bienes. **Ejercerán**,*

---

[511] *Ibidem*, p. 688.

[512] Este es el argumento por ejemplo que hoy soporta la elevación de los Catálogos urbanísticos a las Delegaciones Provinciales, Cabildos o Consejos Insulares. Cuestión ésta que veremos más desarrolladamente en el epígrafe correspondiente a los Catálogos dentro del análisis de las Leyes urbanísticas. No obstante, las Leyes Sectoriales de Patrimonio también han incorporado esta fórmula, en los Inventarios de bienes declarados de Interés Municipal.

asimismo, las demás funciones que tengan expresamente atribuidas en virtud de esta Ley.

Los Ayuntamientos han pasado de intervenir activamente en el Patrimonio, a condicionar su actuación a la cooperación administrativa. El resto de sus funciones se subordinan a la Administración superior bajo cuyo auspicio serán desempeñadas.

Los Consistorios consiguen establecer medidas cautelares y de salvaguarda, no por sí ni para sí, sino como asistencia a los Organismos competentes. Asimismo, habrán de dar debida cuenta de todas aquellas acciones contrarias a la conservación patrimonial. En el margen de unas responsabilidades no expresadas, el Municipio, no obstante puede recurrir a la ayuda estatal para afrontar todas aquellas otras funciones que se le asignan en la Ley y que, como venimos apuntando, son eminentemente, urbanísticas.

III.2.1.2. El papel de la Administración Municipal en el contenido de la Ley de Patrimonio Histórico Español

Conforme a lo ya avanzado más arriba la Ley Estatal duda en la incorporación de los Ayuntamientos a las tareas de gestión del Patrimonio. A nuestro entender este documento asumió la responsabilidad de dar una oportunidad a la Administración Local después de una etapa en la que se había eclipsado la mayoría de sus facultades en éste y otros terrenos. Esta cuestión ha quedado suficientemente corroborada en el debate sobre el artículo 7, donde todavía la descentralización de funciones a los núcleos locales es una cuestión tensa y de difícil asimilación en las esferas legislativas.

No obstante, la Ley ha dejado pistas de una buena voluntad, que no llegaría a adquirir forma del todo. Quizá la que más ha despertado nuestro interés son las palabras de su Preámbulo, donde, a propósito de la necesidad de difundir los bienes culturales se coincide *en el convencimiento de que el Patrimonio Histórico se acrecienta y se defiende mejor cuando más lo estiman las personas que* ***conviven*** *con él…*[513]. La función social que cumplen pues los bienes culturales desde la proximidad, convierte al Municipio, a la Ciudad, en el escenario al

[513] El subrayado es nuestro.

que atender a la hora de elaborar una política de tutela, y en su principal órgano de poder, como un agente indiscutible en esta tarea.

Pero conforme avanza su articulado, aún permaneciendo la atención a este planteamiento inicial como criterio para implicar a la Administración Municipal, se desvanece como sujeto de las acciones patrimoniales que se describen asociadas a los bienes culturales.

Así, por ejemplo, el bien inmueble susceptible de ser declarado involucra irremediablemente a la entidad que gestiona en el término municipal. Dicho bien, arraigado en la Ciudad, ha de ser reconocido por la Administración Municipal para acomodar a él nuevas estrategias que respeten su integridad. Es por ello, entonces, que en los trámites para la declaración de inmuebles el Ayuntamiento es (sólo) parte interesada[514], y, con ello, posee todo el derecho a ser informada de las decisiones que hayan de tomarse dentro del perímetro del término municipal que administra.

La Corporación local tiene tanto derecho a ser informada como deber de comunicar detallada y puntualmente a las entidades supramunicipales el estado en que se encuentran todos y cada uno de los bienes localizados en el Municipio, o de las acciones que habrán de ser emprendidas en ellos, especialmente en relación con intervenciones urbanísticas que analizaremos posteriormente[515].

En este intercambio, se requiere sobre todo un canal apropiado que haga verdaderamente efectivo el mensaje. Para ello el Estado se compromete a facilitar las relaciones interadministrativas en el marco de la colaboración[516], creando para ello el Consejo de Patrimonio Histórico, donde, parece *paradójico*, como bien observa M. R. Alonso Ibáñez, que *la Administración Local carezca de representación institucional*, no sólo en este organismo, *sino tan siquiera en alguna de las instituciones consultivas a los efectos de la Ley*[517].

---

[514] *Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español*, art. 9.
[515] Sorprende, sin embargo como muy bien ha puntualizado Abad Liceras que en el texto de 1985 no exista *expresamente en ningún precepto y con carácter general, la obligación de obtener una autorización emitida por los organismos competentes en materia cultural* [...] *llegándose, no obstante, a ésta conclusión a través de la remisión derivada de dos diferentes tipos de alusiones consignadas a lo largo de su articulado...* en *op. cit.*, nota al pie 18, p. 50
[516] Art. 2.
[517] ALONSO IBÁÑEZ, M. R.: *op. cit.*, p. 113.

Aunque los Ayuntamientos forman parte de esos *poderes públicos* de los que habla el artículo 46 de la Constitución Española[518], y a los que la Ley de 1985 dedica también algún punto[519], el reparto competencial centra su atención en el Estado, sobre todo, y en la Comunidad Autónoma[520]. Uno y otra son titulares de la ejecución de la Ley, y a ellos afecta las decisiones que hayan de tomarse en torno al Patrimonio Histórico, declarado o no.

Esta postura, muy cercana a la que hasta ahora hemos visto, y que hacía de la Administración Municipal un organismo policial del Estado, se repite con más o menos similitud: ahora son dos las entidades a las que rendir cuentas.

También en el análisis de la Legislación pasada mencionábamos la implicación de los Municipios por motivos principalmente económicos, con objeto de descargar a la Administración Central de sus responsabilidades de financiación. El caso de la Ley 16/1985 no es tan extremo, aunque se acerca peligrosamente. Ya comentábamos más arriba[521] la debilidad de las arcas municipales, en la mayoría de los casos, exiguas, especialmente a la hora de soportar gran parte de las cargas de restauración y recuperación de Centros Históricos. Esta cuestión se agrava algo más si en las medidas de fomento se contempla la exención del pago de impuestos locales sobre los Bienes de Interés cultural (en especial, Conjuntos Históricos), sin posibilidad de compensación por parte del Estado[522].

El intento por paliar la desconfianza hacia las Administraciones Locales que se reclamó en las sesiones parlamentarias se olvida del todo en el régimen de infracciones y sanciones administrativas, donde se examina muy de cerca a los Ayuntamientos, especialmente en sus movimientos dentro de la política urbanística. Un control hasta cierto punto necesario, que sin embargo, y en muchas ocasiones, no garantiza tampoco la restauración de la legalidad de gran parte de los atentados contra el Patrimonio[523]. En este sentido merece la pena recordar las palabras de Mora Bongera citadas al principio que definían a la Administración Local como *agresora a la que hay que controlar y proteger de sí misma*.

---

[518] *Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del Patrimonio Histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La Ley penal sancionará los atentados contra este Patrimonio*.

[519] Art. 39.

[520] Arts. 2 y 6.

[521] *Vid. supra* p. 274, nota 447.

[522] Art. 69.

[523] Creemos que es significativo, por ejemplo, que no abunden los casos de atentados contra el entorno, donde sean demolidas las obras ilegales, consentidas desde su licencia. Generalmente, el pago de la sanción "hace olvidar" a la "Administración competente" que la fechoría permanece.

III.2.1.3. La implicación de los Consistorios a través de la planificación urbana

De manera indirecta, los Ayuntamientos se convierten en protagonistas de la gestión del Patrimonio Cultural urbano a través de los métodos urbanísticos. Así, al menos, debiera ser, teniendo en cuenta las prioridades de actuación de la Administración Local en las decisiones sobre la organización de la Ciudad.

Con ello, no sólo se integra a los Municipios en la tarea patrimonial sino que, al mismo tiempo, se intenta tender un puente entre Legislaciones y prácticas que, a pesar de sus diferencias, tienen un mismo objeto.

Con contadas excepciones referidas a los bienes integrantes, la actuación urbanística de la Entidad Local entra en juego antes, durante y una vez declarado BIC el inmueble o inmuebles correspondientes. Así, desde las licencias, hasta las declaraciones de ruina, pasando por las propuestas de las intervenciones más apropiadas o el Planeamiento, estructuran la mayor parte del articulado que se reúne en torno a los instrumentos dispuesto para la tutela / gestión de la Ciudad Histórica.

- Las licencias[524], la paralización de obras[525] y otras medidas cautelares

La paralización de licencias municipales es una de las medidas más efectivas puesta en práctica en el ámbito de la protección del Patrimonio. La nueva realidad jurídica del bien en el momento de su incoación supone que los permisos concedidos, previamente a ésta, conforme a criterios exclusivamente urbanísticos y, posiblemente, vinculados a criterios de no-conservación, se suspendan.

[524] Arts. 16 y 23.
[525] Arts. 25 y 37.

No es ésta una cuestión donde medie la decisión de los Consistorios, los cuales, en todo caso, son informados de las decisiones tomadas desde arriba para que se adapten al nuevo estado de cosas.

Quizá este papel secundario se vea más claramente en la concesión de licencias para la realización de obras en los Bienes declarados, que requiere la autorización previa de los órganos competentes. Con todo, los Ayuntamientos serán, junto con las Administraciones de Patrimonio, los encargados de restituir el Bien a su integridad y a las condiciones por las que se reconoció su valor cultural.

La interrupción de obras, así como la suspensión de derribos, suponen otro campo en el que los Entes Municipales alcanzan a ejercer algunas facultades en la tutela, ya que constituye *la Administración competente en materia de Urbanismo* más importante. Esta medida, de carácter cautelar, permite de manera transitoria frenar la destrucción de los bienes integrantes, si bien conlleva la preparación de instrumentos normativos y pautas de actuación urbanística (por parte de las Entidades Locales), en el caso de los bienes integrantes, o la incoación de la declaración (a cargo de las entidades responsables en materia patrimonial), en el caso de bienes susceptibles de convertirse en BIC.

Estas fórmulas preventivas no se detienen aquí, ya que al margen de la paralización de las obras, el texto del 85 prevé la expropiación forzosa de bienes en peligro o de inmuebles que afecten su legibilidad cultural, por parte de los Municipios, eso sí, y de nuevo, previa autorización de las Administraciones superiores.

- *La ruina*

Como en el caso anterior la regulación del procedimiento de ruina ha supuesto otro paso importante en el freno a la destrucción indiscriminada que suponía la declaración de ésta en los bienes histórico-artísticos.

En este caso, la Administración superior es parte interesada en la declaración de ruina, que habrá de ser informada del procedimiento que llevará a cabo la Entidad urbanística que la resuelve, esto es la Municipal, al tiempo que actúa como organismo supervisor al emitir la autorización que condicionará la resolución del expediente.

La declaración de ruina, ha dejado de ser la constatación jurídica del estado potencial de deterioro irreversible a partir del cual los Consistorios autorizan las demoliciones, sino sobre todo, y tras una abundante jurisprudencia, es la constatación de emergencia para la recuperación del bien, frente a su dramática desaparición. La prevención de riesgos a los ciudadanos o la retirada de elementos peligrosos no es óbice ya para la no-conservación del inmueble.

- Características de la intervención urbanística[526]

En un intento por plasmar los criterios que guíen o sienten las bases de la recuperación e intervención en las Ciudades históricas, la Ley hace relación de algunas medidas de actuación enmarcadas en el ámbito urbanístico, aunque de manera muy esquemática.

La mayoría de ellas, si no todas, afectan a Bienes declarados. Los preceptos, a medio camino entre la estética y el ornato público y el rigor que garantice la lectura cultural, intentan, sobre todo, evitar los falsos históricos, la sinceridad en la incorporación de las actuaciones recientes o la destrucción de los añadidos siempre y cuando sean perjudiciales.

Todas estas recomendaciones sobre obras y actuaciones a realizar en los bienes, no tienen un sujeto claro, no obstante, cualquier tipo de intervención que hubiere de llevarse a cabo en ellos ha de ser supervisada por los organismos competentes. Obras, la mayoría de ellas, que parten, se discuten y se aprueban en las comisiones (juntas) de gobierno municipal.

- El Plan Especial[527]

[526] Arts. 19 y 39.

La declaración de BIC comporta *la obligación para el Municipio o Municipios en que se encontraren 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*. Su redacción no podrá excusarse en la existencia de otro Plan contradictorio, primando pues, la apuesta por la pervivencia de los valores culturales al margen de la lógica legal.

Este documento que se propone tiene como puntos esenciales la delimitación de usos compatibles y el establecimiento de las pautas de recuperación y conservación de inmuebles, las cuales han de pasar todos y cada uno de los filtros requeridos por las Administraciones supramunicipales.

Su valor instrumental queda, entonces corroborado en tanto en cuanto, una vez aprobado, permiten a los Ayuntamientos interesados *autorizar directamente las obras que desarrollen el Planeamiento aprobado*, siempre y cuando no se trate de Monumentos ni Jardines Históricos, así como en sus respectivos entornos, que mantienen el régimen de consentimientos previos. Estas excepciones son síntomas de una actitud reacia a comprometer definitivamente a los Ayuntamientos en las tareas de protección a través de los medios de intervención urbana especializados para ello.

El que el Municipio disponga ya de una pauta reguladora de la actividad urbanística conforme a las exigencias de los bienes culturales lo hace, no sólo gestor de las actuaciones que hayan de llevarse a cabo, sino sobre todo, responsable subsidiario de aquellas agresiones contra el Patrimonio consentidas vía licencia.

No existe un mayor detenimiento en el contenido y en la forma de los Planes. Aunque sí se explicita la posibilidad de crear un régimen de reforma interior y sustituciones parciales (siempre y cuando suponga mejoras para los Conjuntos Históricos), así como criterios de actuación (que no exceden de recomendaciones superficiales, y en cualquier caso obvias en el contexto de la Ley), sobre la conservación de estructuras e idiosincrasia de los valores

[527] Arts. 20 y 21.

culturales del área delimitada y su entorno, determinados, entre otros elementos, por las alineaciones urbanas.

Y así también se hace mención de uno de los documentos complementarios más importantes asociados a la historia de la protección patrimonial: los Catálogos. En ellos, la Ley abunda en su fundamento eminentemente urbanístico, es decir, redactados conforme a las Leyes que regulan esta materia. Luego, como los Planes, los Catálogos están dentro del área competencial de los Ayuntamientos, aunque no es una responsabilidad ésta que se indique claramente[528]. El valor instrumental de estos registros urbanísticos se pone de manifiesto en la medida en que, no sólo han de ofrecer un régimen de protección conforme a su "mayor o menor" valor significativo, sino además han de postular las intervenciones que en función de ello se acomoden mejor a las exigencias morfológicas e histórico-artísticas que la hacen dignas de la consideración asignada.

Como se puede comprobar, y a pesar de los límites "lógicos" que se imponen para vincular las decisiones de la Entidad Local a la potestad de la Administración superior, los Municipios, como responsables *naturales*[529] del Urbanismo de las Ciudades, se convierten en los protagonistas de la gestión de los bienes inmuebles.

Esta relación de asuntos pertenecientes a la actividad urbanística desempeñada por los Ayuntamientos no consigue acercarse a la problemática que conlleva la estructuración de una compleja política urbanística en torno a los bienes culturales. El texto del 85 no parece haberse puesto en el lugar de los Consistorios que habrán de disponer los mecanismos necesarios teniendo como referencia principal un articulado, insuficiente, esquemático, vago y

[528] *Sobre el particular ha de tenerse en cuenta, además, que sobre esta materia el art. 25 de la LBRL* [Ley de Bases de Régimen Local] *no define de forma exhaustiva las competencias locales, llevado por cierto uniformismo en la enumeración de las materias, por lo que es lógico que en una materia en la que no todos los Municipios se ven afectados en idéntica medida en atención a la cantidad y calidad de su Patrimonio Cultural, no se descienda a enumerar en detalle el alcance de la competencia municipal y se formule de forma general*. GÓMEZ BARAHONA, A.: "Las competencias municipales en la protección del Patrimonio Cultural", SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.): *Ciudades Patrimonio de la humanidad de España. Urbanismo y Patrimonio Histórico*, Ministerio de Educación, Ciencia y Deporte-Grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España, Madrid, 2001, p. 50.

[529] SÁNCHEZ GOYANES, E.: *La potestad normativa del Municipio español. Ordenanzas, reglamentos, planes urbanísticos, normas*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2000, pp. 50-51.

disperso. Ello explica que los Municipios sean calificados como *indecisos, lentos como sin querer o sin saber qué hacer*[530].

Las fórmulas imprecisas con las que se definen los elementos urbanísticos al servicio de la protección pueden ser utilizadas en un sentido adverso al espíritu de la Ley. Creemos que las cuestiones relativas a la reforma interior, suponen una cuestión sumamente delicada, y dejan abierta la puerta de la relatividad y la arbitrariedad en la preparación de los planeamientos y en las pautas para la ejecución de las obras.

Así surgen numerosas dudas e inconveniencias asociadas a los puntos analizados. En primer lugar está el problema de los plazos que afectan a gran parte de los procedimientos. Así, por ejemplo, las condiciones que impone la incoación en cuanto a suspensión de licencias no cuenta con el procedimiento anterior a la solicitud de iniciar los trámites para la declaración, y que ha de atravesar inagotables filtros de comisiones que estudien la propuesta. Muchas veces, en este lapso de tiempo se han producido muchas destrucciones antes de que la petición de protección haya llegado a la mesa del órgano ejecutivo.

También supone un problema la omisión de límites de tiempo para redactar los Planes Especiales sobre los Conjuntos Históricos. Con ello se deja en suspenso, no sólo la posibilidad de muchos Ayuntamientos para gestionar el Patrimonio de manera más operativa (evitando conflictos con los particulares, atrayendo subvenciones, etc.), sino, en general, la garantía de una Administración correcta y conveniente a las exigencias de los bienes culturales.

Esta situación de impasse es aprovechada por muchas autoridades locales, en la medida en que, como apunta López Jaén[531], son los primeros que evitan el momento de elaborar los Planes de protección por motivos muy diversos: desde el desconocimiento sobre cómo afrontar su redacción, hasta la falta de medios técnicos y financieros, sin olvidar la presión de constructores, promotores, particulares reacios a estas medidas, los recortes de licencias, las limitaciones en el aprovechamiento...

Sorprende también la insistencia de la Ley en su continua referencia a los Planes Especiales de Protección, haciendo una mención secundaria a otros instrumentos de Planeamiento que en muchos casos serían más efectivos. La limitación del Plan Especial, y su

[530] LÓPEZ JAÉN, J.: "Sobre los Conjuntos Históricos españoles", *Ciudad y Territorio*, 3/1990, Centro de Estudios para la Administración Local-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1990, p. 59.
[531] *Ibidem*, p. 66.

restricción en la delimitación de las zonas y el régimen jurídico que le corresponde, dificulta la gestión de la Ciudad, que no sólo ha de estar articulada con este perímetro sino que, con toda seguridad, posee también una información cultural muy valiosa para comprender el conjunto declarado. Los Planes Generales, siguen siendo los instrumentos más apropiados. Aunque este tema se verá con mayor profundidad en el próximo subcapítulo.

Hemos apreciado cómo también la Ley de Patrimonio Histórico esquiva parte de su regulación hacia la Legislación urbanística. Veremos si este "mutis" del documento Patrimonial, especialmente en el caso de los Catálogos, es realmente efectivo o no cuando analicemos la normativa vigente en esta cuestión. Aunque cabe decir que el texto legal no ha profundizado en la necesaria articulación del documento de Planeamiento (y en especial su normativa) y el Catálogo a fin de que, uno y otro, posean la eficacia requerida en cada caso particular.

Otra cuestión que puede resultar insignificante, pero que luego puede malinterpretarse en la práctica gestora es la declaración de ruina, a la que acompaña, cada vez menos, el extremo de la demolición pero que aún hoy supone el sacrificio de muchos edificios, si no en su totalidad, al menos en algunas de sus partes. Porque, ¿a qué ruina se refiere? Hay hasta cuatro tipos de ruina especificadas en la Ley urbanística (técnica, económica, urbanística, inminente)[532], y no todas suponen un peligro potencial para los ciudadanos. ¿Debemos (sobre-) entender que se trata de la ruina inminente? ¿O es que la ruina urbanística, determinada únicamente por problemas de salubridad y ornato, o la económica, cuando la reparación del edificio supera en costes a los deberes de conservación de su propietario, está vinculada en el mismo grado a la posibilidad de demoliciones parciales o totales de los inmuebles? Es obvio, que la respuesta a la primera de ella, es seguramente afirmativa y a la segunda, contundentemente negativa. Sin embargo, son matices no considerados en la Ley y, por tanto, sujetos a libertad de interpretación y de decisión muy delicados.

Sea como fuere y, de una manera u otra, la última palabra la tiene la Administración competente en materia de Urbanismo, esto es la Entidad Municipal, especialmente en el caso de los bienes integrantes, los cuales, salvo lo comentado a propósito de la suspensión de obras, no son receptores de fórmulas concretas de actuación en el desarrollo de la Ley.

---

[532] *Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril*, art. 183.2 y 5.

Las pautas de intervención urbanística requerirían de un reglamento que guiara más concienzudamente este punto. No obstante, la irrupción de la profusa Legislación Sectorial apenas deja margen para ello.

CAPÍTULO III

III.2.2. La Legislación Sectorial y su complicidad con la gestión municipal del Patrimonio Cultural

Las Legislaciones Sectoriales utilizan el mismo esquema que inaugura la Ley de 1985. En ellas, se mantienen los deberes y derechos que se adjudican a los Ayuntamientos, según acabamos de ver. Así por ejemplo, en todas, la Entidad Municipal es interesada en el trámite de declaración de inmuebles como BIC, o también la solicitud de autorizaciones y la transmisión de información respecto a las Administraciones competentes en la gestión patrimonial; permaneciendo también en sus respectivos desarrollos.

Nos interesa, sin embargo, profundizar en los avances más significativos que introducen en cuanto a la implicación de los Municipios en la gestión del Patrimonio Cultural.

Como ocurría con el código de Régimen Local, las diferencias entre unas Comunidades y otras van a ser, en muchos casos, significativas. Aunque nuestro interés no se centra en dejar en evidencia los compromisos mayores o menores que poseen unas Regiones sobre otras, es por ello que seguimos afrontando un estudio transversal del panorama legislativo sectorial.

Desde la *Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991, de 31 de enero*, el mapa de competencias autonómicas se suma, al ya establecido por la *Ley de 25 de junio de 1985*, en el trasfondo de la máxima por la que las Administraciones se unen (que no se excluyen, ni yuxtaponen) en la defensa de la Cultura. En ella también se expresa la reivindicación del Gobierno Vasco para consolidar las competencias atribuidas a las Administraciones Locales, la cual va ser rechazada en función de lo estipulado en la Ley de Régimen Local, que concreta verdaderamente el ámbito de actuación municipal, siendo la Ley Patrimonial del Estado un "recordatorio" de su cooperación con el Órgano Central y, también, con el Autonómico.

A nuestro parecer, la Sentencia no aclara nada sobre el papel a desempeñar por los Ayuntamientos respecto al Patrimonio, en especial si repasamos lo visto ya en el análisis de la norma mencionada sobre Entidades Locales.

En este contexto, el código sectorial habrá de concretar la figura municipal y preparar un articulado que busque superar las carencias del texto estatal. Entre otros aspectos, nos interesa destacar distintos puntos comunes donde efectivamente se ha producido este avance:

1º. Saber hasta qué punto se ha valorado el Municipio como gestor patrimonial, el volumen de responsabilidades asumidas y el lugar que ocupa en el concierto

administrativo de las Comunidades.

2º. Es necesario evaluar también si realmente existe una confianza firme en él y el interés por descentralizar funciones.

3º. Se apreciará igualmente cómo gran parte de esta Legislación ha dispuesto figuras especiales donde el Patrimonio municipal adquiere hondo protagonismo.

4º. Buscamos estimar las responsabilidades que los Ayuntamientos asumen a través de los instrumentos urbanísticos y cómo se concretan éstos en la Ley.

5º. Considerar si existe un esfuerzo por establecer las bases infraestructurales, económicas y técnicas, para una acción efectiva, y, en cualquier caso, el afianzamiento de la autogestión municipal del Patrimonio.

III.2.2.1. El perfil de la Entidad Municipal en la Legislación Autonómica de Patrimonio: atribuciones propias

Uno de los aspectos prioritarios para medir la importancia que las Comunidades Autónomas han concedido a los Municipios es el conocimiento de las competencias que se le han asignado.

En general, se mantiene la implicación general de todos los organismos públicos en la tarea patrimonial, sin que la acción de unos cause perjuicio para los otros al concurrir en la gestión de un mismo bien. Algunas Legislaciones, previamente al desglose de las jurisdicciones de cada entidad, formalizan una relación de aquellas responsabilidades ineludibles por todas y cada una de las Administraciones Públicas. Así, por ejemplo, la Ley Canaria recomienda la disposición de órganos y agentes facultativos, el registro completo de los bienes culturales, el fomento de la investigación en materia patrimonial, favorecer la formación técnica, la difusión en el ámbito educativo y, en general, la divulgación del Patrimonio Cultural, la garantía de conservación involucrando a privados, y, finalmente, la sanción de las infracciones y atentados contra los bienes o la recuperación de aquellos elementos patrimoniales que se encuentren fuera del territorio[533].

[533] *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*, art. 5.

No obstante, son frecuentes las alusiones expresas y directas a los Municipios donde no sólo se fijan sus responsabilidades, sino donde también se enumeran algunas de sus competencias más importantes.

- Las atribuciones directas de la Ley

Muchas Legislaciones siguen entendiendo la Administración Local como colaboradora, aunque con funciones propias bien delimitadas. En este sentido, el Código Sectorial, continuando lo apuntado anteriormente[534], introduce un matiz nuevo: es en el ejercicio de sus funciones que los Municipios colaboran con una tarea (la del Patrimonio Cultural) cuya titularidad corresponde a la Administración competente. Este es el caso, por ejemplo, de Leyes como la Canaria, la Cántabra o Gallega[535], las cuales acometen el desglose de las atribuciones de las corporaciones locales, aglutinándolas bajo las coordenadas de la "colaboración". Con ello, continúa, a veces de manera explícita, el papel asignado por la Ley 16/1985 a los Municipios, con la novedad de la ampliación de los márgenes ejecutivos.

Otras como las de Asturias, Castilla y León, Cataluña, Madrid, Valencia o La Rioja[536] introducen las funciones locales, muy diluidas en algún caso, en preceptos generales de cooperación o colaboración como parte de las Administraciones Públicas, aunque en el desarrollo de los respectivos artículos se concentran, casi exclusivamente, en la Entidad Municipal.

Más apegada a la Ley Estatal, la Ley de Castilla la Mancha[537], sin hacer mayor desarrollo, habla únicamente de que los Ayuntamientos colaborarán con las Administraciones superiores. Frente a ésta, las Comunidades de Andalucía,

---

[534] *Vid. supra* p. 304.
[535] *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*, arts. 9.2; *Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria*, art. 4 y *Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia*, art. 6.
[536] *Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias*, art. 3; *Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León*, art. 3; *Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán*, art. 3; *Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid*, art. 3; *Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano*, art. 4 y *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*, art. 5.
[537] *Ley 4/1990, de 30 de mayo, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha*, art. 4.

Islas Baleares, Canarias, Extremadura, País Vasco[538] y, como caso excepcional, Cantabria en su *Decreto 36/2001, de 2 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural*[539] introducen directamente las funciones municipales como competencias propias de éstos, aunque entre ellas se haga mención puntual a la cooperación e información con la Administración Autonómica.

Sin abundar más en la fórmula escogida para su exposición, en general el despliegue de facultades municipales es, en muchos casos, significativo, y, lo que es más importante, en él se subraya la responsabilidad legítima, el deber expreso y la obligación ineludible que han de ejercer los Ayuntamientos en todas y cada una de ellas para con el respeto, la conservación, protección y difusión del Patrimonio Cultural.

Así, algunas de las competencias enumeradas en las Leyes consultadas otorgan a los Municipios las siguientes facultades:

a) Constatación del valor cultural de los bienes integrantes. Comunidades como la Andaluza, responsabilizan a los Municipios del registro de los bienes, en nuestro caso, inmuebles, en los que sea reconocido interés cultural para la comunidad.

b) Medidas cautelares[540]. Se trata de la competencia más generalizada en la Legislación Sectorial y más acorde a la necesidad de incorporar a los Ayuntamientos en la gestión patrimonial. Su proximidad los convierte en órganos privilegiados para adoptar decisiones de urgencia o soluciones preventivas a los atentados contra el Patrimonio Cultural.

c) Adecuación de pautas para la protección a partir de la Legislación

[538] *Ley 1/1991, de 3 de julio, Patrimonio Histórico de Andalucía*, art. 4; *Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares*, art. 93; *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*, art. 9.1; *Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y cultural de Extremadura*, art. 2 y *Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco*, art. 4.

[539] Sección 1ª.

[540] *Ley 1/1991, de 3 de julio, Patrimonio Histórico de Andalucía*, *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*, *Decreto 36/2001, de 2 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Cantabria 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural*, *Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria*, *Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León*, *Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano*, *Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y cultural de Extremadura*, *Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia* y *Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco*.

urbanística[541], especialmente a través de la redacción de los Planes Especiales[542], así como Catálogos arquitectónicos municipales[543].

d) También corresponde a los Ayuntamientos la difusión de los bienes integrantes[544].

e) Disposición de Ordenanzas municipales que favorezcan la protección y la difusión del Patrimonio de la localidad[545]. Redactadas conforme a la Ley y a las particularidades de los Concejos.

f) Protección de los bienes de titularidad municipal, en respuesta, como ya apuntamos en los antecedentes legislativos[546], a una cuestión que compete de manera directa a los Consistorios.

g) Derecho a intervenir en todas las decisiones que afecten a los inmuebles históricos del término municipal[547] y a ser informadas de cualquier cuestión que afecte a los bienes radicados en el mismo[548].

h) Derecho a poseer representación en las comisiones gestoras[549], como veremos también en el próximo apartado, aunque sin especificar las funciones que desempeñan en ellas.

i) Señalización y preparación de los servicios para el acceso de los ciudadanos a los monumentos[550].

j) Labores de policía, relativas a la vigilancia de la actividad urbanística[551].

k) Ejercicio y mantenimiento de la legalidad en las actuaciones urbanísticas

---

[541] *Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias* y *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*.
[542] *Decreto 36/2001, de 2 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Cantabria 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural*, *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias* y *Ley de Cantabria 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural*.
[543] Es el caso, por ejemplo, de las Legislaciones de Canarias o Principado de Asturias.
[544] Por ejemplo, en la *Ley 1/1991, de 3 de julio, Patrimonio Histórico de Andalucía*, la *Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias* o la *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*.
[545] *Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias* y *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*.
[546] *Vid. supra*, pp. 202-203.
[547] *Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares*
[548] *Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán*.
[549] *Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares*.
[550] *Idem*.
[551] *Idem*.

para que respeten los valores culturales[552].

l) Algunas otras facultades interesantes la constituyen también la creación y gestión de museos locales.

Junto a todas ellas, se mantienen las ya establecidas por Ley Estatal, en muchos casos repetidas en la Autonómica, como la exigencia de informar puntualmente a las Administraciones superiores de todo cuanto acontezca en la actividad urbanística en los monumentos o su entorno; o la colaboración con los requisitos que se demande desde las esferas superiores.

Haciendo balance de todas las competencias que asumen los Consistorios se puede decir que, aunque no todas coincidan en la misma jurisdicción territorial, han entrado a formar parte del concierto administrativo que se encarga de la gestión patrimonial.

Todo lo dicho, no quita que muchos documentos mantengan como órganos ejecutivos exclusivamente a los gobiernos de las Comunidades, continuando la postura centralista que habíamos visto a propósito del Estado. Un síntoma evidente de esta circunstancia es el *Plan General de Bienes culturales, 1996-2000* de Andalucía, donde, a pesar de la ostentación en la transferencia de competencias a los Ayuntamientos y de destacar su valiosa aportación en el marco ejecutivo introduce en su glosario final, la voz *Administración cultural* refiriéndose *casi exclusivamente, a la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía y sus Delegaciones Provinciales*[553].

- La representación de los Municipios en los organismos gestores

Gran parte de la Legislación Sectorial dispone de organismos y comisiones autónomas o delegadas de las Entidades Regionales, con carácter gestor o consultivo. Muchas de ellas desarrollan funciones que habrán de aplicarse en los Municipios, sin embargo, el papel de éstos en aquéllos es desigual.

---

[552] *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias* y *Decreto 36/2001, de 2 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Cantabria 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural*.

[553] *Plan General de Bienes culturales*, *1996-2000*, Consejería de Cultura-Junta de Andalucía. (extraído de www.andaluciajunta.es), p. 259.

Así el Consejo Andaluz de Patrimonio Histórico posee entre sus miembros a las Corporaciones locales, así como representantes de aquellos Municipios afectados por las decisiones que se vayan a tomar en sus sesiones[554]. O el Departamento de Patrimonio Cultural Aragonés, igualmente establece su régimen de trabajo y sus proyectos de actuación integrando a los Municipios[555], que prestarán su colaboración.

No obstante, la intervención de los Ayuntamientos en estas instituciones tiene su máximo exponente en las Comisiones Provinciales, donde pueden participar en las sesiones con voz, pero sin voto[556].

- Enajenaciones de bienes

Según hemos visto en el análisis legal efectuado desde el Capítulo II, la enajenación de bienes por causa de interés público, bien a través de expropiación, bien a través de derechos de tanteo o retracto, constituye otra área de actuación importante de la intervención municipal. Los Ayuntamientos son también, junto a los Órganos Regionales, supervisores de las transmisiones de titularidad.

En general, las Leyes Sectoriales otorgan a los Consistorios estas potestades, siempre y cuando soliciten autorización para ello a las Entidades competentes[557].

La expropiación, ejercida para salvaguardar los bienes integrantes, es un acto fundamental a través del cual la Administración Municipal consigue interrumpir el proceso de deterioro ocasionado por el propietario (por acción destructora u omisión de las medidas de conservación), habilitar un entorno favorable a la lectura patrimonial de los monumentos, o eliminar agentes que obstaculicen o atenten contra las instancias físicas o culturales del bien.

---

[554] *Ley 1/1991, de 3 de julio, Patrimonio Histórico de Andalucía*, art. 106
[555] *Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés*, art. 83.
[556] Un ejemplo es el que hemos seleccionado del Reglamento de Organización de Andalucía, y en concreto, su art. 26.1 de la *Ley 1/1991, de 3 de julio, Patrimonio Histórico de Andalucía*.
[557] Como ejemplos, la *Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León*, art. 29; la *Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés*, art. 29, o la *Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y cultural de Extremadura*, (por silencio positivo), art. 27.

En el caso de los derechos de tanteo y retracto algunas Leyes, como la Andaluza, la Aragonesa o la Riojana, contemplan la posibilidad de que puedan ejercerse indirectamente desde las Consejerías para las Corporaciones Locales. Aunque aquéllas tienen carácter preferente a éstas, que, no obstante, podrán ejercerlo subsidiariamente, tanto en este traspaso, como también en la expropiación[558]. Por el contrario, la Ley Catalana[559], en caso de concurrencia, da preferencia, precisamente, a los Ayuntamientos en el acto expropiatorio, eso sí, de los bienes catalogados, que no de los que poseen la máxima categoría.

- Otras competencias

Uno de los campos más importantes por el que los Ayuntamientos adquieren potestad en las decisiones sobre el Patrimonio Cultural urbano, es, como venimos apuntando a lo largo de toda esta tesis doctoral, el Urbanismo.

Es evidente que los Ayuntamientos disponen de autoridad, en general, sobre los bienes integrantes y, en particular, sobre los bienes catalogados desde el ámbito urbanístico. No obstante, la cuestión se complicaba con declaraciones más restrictivas, y el entorno afectado por ellas, así como el requerimiento de la redacción de instrumentos de Planeamiento para la protección.

La Legislación Estatal no ha calibrado convenientemente el valor instrumental de los Planes que permitirán a los Consistorios gestionar adecuadamente los bienes culturales. En ella se mantiene la tutela y la supervisión continua de la actividad municipal, aunque se haya aprobado todo un repertorio restrictivo de documentos urbanísticos que, en teoría, deberían orientar la gestión local hacia medidas más protectoras. En este caso, la Ley Sectorial ha completado tangencialmente esta carencia abundando en todos los privilegios decisorios que asume el Municipio una vez que se ha aprobado su Plan de protección.

---

[558] *Ley 1/1991, de 3 de julio, Patrimonio Histórico de Andalucía*, art. 18 y 20.
[559] *Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán*, art. 26.5.

La Ley Riojana es uno de los documentos que más extensamente ha hecho referencia a la responsabilidad de los Ayuntamientos a través del margen de actuación que poseen desde el Urbanismo[560].

El primero a destacar son las potestades sancionadoras que consigue. En caso de incumplimiento de la conservación por parte de los particulares, los Ayuntamientos ordenan la restitución del inmueble a su estado original por el que fue considerado merecedor de protección[561], siempre informando de sus pasos a la Administración superior, aunque sin requerir ya autorización previa.

La concesión de licencia en el entorno afectado de los Monumentos[562], donde el Municipio previamente comunica al órgano superior la *intención* de aprobación del permiso, es otro de las responsabilidades adquiridas.

Pero las facultades en materia de Urbanismo hacen que, aun no existiendo Planeamiento, los Ayuntamientos pueden forzar la conservación por motivos de interés cultural (como ocurría en las Leyes decimonónicas sobre el ornato público).

Incluso contempla la posibilidad de realizar inspecciones a través de facultativos que evalúen el estado de conservación en que se encuentra el inmueble.

III.2.2.2. La delegación y transferencia de funciones a la Administraciones Locales

Además de los deberes y derechos propios asignados por las Leyes Sectoriales, también, como novedad, se abre un régimen de transferencia y de delegación impulsado desde estos textos jurídicos permitiendo a los Municipios asumir importantes responsabilidades en la

[560] *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*, art. 25.
[561] *Ibidem*, pero también *Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias*, art. 29.1; *Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán*, art. 75.
[562] *Decreto 36/2001, de 2 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Cantabria 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural*, art. 6.e).

materia[563]. Este procedimiento adopta muchas formas atendiendo a la diversidad del panorama territorial autonómico.

La posibilidad de delegación del ejercicio de competencias que, por Ley pertenecen al gobierno de la Comunidad[564], abre un vasto campo de oportunidades para que los Consistorios puedan desarrollar su política urbanística conforme a las exigencias de los valores culturales de la Ciudad Histórica.

El Plan General de Bienes Culturales andaluz[565] respalda los procesos de descentralización como garantía de acercamiento al ciudadano. En él se describen los factores a tener en cuenta para garantizar, no sólo la consecución adecuada de la delegación, sino el desarrollo práctico de la función cedida en el órgano receptor, en este caso, el Municipio. Las pautas fundamentales a considerar se centran eminentemente en el grado de predisposición de éste, en cuanto a recursos técnicos y económicos, una minuciosa delimitación de las funciones a transferir, y la preparación de dotaciones infraestructurales y logísticas para la recepción de servicios. No obstante, el cuadro que dedica a la "Descentralización, desconcentración y gestión", no abunda en las áreas susceptibles de convertirse en objeto de este régimen, como pueda ser la gestión de la Ciudad Histórica, con la única remisión a lo establecido en la Ley. Bien es cierto que alguno de los objetivos, como es la mejora de la eficacia a través de la ventanilla única, para agilizar los trámites, o fórmulas policiales tales como órdenes de ejecución, imposición de multas coercitivas y ejecución subsidiaria, suponen un paso muy importante en el nuevo orden del sistema administrativo.

El conjunto legislativo regional, en general, ofrece algunos puntos claves sobre el marco más adecuado a la transferencia efectiva sobre ámbitos muy determinados, teniendo en cuenta además los sujetos que en ellos intervienen y las posibilidades gestoras de cada uno.

- Objetivos de la cesión y ámbitos de actuación

---

[563] Ley Extremeña al más puro estilo del Decreto Ley de 1926: *1. Para el mejor mantenimiento y conservación de los inmuebles pertenecientes al Patrimonio Histórico y cultural de Extremadura, de los que la Junta de Extremadura tenga la capacidad de disposición, podrá cederse el uso y explotación de tales inmuebles a las personas y entidades que se comprometan a su restauración y mantenimiento, dando prioridad en dicha cesión a las corporaciones locales interesadas. Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y cultural de Extremadura*, art. 90.

[564] *Ley 1/1991, de 3 de julio, Patrimonio Histórico de Andalucía*, art. 3; *Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés*, art. 84; *Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria*, art. 6.10.

[565] *Plan General de Bienes culturales… op. cit.*, pp. 113-115 y 222.

CAPÍTULO III

Como se apuntaba antes a propósito del Plan General de Bienes culturales, uno de los criterios básicos para una efectiva cesión de funciones es la delimitación precisa de las mismas. La Legislación Andaluza es la que más ha hecho gala de este requisito.

Así, el objetivo más destacado a la hora de afrontar este procedimiento es mejorar el *mantenimiento y vitalidad de los inmuebles*[566], a partir de una gestión más cercana a los bienes.

El ámbito de actuación por el que los Municipios pueden solicitar la transferencia de responsabilidades, no tiene por qué afectar a políticas integrales urbanas, sino únicamente a actuaciones concretas que afecten a autorizaciones y licencias de obra, tanto en inmuebles situados en el entorno de bienes declarados como todos aquellos pertenecientes a Conjunto Histórico que no lo estén[567].

No obstante, la delegación, como el resto de actos administrativos que se lleven a cabo en el ejercicio de las funciones cedidas, serán observadas directamente por los órganos superiores, que podrán interferir si existe alguna anomalía en la actuación municipal contraria al acuerdo que sostiene la transferencia[568].

- Límites y condicionantes de la delegación

Toda cesión está condicionada por un compromiso de recuperación y conservación de los bienes culturales. Luego, sin que se constate esta voluntad, la delegación no será llevada a cabo, y en el caso de que se demuestre su incumplimiento, será anulada.

La forma normalizada que se posee para confirmar la disposición de los Órganos Municipales para asumir funciones es la preexistencia de un

[566] *Ley 1/1991, de 3 de julio, Patrimonio Histórico de Andalucía*, art. 93.1.
[567] *Decreto 19/1995, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico de Andalucía*, art. 56 y *Ley 1/1991, de 3 de julio, Patrimonio Histórico de Andalucía*, art. 39.
[568] *Decreto 19/1995, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico de Andalucía*, art. 61.

Planeamiento aprobado, *que garantice suficientemente la pervivencia de los valores propios del Conjunto*[569]. De ahí que el primer paso para Legislaciones como la Andaluza sea la presentación de *una copia del Planeamiento urbanístico*, así como las *Ordenanzas municipales aplicables*. También, en lo que, a nuestro parecer, resulta más relevante, se ha de acreditar *la existencia de personal técnico competente para el cumplimiento de las funciones que se delegan*[570].

En el caso de ser derogado o modificado hacia posturas adversas a la conservación y protección patrimonial, los acuerdos por los que se había encomendado dichas responsabilidades serán cancelados[571].

Esta circunstancia no es la única para la suspensión de la delegación: cualquier infracción contraria al régimen urbanístico, al convenio o, en general, a la salvaguarda de los bienes culturales, puede hacer interrumpir el proceso.

- Los organismos implicados

La transferencia no es una cuestión bilateral en la Legislación Sectorial y es frecuente advertir en ella multitud de entidades intermedias, algunas mixtas, normalmente con tareas de asesoramiento, pero también ejecutivas, creadas, algunas *ex profeso*, para el arbitraje de las cesiones.

En el caso andaluz, por ejemplo, el Consejo Andaluz de Patrimonio Histórico ejerce labores de coordinación de *delegación de competencias de Patrimonio Histórico a las Corporaciones Locales* y con carácter consultivo participa también en la creación de otros organismos intermedios encargados de la gestión local donde participaría la Consejería de Cultura y Medio Ambiente[572]. Estas últimas entidades se citan en el *Reglamento de Organización Administrativa del Patrimonio Histórico Andaluz*, de 1993, en el

[569] *Ley 1/1991, de 3 de julio, Patrimonio Histórico de Andalucía*, art. 39.2.
[570] *Decreto 19/1995, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico de Andalucía*, art. 56.2. También la Comunidad de Aragón, en su art. 84 de la *Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés*, insiste en que una cuestión decisiva es la demostración de que los Municipios cuentan con *los medios técnicos y personales suficientes y adecuados para tales fines*.
[571] *Ley 1/1991, de 3 de julio, Patrimonio Histórico de Andalucía*, art. 38.
[572] *Ibidem*, art. 104. 2 y 3.

que se hace alusión a las Legislaciones por las que serán constituidos (en este caso la local o bien la urbanística), y cuya regulación será acorde a una *norma reglamentaria específica*[573]. Sin embargo, no se profundiza más en ello.

Los Gobiernos Autonómicos, a través de sus instituciones desconcentradas, son los que en definitiva se encargan de someter a examen el estado de las delegaciones y la inspección del ejercicio de las funciones asignadas desde arriba, siguiendo la línea marcada por una jerarquización insuperable.

Las cuestiones referidas a la cesión de funciones nos producen, en general, ciertas dudas, que llevan a relativizar los buenos propósitos de la Ley. De una parte, la desconfianza no sólo hacia los órganos receptores, sino hacia los instrumentos que se han redactado para evitar los problemas de negligencias de éstos. Cabe preguntarse, en este caso, si realmente merece la pena preparar un "simulacro" de cesión cuando la Administración delegante no puede "descansar" de esas funciones asignadas. Y de otra, las posibilidades de transferencia de actuaciones puntuales nos remiten a aquellas concesiones que se contemplan desde el Decreto de 1926 que buscan, sobre todo, desahogar a las Administraciones superiores, no de las cargas de gestión, sino de las cargas económicas. En consecuencia, está claro que el Municipio tratará de eludir esta responsabilidad antes que solicitarla.

III.2.2.3. La coordinación necesaria entre Administraciones para una gestión adecuada

Para el desarrollo de la política patrimonial, ya sean responsabilidades propias, ya delegadas, los Ayuntamientos y las Administraciones Públicas restantes han de favorecer el concierto de sus respectivos ámbitos de actuación.

Ya comentamos cómo, la Legislación Estatal, bien de Régimen Local bien Patrimonial, establecía el imperativo de cooperación y colaboración interadministrativa para la consecución de fines comunes, y, sobre todo, la coordinación de sus respectivas políticas.

---

[573] *Decreto 4/1993, Reglamento de Organización Administrativa del Patrimonio Histórico Andaluz*, Exposición del Decreto.

Como en ellas, las Leyes Autonómicas se han esforzado en adoptar idénticas propuestas intentando, en su caso, una mayor y mejor aproximación entre Gobiernos Regionales y Corporaciones Locales, entre gestores culturales y los principales actores urbanísticos[574].

El Corpus Autonómico confía en la coherencia entre Administraciones a partir del principio de información mutua[575]. Otras, por su parte prefieren una reglamentación específica que se elabore para arbitrar estas relaciones[576] y, en concreto, bajo la forma de *Convenios Marco de Colaboración o Coordinación*[577], donde se fijen las líneas de actuación de las partes concurrentes, delimitando fielmente sus competencias, la creación de órganos específicos para la gestión, y, lo que es tanto o más importante, los *problemas de interpretación y cumplimiento* del mismo.

De igual forma se contempla la creación de órganos mixtos[578] que garanticen la eficacia de los acuerdos adoptados para armonizar las acciones de protección del Patrimonio entre las Corporaciones Locales y las Consejerías, asesorando en los programas a desarrollar sobre los bienes culturales. Junto con las *Comisiones Mixtas* cántabras, las *Comisiones Locales de Patrimonio Histórico* madrileñas poseen los desarrollos más importantes de la Legislación en este sentido.

El caso de estas últimas es el más significativo. Su constitución no sólo se basa en favorecer el encuentro entre la Administración Autonómica y local (puede ser más de un Municipio), sino también armonizar las políticas patrimonial y urbanística. Su función más destacada es guiar hacia una gestión correcta y adecuada los Planes de protección sobre los inmuebles declarados. Todos y cada uno de los proyectos a realizar sobre el perímetro delimitado por la declaración, habrán de pasar la supervisión de esta comisión. Sus funciones

---

[574] Por ejemplo, *Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias*, art. 2, *Decreto 36/2001, de 2 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Cantabria 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural*, art. 8.

[575] *Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares*, art. 2., *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*, art. 4.

[576] *Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria*, art. 6, *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*, art. 4.

[577] *Decreto 36/2001, de 2 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Cantabria 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural*, art. 9.

[578] *Comisiones Mixtas* en *Decreto 36/2001, de 2 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Cantabria 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural*, art. 13-17. *Comisiones Locales de Patrimonio Histórico*, en el caso de la *Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid* (art. 4) y el *Decreto 53/2003, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento que regula la composición, organización y funcionamiento de las Comisiones Locales de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid*.

de asesoramiento permiten a los Ayuntamientos tener opinión facultativa sobre las actuaciones más convenientes a realizar en la Ciudad Histórica.

A este organismo intermedio se suma también la creación de Comisiones Municipales de Patrimonio, de las cuales se desconoce su misión (si es ejecutiva o consultiva), si bien están concebidas para favorecer una mejora en la protección del Patrimonio que radica en el Municipio, y que estarán coordinadas en sus funciones con las Comisiones Locales[579].

En este contexto, donde parece haberse logrado la circunstancia más adecuada para la gestión municipal en coordinación con la autonómica, se descubre cómo estas Comisiones están adscritas a la Comunidad de Madrid, siendo la Consejería la que las crea y dispone su personal, quedando bajo los Ayuntamientos la responsabilidad de disponer los recursos materiales necesarios para la celebración de reuniones que se lleven a cabo en su término municipal[580].

III.2.2.4. Categorías de valor e interés municipal

Uno de los medios que algunas de las Leyes Autonómicas han dispuesto para sistematizar la protección de aquellos bienes que poseen una alta significación cultural para la localidad en la que se hallan es la creación de una declaración propia.

A pesar de algunas irregularidades en cuanto al grado de potestad que mantienen los Ayuntamientos sobre estos bienes, estas figuras han tenido logros importantes como la catalogación subsidiaria, es decir, desde abajo hacia arriba, permitiendo que la constatación administrativa que se realiza en el ámbito municipal sea asimilada por la Comunidad. Asimismo, muchos de ellos se han esforzado en reunir bajo estas nuevas categorías la síntesis con la Legislación urbanística y su aplicación, bien a través de Catálogos arquitectónicos, bien a través de Planes de protección.

Son muy diversas las denominaciones, pero especialmente se diferencian por el régimen legal que se les aplica.

---

[579] *Decreto 53/2003, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento que regula la composición, organización y funcionamiento de las Comisiones Locales de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid*, Disposición Adicional única.

[580] Nos recuerda a las Comisiones Provinciales de los setenta.

- Categorías

Aunque es muy variada la nomenclatura para incorporar los, a veces mal llamados, "bienes menores", el trasfondo que ocultan tras el "valor local" que enfatizan en ella es muy distinto.

Así, encontramos "Monumentos de Interés Local" en Aragón, "Bienes de Interés Local" en Cantabria, "Bienes culturales de Interés Local" en Cataluña, o "Bienes de Relevancia Local" en Valencia[581].

No obstante, cabe decir que muchos debieran abandonar el calificativo de "local", no sólo por los criterios que conllevan su declaración como tal, sino también la titularidad de los mismos, o, como veremos luego, su régimen legal. Lo único que conservan de este adjetivo es su radicación.

De este modo, muchas de estas categorías, sin hacer referencia a los Municipios, describen la naturaleza de estos bienes como de "menor relevancia" (como en la definición valenciana) que los considerados de Interés Cultural, sin apelar a su valor significativo para la comunidad local.

Ni siquiera su calificativo se corresponde con el supuesto titular de su gestión, esto es, los Ayuntamientos. Así, por ejemplo, los bienes cántabros o valencianos son declarados por la Administración Regional. En el primer caso, son incoados y aprobados de oficio por ésta; en el segundo, la atribución de esta figura se realiza a partir del denominado "Catálogo de Bienes y Espacios Protegidos", que sí elabora la Entidad Municipal.

Pero hay excepciones que hacen justicia a su denominación, como son las categorías de Aragón o Cataluña. En aquélla, si bien requiere del informe favorable de la Comisión Provincial, su declaración corresponde al Pleno consistorial y su tutela se encomienda al Alcalde. Asimismo, la Ley Catalana

[581] *Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés*, arts. 24 y 25, *Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria*, art. 26-32, *Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán*, art. 17, *Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano*, art. 46-50 y Disposición Transitoria, respectivamente.

atribuye la declaración de los Bienes culturales de Interés Local al Pleno de los Municipios con más de 5.000 habitantes.

En este sentido, los hay que, queriendo incorporar alguna figura que extendiera su protección a bienes no tan importantes o monumentales, han optado por referencias menos exclusivas como "Bienes Integrantes", en la Comunidad Canaria, "Bienes Inmuebles Inventariados", en el caso de Castilla y León, o bienes incluidos en el Inventario General del Patrimonio Cultural de Galicia[582]. En estos casos, a pesar de su denominación genérica, estas Legislaciones se han esforzado por que, de alguna manera, los Ayuntamientos estén involucrados bien en su registro en instrumentos propios (en el caso de Canarias), bien en su reconocimiento e incorporación a su política y documentos urbanísticos (aunque su declaración no sea de su competencia, como en el caso castellano-leonés), o bien en la responsabilidad directa de su cuidado (Galicia).

Casi todas estas figuras son incorporadas a Catálogos e inventarios regionales, a través de los cuales, la Administración Autonómica, de alguna manera, se erige también garante de la protección de los bienes locales, y, en los casos concretos de Cantabria o Valencia, porque es ella la titular de su gestión.

Al margen de estas categorías, la Legislación patrimonial asimila las directrices expresadas en la correspondiente a la disciplina local sobre régimen especial de Municipios histórico-artísticos o monumentales[583]. En este caso, y, de nuevo, sólo Cataluña y Aragón[584] han vinculado ambas Leyes. No obstante, el documento patrimonial ha sido muy escueto, declinando gran parte del desarrollo de su política de actuación tanto a la norma de Régimen local como a los artículos específicos de los Conjuntos históricos. En esa escapada, de una

[582] *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*, art. 15, *Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León*, art. 49, *Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia*, arts. 22 y 54, respectivamente.
[583] *Vid.* epígrafe III.1.2.3.
[584] *Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán*, art. 6, y la *Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés*, art. 86, respectivamente.

Ley a otra, se han perdido gran parte del régimen jurídico aplicado a los Municipios especiales.

- Régimen legal

Si hay una cuestión a destacar en estas figuras distintivas es que no poseen un despliegue jurídico excepcional que se corresponda con las necesidades de los Municipios a cuyo cargo quedan de alguna manera u otra.

En muchos casos la estrategia que siguen las Leyes Autonómicas consiste en atribuir el régimen legal aplicado a los bienes que conforman el Catálogo o Inventario autonómico, al que son elevados, y que afectan directamente a los Ayuntamientos en la redacción y preparación de instrumentos urbanísticos que vehiculen una gestión de salvaguarda.

Luego, un mismo bien ha de constar en el Catálogo o Inventario regional al mismo tiempo que ha de ser anotado también en el registro urbanístico del Municipio en particular. La Legislación Valenciana ha sido generosa en la descripción de este proceso bifásico, dejando bien definidos los condicionantes del instrumento urbanístico que asimila los Bienes de Relevancia Local. De este modo, la inscripción de los bienes se ha de hacer con carácter de protección integral, y las licencias e intervenciones no se pueden extralimitar a lo estipulado en el expediente de declaración.

Esta circunstancia obliga a los Consistorios a informar y, en algún caso, solicitar autorización, a los Órganos Autonómicos para cualquier intervención sobre los bienes de esta naturaleza, especialmente si no existe Planeamiento aprobado.

Estos documentos, no obstante, atribuyen a los Ayuntamientos la capacidad para sancionar las infracciones, donde, por ejemplo, en Aragón, si son leves, corresponderían al Alcalde, y al Pleno, si son graves.

En cuanto al carácter especial de los Municipios con categoría Histórico-artística o monumental, ya citados, en la medida que se corresponden con los Conjuntos históricos declarados, obliga a la redacción y ejecución de un

Planeamiento protector así como de la catalogación correspondiente. Gran parte de los artículos que explicitan su régimen legal están dedicados a la creación de organismos especiales y facultativos que hagan efectiva su gestión, aunque este tema se desarrollará convenientemente en el epígrafe III.2.2.6.

A efectos prácticos la gestión de muchos de estos Bienes no es ninguna solución para el Patrimonio de los Municipios. Se traslada el problema de las declaraciones a menor escala y se sobrecarga, esta vez, a las autoridades regionales.

Como ocurría con la creación de la figura de "Monumentos Locales" de 1958, muchas de ellas encubren una manera de involucrar a la Administración Local en los gastos y en tareas de policía más que de gestión. Y en realidad no se esfuerzan en garantizar ese componente "municipal" o "local" que atribuyen a estos bienes, únicamente destacan su carácter "menos relevante".

III.2.2.5. La intervención municipal a través de los métodos urbanísticos

Como ocurría con la Ley Estatal, las Leyes Autonómicas hacen del Planeamiento y los instrumentos urbanísticos el medio a través del cual los Ayuntamientos participan activamente en la gestión de los bienes culturales.

El esfuerzo para la integración de lo patrimonial y lo urbanístico emprendido en el código sectorial es, si cabe, mayor al que se había propuesto en la Ley 16/1985. La necesidad de buscar propuestas globales e integradas que superen la labor de policía o las fórmulas aisladas de fomento, requiere de estrategias que sólo alcanzan a concretarse en el Planeamiento[585].

Pero algunas Leyes han llegado más lejos al ofrecer medios que permitan articular la normativa urbanística con la patrimonial para llevar a buen término las políticas de protección que se requieren. Así por ejemplo la Ley Canaria dedica su artículo 59 a algunas pautas para favorecer esta integración como que la Administración responsable del Planeamiento incluya

[585] *Ley 1/1991, de 3 de julio, Patrimonio Histórico de Andalucía*, Preámbulo.

los bienes protegidos para desarrollar su contenido adecuándose a sus necesidades, o la preparación de instrumentos especiales de planificación cuando se declare algún inmueble.

También la Ley Madrileña casi se ha extralimitado a su objeto, y se ha aproximado al régimen urbanístico[586]. En su caso, recuerda la jerarquía entre la Ley especial por encima de la Ley urbanística[587] y la justificación de la superioridad de la Administración Regional sobre la municipal para decidir sobre los inmuebles declarados o inventariados, especialmente si no se dispone de Planeamiento adecuado a las necesidades de estos bienes.

El acento sobre la utilidad de los Planes sigue estando vinculado a ciertos lastres que han impedido su sistematización generalizada en todos y cada uno de los Municipios españoles con fines proteccionistas. Se trata de su indisoluble unión con los registros administrativos de bienes, en su mayoría por vía ajena a la Administración Municipal; o la falta, no ya de recursos económicos sino sobre todo técnicos para preparar los métodos más adecuados a la protección que se le exige; son ejemplos de la dificultad que entraña la planificación municipal conforme a las directrices que se ofrecen tanto desde la Legislación patrimonial como desde la urbanística, según veremos.

Así, la *Orden de 9 de mayo de 1994, por la que se aprueba el Programa Regional de Planeamiento en Centros Históricos de Andalucía*, dejaba en evidencia en su Preámbulo la difícil tesitura en la que se encontraban los Municipios andaluces a la hora de acometer una de las funciones indirectas y activas más importantes que contraen con la declaración de algún inmueble de la localidad. La incapacidad de afrontar la gestión, el carácter "irreal" de los Planes poco consecuentes con los requisitos de actuación y coordinación. Su evaluación también ponía de manifiesto la insuficiencia del Planeamiento en los Cascos Históricos de las grandes Ciudades, a pesar de contar con mejores medios para su redacción y ejecución; los centros más importantes, radicados en las Ciudades medias *presentan un Planeamiento poco desarrollado y con necesidad de ayuda técnica, financiera y gestora*, y finalmente, los pequeños Municipios no desarrollan Planes acordes a las exigencias de protección. Esta crítica se completa con otra tanto o más importante si cabe, y creemos, no sólo afecta a la Región Andaluza, sino en general, a todas y cada una de las Comunidades Autónomas: el

---

[586] *Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid*, arts. 28.

[587] También art. 33.1 de la *Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán*, donde los términos de la declaración prevalecerán a las directrices de los planes y normas urbanísticas. También en estos términos, la *Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano*, art. 34.1 o *Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria*, art. 56.3.

carácter restrictivo de las declaraciones, entendida como una *técnica de singularización*, que ocasiona *una política dispersa de incoaciones, desconexa en el tiempo*, por una parte, y por otra, la falta de coordinación de las Administraciones culturales con las políticas urbanísticas desarrolladas en los Municipios.

La protección de los bienes culturales a través del Planeamiento es posible, pero ha de ir más allá de las categorías fijadas por las Leyes patrimoniales que crean lecturas culturales de las Ciudades Históricas más cercanas a los imperativos de monumentalidad que a la identidad cultural de los pueblos. Esta circunstancia, para que adquiera plena viabilidad pasa por la implicación de los Órganos Municipales.

- Planeamiento

Toda declaración, especialmente de los Bienes de Interés Cultural y de las categorías excepcionales (como es, por ejemplo, la de área histórico-ambiental balear) supone para el Municipio la redacción de un Planeamiento, o la revisión del existente, con el fin de crear los medios urbanísticos adecuados a la protección, sin que pueda excusarse en la existencia de Plan contradictorio. Así lo veíamos en la Ley Estatal, y así también lo veremos redactado repetidas veces en las Leyes Sectoriales.

De igual modo, y casi en los mismo términos de la Ley 16/1985, estas medidas tienen como objeto regular la acción urbana en los Conjuntos Históricos (Sitios Históricos, Lugares de Interés Etnológico, Zonas de Interés Arqueológico, etc.) y entorno de monumentos y jardines.

A pesar de que el Planeamiento se imponga como la fórmula más adecuada, y protagonice gran parte del desarrollo de estos articulados, destaca la mención en el caso de las Leyes Valenciana o Aragonesa[588] del valor instrumental de aquellos expedientes de declaración en los que *se consideren suficientes las normas de protección del entorno contenidas* en ellos. Es ésta una comprensión necesaria en la superación de los registros administrativos de bienes como actos "metavitales", hacia su conversión en herramientas activas de acción

[588] *Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano*, art. 34 y *Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés*, art. 18. 4.

sobre la Ciudad Histórica. Sin embargo: instrumento ¿para quién?. Se entiende que para la Administración que supervisa, controla y observa las actuaciones sobre los bienes declarados: las Administraciones Regionales, a través de sus Delegaciones Provinciales o Cabildos. Aunque su aplicación debería también ser una prioridad de los Ayuntamientos.

Procedimiento de redacción y aprobación.

Los Planes destinados a guiar la gestión principal de los inmuebles histórico-artísticos en el seno de la Ciudad son redactados por los Ayuntamientos. No obstante, y siguiendo el procedimiento habitual ya visto en el texto del 85, serán oídas las Consejerías, las cuales emitirán informe favorable con carácter vinculante sobre el documento que se apruebe provisionalmente. Estos mismos pasos serán los que se sigan para las modificaciones y renovaciones de los mismos.

Los gobiernos y organismos autonómicos no sólo vigilan a través de las autorizaciones el correcto cumplimiento de la legalidad, sino que también pueden ayudar técnica y económicamente a los Consistorios que no dispongan de medios suficientes para ello, e incluso suplir a los Ayuntamientos en su redacción y/o gestión en caso de negligencia de éstos[589].

El Planeamiento que elaboren o reajusten los Consistorios se hará conforme a Ley urbanística[590], sumando los preceptos que al respecto se expresan en la Legislación patrimonial. Habrá que tener en cuenta si verdaderamente el Corpus urbanístico va a disponer de los criterios que más se vuelquen en la tutela, aunque este aspecto se comentará puntualmente en la última parte del capítulo.

Tipos de Planes.

A pesar de la versatilidad que ofrece el Planeamiento para su redacción y aplicación en los Centros Históricos, el Plan "estrella" es el Plan Especial. Este es el residuo estatal que algunas Leyes Autonómicas mantienen, aunque

[589] *Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria*, arts. 6 y 56.
[590] *Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés*, art. 42, *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*, art. 32.1.

progresivamente han abierto el panorama de actuación prefiriendo emplear al término genérico de "instrumento de Planeamiento", para aludir a métodos urbanísticos no necesariamente esclavos a una naturaleza o tipología concreta.

Así, no sólo hay referencia a los Planes Especiales, sino también a los Planes Generales de Ordenación Urbana, Planes Especiales de Reforma interior, Normas Subsidiarias o Complementarias de Planeamiento de ámbito Municipal, Planes Parciales[591], siempre y cuando cumplan con eficacia el objetivo de conservación y protección del Patrimonio.

Se han diversificado, pues, los Planes Especiales que ayuden a crear medios más operativos de gestión, como es el caso de los "Planes Especiales de Reforma de Redes y de Instalaciones"[592], que se aplican en las áreas histórico-ambientales de las Islas Baleares y su entorno, conforme delimitación establecida por los respectivos Ayuntamientos, concebidos para proteger e intervenir adecuadamente en los sistemas de abastecimientos eléctricos de estos centros.

Pero sobre todo, comienza a valorarse la importancia de los Planes Generales Municipales como medida apta en la gestión del Patrimonio[593]. Aunque veremos las particularidades de este ordenamiento urbanístico, la facultad que poseen en la organización de la vida municipal, los privilegia, a nuestro modo de ver, a la hora de preparar una política de gestión efectiva y real.

Finalmente, debemos mencionar la incorporación a este elenco, los Planes Directores[594] que, a pesar de no ser su redacción materia exclusiva de los Consistorios, suponen un adelanto importante para la administración conveniente de los bienes, al ser documentos que permiten apreciar una

[591] *Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid*, art. 29., pero, sobre todo, *Ley 1/1991, de 3 de julio, Patrimonio Histórico de Andalucía*, art. 32
[592] *Ley 6/1993, de 28 de septiembre, sobre adecuación de las redes de instalaciones a las condiciones histórico ambientales de los núcleos de población*.
[593] *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*, art. 51.1 y *Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y cultural de Extremadura*, art. 40.
[594] *Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid*, art. 27, *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*, 50.1.

perspectiva integrada del componente cultural del bien conjuntamente a las actuaciones, usos y regulación que se exigen.

Articulación de los Planes entre sí

Uno de los problemas que más afecta a la gestión del Patrimonio Cultural urbano por parte de las Entidades Municipales es la falta de articulación de los Planes, bien porque poseen objetos distintos, bien porque se conciben desde diversas funciones en la Ciudad Histórica.

Aunque "de puntillas", parte de la Legislación Sectorial ha querido hacer frente a esta irregularidad y ha dedicado algunos puntos de su articulado a intentar conciliar posturas.

En algún caso, la opción es la de recordar la jerarquía en la que la normativa de los novedosos Planes Directores *prevalecerá sobre la que para el mismo establezcan los planes y normas de Planeamiento, que deberán ajustarse a lo establecido en el primero mediante la correspondiente modificación*[595].

No obstante, decepciona el olvido de la difícil relación Plan Especial-Plan General, quizá confiando, como en otros tantos casos, que sea la Ley urbanística la encargada de su desarrollo y de arreglar el entuerto.

Una loable excepción es la de la *Ley 6/1993* de las Islas Baleares, sobre adecuación de las redes de instalaciones a las condiciones histórico-ambientales de los núcleos de población, la cual ha creado un sistema de directrices a considerar para la inclusión de estos Planeamientos Especiales[596], como su previsión y proyección desde los Planes Generales, o la incorporación a éstos y otros tantos Planeamientos programados en el caso de ser anteriores, así como su indisolubilidad de los Planes Especiales que se prevean para la misma área histórico-ambiental.

Documentos y Contenido

[595] *Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid*, art. 27.4. También *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*, 50.4.
[596] *Ley 6/1993, de 28 de septiembre, sobre adecuación de las redes de instalaciones a las condiciones histórico ambientales de los núcleos de población*, art. 24.

CAPÍTULO III

El despliegue de recomendaciones sobre los documentos y el contenido fundamental de los Planes que permitirán la gestión de los Centros Históricos es, a nuestro modo de ver, el gran logro conseguido por la Legislación Autonómica.

El desarrollo de sus articulados, unos más ambiciosos que otros, han abordado materias que concentran los Planes en cuestiones estrictamente vinculadas a mantener la integridad del bien y de su entorno, sin embargo, también los hay que se abren a la Ciudad, asumiendo como propios factores asociados al modo de vida urbano.

Uno de los aspectos que formalmente revela esta cuestión son los documentos con que contarán los Planes. Así es generalizada la referencia a los Catálogos, que luego analizaremos con detalle, y la inclusión de normas, que bien pueden complementar estos Catálogos para la conservación de los edificios registrados, pero también de los de nueva planta para evitar los falsos históricos[597], regular la edificación en todas las cuestiones que afectan a plantas, alzados, espacios públicos, alineaciones[598]. Es precisamente en el desglose de las normativas a aplicar en los centros que la Ley se explaya más allá de lo meramente vinculado a los Catálogos o la regulación de edificaciones. La complejidad de los puntos a tener en cuenta en la redacción o modificación de los nuevos Planes buscan, sobre todo, adecuarse a la realidad patrimonial que se quiere para ese fragmento de Ciudad.

Así, se trata de buscar el mantenimiento de las tipologías que caracterizan la idiosincrasia de la morfología urbana a proteger[599]. El método tradicional escogido por la Legislación es el de los niveles de protección acordes a las

[597] *Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid*, art. 30. f
[598] *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*, art. 31.1, a.; *Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano*, art. 39.1, pero sobre todo, *Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid*, art. 30.c, *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*, art. 52.1,a y d.
[599] *Ley 1/1991, de 3 de julio, Patrimonio Histórico de Andalucía*, art. 32.3; *Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés*, art. 43; *Ley 4/1990, de 30 de mayo, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha*, art. 43.4.c; aunque más ampliamente *Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid*, art. 30.c. y e; *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*, art. 52.1, b y c.

categorías previstas, tanto en el Planeamiento, como lo ya analizado a propósito de la Ley Estatal.

Para conseguir la tutela y protección de la forma urbana el Plan ha de disponer de medidas restrictivas tales como limitaciones de uso y aprovechamiento, a fin de adecuarlos al imperativo de conservación[600], o el establecimiento de criterios relativos a conservación de fachadas y cubiertas e instalaciones sobre las mismas[601]. Son éstas unas cuestiones a considerar que afectan eminentemente a la regulación de Conjuntos Histórico y entornos monumentales, y que se conciben como reglas de ornato, previstas en programas integrados que inciden especialmente en las inversiones necesarias para adecuar los inmuebles a sus previsiones[602]. Una de las tareas más importantes en este terreno de la estética urbana es la problemática de los tendidos eléctricos, rótulos y demás artefactos que obstaculizan la lectura histórica. Muchos Planes ya incorporan una constatación de su presencia en la Ciudad[603], y prevén, en algún caso, la posibilidad de soterrarlos[604].

Uno de los grandes problemas a que se enfrenta gran parte de la redacción y ejecución de los Planes es la adecuación de las nuevas edificaciones a los imperativos impuestos desde el valor cultural de la Ciudad. Luego, su cometido principal consiste en establecer sistemas de evaluación de aquellas *actividades, obras o instalaciones, públicas o privadas*, a las que sea necesario acondicionar un *régimen de evaluación de impacto ambiental*[605]. Asimismo,

---

[600] *Decreto 19/1995, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico de Andalucía*, art. 39; *Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés*, art. 43; *Ley 4/1990, de 30 de mayo, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha*, arts. 12 y 43.3; *Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y cultural de Extremadura*, art. 41.1; *Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia*, art. 46.1.

[601] *Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés*, art. 43; *Ley 4/1990, de 30 de mayo, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha*, art. 43.4.b; *Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y cultural de Extremadura*, art. 41.1; *Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia*, art. 46.1; *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*, art. 1.g; *Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano*, art. 39, 2.e.

[602] *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*, art. 31.1.c.

[603] *Ley 4/1990, de 30 de mayo, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha*, art. 43.6.

[604] *Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y cultural de Extremadura*, arts. 41.5 y *Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia*, art. 46.5.

[605] *Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias*, art. 57.d.

los Planes que prevean reformas interiores excepcionales habrán de justificarlas en su totalidad[606].

Los Planes de protección no sólo ordenan las edificaciones, sino que también dejan fuera de ella *aquellas construcciones e instalaciones erigidas con anterioridad a su aprobación que resulten disconformes con el régimen de protección exigido por esta Ley*[607].

Otro de los campos que ha prosperado en la Legislación Sectorial, como eco de lo ya establecido en la Legislación del Estado, son las "Áreas de Rehabilitación Preferente" y "Áreas de Rehabilitación Integrada", que tienen como objeto el establecimiento de una recuperación satisfactoria, no sólo de los conjuntos como zonas residenciales, sino como centros económicos, ambos acordes a las exigencias culturales de los conjuntos[608]. Las previsiones para su consecución medirán no sólo la capacidad de las áreas delimitadas sino de los presupuestos necesarios para su ejecución.

La recuperación de la Ciudad Histórica en su uso y actividad busca la apertura de los instrumentos urbanísticos hacia otros sectores de la vida municipal de tipo social, económico, público o privado, para, de este modo, resolver más eficazmente el objetivo de revitalización de las áreas históricas[609]. Es frecuente, en este sentido, que aparezca ya como requisito fundamental la propuesta de sistemas de circulación y aparcamientos[610], para permitir el desarrollo de la vida diaria de una manera sostenible e indulgente con los centros culturales. Y de ahí que se permitan, también, remodelaciones muy localizadas, siempre y cuando sean conformes a los criterios de *conservación,*

---

[606] *Ley 4/1990, de 30 de mayo, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha*, art. 43.4, d.
[607] *Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias*, art. 57.e.
[608] *Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés*, art. 43; *Ley 4/1990, de 30 de mayo, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha*, art. 43.3; *Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y cultural de Extremadura*, art. 41.1; *Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia*, art. 46.1; *Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid*, art. 30.g; *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*, art. 1.f; *Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano*, art. 39.2.d.
[609] *Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias*, art. 57.c.
[610] *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*, art. 31.1.d.

consolidación, restauración y, en su caso, rehabilitación y remodelación de los inmuebles[611] que se impongan desde la normativa propia.

En este contexto, los Planes propuestos desde la Legislación Sectorial habrán de contemplar además las medidas de fomento[612] oportunas para involucrar a la población local en la gestión patrimonial.

Pero el Planeamiento previsto en las Leyes Autonómicas no se limita a proponer *modelos de gestión integrada del Conjunto histórico*[613], ya que muchas veces su valor instrumental se extralimita a su naturaleza, concebida desde la Legislación urbanística, integrándose también en las directrices estrictamente patrimoniales como son las declaraciones, las cuales limitan en general el contenido de todos y cada uno de los Planes[614]. En algunos casos, los ordenamientos de protección podrán delimitar el entorno[615], en aquellos expedientes donde no haya sido concretado.

La apertura del Planeamiento hacia fórmulas más y mejor integradas, no sólo afecta a su forma y metodología de tratamiento de la Ciudad Histórica, sino también a la constatación y aplicación de un régimen legal a aquellos bienes, que, sin ser los protagonistas que detonan la redacción de los instrumentos urbanísticos, van a recibir también, a través de ellos, la protección adecuada. Nos referimos en concreto al Patrimonio arqueológico, y las áreas que potencialmente pudieran contar con bienes de esta naturaleza[616], sobre las cuales se dispondrán la normativa de tutela, usos y conservación pertinente[617] y se habilitarán las técnicas financieras de recuperación.

A pesar de esta abundante amalgama de preceptos en torno al contenido y documentación de los Planes que prevén las Leyes Autonómicas para la

---

[611] *Ibidem*, art. 31.1.b.
[612] *Ibidem*, art. 31.1.e.
[613] *Ibidem*, art. 31.1.f.
[614] *Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria*, art. 56.5.
[615] *Ibidem*, art. 56.4; *Ley 4/1990, de 30 de mayo, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha*, art. 8.1 y 2; *Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano*, art. 39.3, a.
[616] *Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria*, art. 94; *Ley 4/1990, de 30 de mayo, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha*, art. 20; *Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y cultural de Extremadura*, art. 41.4; *Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia*, art. 46.4; *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*, art. 52.1.e.
[617] *Ley 4/1990, de 30 de mayo, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha*, art. 43.5.

gestión de los bienes culturales, somos conscientes de que aún así resultan muy limitados y generales. Ello se debe a la enorme diversidad de Ciudades que imponen sus demandas particulares por encima de criterios excesivamente comunes. Además, se aprecian ausencias significativas como la creación de cartas de riesgo. Por este y por otros motivos, algunas Leyes dejan abierta la posibilidad de incluir cualquier otra determinación que afecte a la gestión del Conjunto Histórico[618].

Al margen de los instrumentos urbanísticos de gestión la incorporación de los Planes Directores también ha creado su propio esquema para la gestión. Así, se concentran en las cuestiones que afectan a los bienes en concreto, como el análisis de su morfología y evaluaciones de su estado de conservación, y en función de ello, establece las actuaciones más apropiadas a su situación y el presupuesto aproximado de las intervenciones previstas[619].

Plazos de redacción.

Uno de los grandes problemas detectados en la Legislación Estatal es la ausencia de rigor en la imposición de plazos para la redacción de los instrumentos urbanísticos que habrán de estar al servicio de la gestión de los Conjuntos. Una circunstancia ésta que va a intentar ser superada en las Leyes Sectoriales dedicando, generalmente en sus disposiciones transitorias, intervalos que oscilan entre los diez años[620] y los doce meses[621].

Con esta medida se trata de evitar la circunstancia que se daba con la Legislación Estatal de cierta "anarquía y dejadez" en los Consistorios para redactar los Planes adecuados a los imperativos culturales, contribuyendo a la ausencia de rigor en la gestión.

---

[618] *Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y cultural de Extremadura*, art. 41.6.
[619] *Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid*, art. 27.3; y *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*, art. 50.3.
[620] *Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias*, Disposición Transitoria quinta. 5.
[621] *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*, art. 30.2. y Disposición Transitoria sexta. Dos años *Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria*, Disposición Transitoria séptima. Cuatro años *Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y cultural de Extremadura*, Disposición Transitoria cuarta.

- Catálogos urbanísticos

El instrumento de protección por antonomasia en el régimen de gestión de los bienes culturales es el Catálogo. Ya vimos cómo la Ley del 85 lo mencionaba, sin embargo, serán nuevamente los textos autonómicos, como ya lo han hecho a propósito de los Planes, los que desarrollarán su contenido adecuadamente.

La comprensión de los Catálogos como *medidas primarias de identificación, de protección y de conservación de los bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Histórico*[622], lo privilegia en la gestión del Patrimonio Cultural urbano, más allá de las declaraciones.

Se redactan conforme a la Ley urbanística[623], y como tales mantienen su posición como instrumento complementario del Planeamiento, bien de los Planes Especiales, bien de los Generales[624], y así también se disponen en la Legislación patrimonial. Se trata de un instrumento indispensable y de inmediata aplicación en suelo urbano[625], así como de vital importancia en las determinaciones en suelo no urbanizable. Su naturaleza urbanística no ha impedido que los artículos que se dedican a su desarrollo sean inconcretos o fragmentarios (como ocurría con la Ley 16/1985), sino que, por el contrario, es cada vez más frecuente que se convierta en punto de encuentro de dos materias concurrentes, Urbanismo y Patrimonio.

Este medio es para la Ley Estatal y para la Autonómica una herramienta indispensable en la gestión de los Bienes de Interés cultural, con todo es también un elemento de suma importancia para la gestión de la Ciudad que puede no poseer declaración alguna. Leyes como la Riojana, pero, principalmente, la Canaria, modelo de articulación de los Catálogos en los Municipios, son las que, más allá de la existencia de áreas registradas desde la

---

[622] *Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares*, art. 38.1.

[623] *Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés*, art. 44.1; *Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias*, art. 27.1; *Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria*, art. 37.3; *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*, art. 30.3; *Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares*, art. 39.1; *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*, art. 44.1.

[624] *Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias*, art. 27.1.

[625] *Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares*, art. 38.2.

Administración patrimonial, entienden el Catálogo urbanístico como una garantía para la conservación, como un instrumento obligatorio de los Municipios[626]. Tal es el peso de la obligación de redactarlo que su inexistencia puede impedir la aprobación del Plan General Municipal[627]. Entendemos con este dato que en algunas Regiones españolas se ha entendido el valor cultural de las Ciudades aunque no alcancen el rango de BIC. Si bien el Catálogo mantiene la jerarquía de la Ley Estatal, y se entiende como una relación de bienes menos relevantes[628], como alternativa a la de Bienes de Interés cultural o de Categorías superiores, recogidas en Registros o Inventarios Generales de la Comunidad[629], cabe decir, que muchas Legislaciones han decidido incorporarlo al conjunto de los inventarios más destacados para la protección de los bienes[630]

El Catálogo que presenta la Ley Autonómica no es ya una relación de monumentos e inmuebles aislados. Sus miras se han ampliado también a espacios libres y componentes naturales[631], e incluso a elementos de carácter ambiental que afectan a los bienes[632].

En todos y cada uno de los textos consultados existe una definición, más allá del censo de inmuebles, destacando su valor instrumental. Ello explica el hecho de que los nuevos Catálogos propuestos desde los documentos jurídicos regionales insistan en la necesidad de establecer niveles de protección y tipos de intervenciones posibles conforme a la idiosincrasia de los bienes. De esta manera, por una parte, el elemento común es el de constatar con protección integral los BIC[633], y establecer para ellos un tratamiento diferenciado[634], así

[626] *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*, art. 30.1; *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*, art. 43.
[627] *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*, art. 47.
[628] *Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria*, art. 37. 2 y 3.
[629] *Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias*, art. 27.1.
[630] *Ibidem*, *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias* o *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*.
[631] *Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés*, art. 44.1.
[632] *Ley 4/1990, de 30 de mayo, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha*, art. 43, 4, a); *Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid*, art. 52.2; *Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares*, art. 39.1.
[633] *Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés*, art. 44.1; *Ley 4/1990, de 30 de mayo, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha*, art. 12.1; *Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de*

como Bienes Integrantes o Bienes con especial relevancia, según otras nomenclaturas[635]. Leyes como la de la Comunidad Canaria[636], llegan a hacer un desglose similar a los que encontramos en los instrumentos urbanísticos, aludiendo no sólo a la protección "integral", sino también a la "ambiental" y a la "parcial", haciendo definición de todas ellas. Y, por otra parte, se insta a la mención de las intervenciones posibles para cada bien catalogado[637], incluyendo los plazos para su consecución y, en general, todas las medidas de tutela que se dispongan para la salvaguarda[638]. Nuevamente, es la Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias[639] la que va más lejos en sus determinaciones, e incorpora, como ya lo hizo en los grados de protección, una relación de los tipos de intervención (*conservación, restauración, consolidación, rehabilitación y remodelación*), así como una explicación de las mismas, para reconducirlas hacia el propósito que alienta el espíritu de la Ley: la protección del Patrimonio Cultural.

Respecto a las cuestiones reglamentarias de los Catálogos las Leyes son escuetas. Hay algún ejemplo como el de la Legislación Aragonesa donde se postula el deber de determinar el contenido de las fichas y su vigencia[640]. Y, de manera más generalizada, la problemática de los plazos para la redacción vuelve a ser decisiva. Hay consenso común en su elaboración inmediata. No obstante, en el caso de Baleares, lo importante no es el margen de dos años que contempla sino la obligación de presentar Planeamiento y Catálogo juntos[641]. Con estos requisitos se consigue un doble objetivo: evitar que el Catálogo llegue cuando puede que ya no haya nada que registrar; y en segunda instancia,

---

la Comunidad de Madrid, art. 52.2; *Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares*, art. 39.1.

634 *Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias*, art. 59.1.

635 *Ibidem*, art. 27.1.

636 *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*, art. 45.

637 *Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés*, art. 44.1, *Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias*, art. 27.1

638 *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*, art. 30.4

639 *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*, art. 46.

640 *Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés*, art. 44.1.

641 *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*, Disposición Transitoria; *Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares*, dos años desde la entrada en vigor, Disposición Transitoria tercera, 1.

incrementar el valor instrumental que se consigue en la entrada en vigor de los dos documentos al unísono.

Precisamente con relación a esta última cuestión la Ley más joven del panorama español, la de la Rioja, ha venido a insistir en la coordinación necesaria del Catálogo con el Planeamiento[642], para que alcance verdadera operatividad.

Por último, cabe mencionar la relación que guardan los Consistorios como artífices de los Catálogos con las Administraciones superiores en materia de Patrimonio. Así, las Leyes, como ocurría con los Planes, no sólo prevén la elevación de los Catálogos a las Comisiones Provinciales previamente a su aprobación inicial[643], sino también, y a efectos prácticos, se contempla la incorporación de los Catálogos urbanísticos en los registros culturales y patrimoniales de ámbito regional[644]. La presencia de las Consejerías no sólo es restrictiva, sino que también pueden colaborar con las Entidades Municipales en la elaboración de sus respectivas relaciones de bienes[645].

Para concluir, nos quedamos con una idea fundamental que sólo ha llegado a materializar la Ley de La Rioja. Se trata de la investigación como base para la realización de los Catálogos y para la protección[646], la cual, ha de encontrar su sitio en los Municipios para ampliar y generalizar la redacción de registros verdaderamente efectivos en la práctica.

- Criterios de intervención y proyectos de conservación

Planes y Catálogos con el fin de cumplir las exigencias de conservación se han de adaptar a las directrices que marcan los valores culturales constatados en los bienes.

---

[642] *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*, art. 30.4
[643] *Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés*, art. 44.2
[644] *Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias*, art. 27.5; *Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria*, art. 37.1.
[645] *Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias*, art. 27.4; *Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León*, art. 54.2; *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*, art. 44.2.
[646] *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*, art. 64.2.

Las Leyes Sectoriales proponen una amplia relación de cánones distinguiendo, en alguna de ellas, entre técnicas de conservación de los monumentos y jardines históricos, por una parte, y de los conjuntos y entornos, por otra. Entre los primeros y los segundos las pautas no son muy distintas, concentrándose sobre todo en los principios éticos de la restauración que contemplan unos mínimos para garantizar la continuidad del bien en el tiempo sin alterar su naturaleza. Por su parte, las fórmulas dedicadas a los entornos, son generales, y algo difusas.

El objetivo común de todos ellos sería la salvaguarda de aquellos elementos y factores que motivaron (y quedaron por ello debidamente constatados) la declaración del bien.

En su mayoría, las Leyes han optado por preceptos directos en su contenido, pero flexibles en su aplicación. Ello conlleva que no exista un formulario específico al que puedan acogerse los Consistorios para poder crear las bases de los instrumentos urbanísticos, y deban seguir teniendo la Ley específica y el Reglamento de Urbanismo como *vademecum* de sus actuaciones. Sólo la Ley Canaria ha vuelto a desmarcarse dejando en evidencia su clara aspiración de practicidad.

Así pues, los criterios de conservación de los Bienes de Interés cultural parten eminentemente del mantenimiento de sus particularidades morfológicas así como de los añadidos históricos que lo hayan enaltecido[647]. Teniendo esta cuestión como premisa, cualquier intervención que hubiera de llevarse a cabo sobre él, o cualquier adaptación a nuevos usos, será respetuosa con su singularidad estructural y de valor.

[647] *Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares*, art. 41.1.b; *Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria*, art. 53.1.a; *Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán*, art. 35.1.c; *Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano*, art. 38.1.a; *Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y cultural de Extremadura*, art. 33.1.a y b; *Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia*, art. 39.1. a y b; *Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid*, art. 32.1.c.

Casi con los mismos términos, se postula para los conjuntos históricos la preservación de la estructura urbana, las características del ambiente[648], incluyendo también la vegetación con la que pueda contar[649], y de la silueta paisajística[650]. Ello implica la prohibición de actuaciones que puedan modificar *la edificabilidad*, a través de *parcelaciones* o *agregaciones de inmuebles*, admitiéndose siempre y cuando contribuyan a la conservación general del conjunto[651]. Algunos textos suman a estas directrices no sólo la conservación de *procedimientos constructivos, texturas y acabados*[652], sino también se baraja la recuperación o la preservación de valores sinestésicos tales como las *condiciones acústicas* o los *aromas*[653].

El mantenimiento de las técnicas tradicionales de actuación es una manera de asegurar resultados, no obstante también las Leyes barajan la posibilidad de emplear *técnicas constructivas modernas*, siempre y cuando se dispongan discretamente y puedan ser retiradas sin causar daño a los inmuebles. Ante todo, los textos insisten en que sólo se recurrirán a estos métodos si ha sido demostrada suficientemente su eficacia[654].

Una cuestión decisiva en el desarrollo de las reglas de intervención es la delimitación de los principios que rigen su proceder. Así, las Leyes insisten en

---

[648] *Ley 4/1990, de 30 de mayo, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha*, art. 12.2; *Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés*, art. 43.3.a; *Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano*, art. 39.3.b.

[649] *Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria*, arts. 53.2 d. y 53.3.c.

[650] *Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares*, art. 41.2.b; *Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria*, arts. 53.2.a y 53.3.a; *Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán*, art. 35.2.a; *Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano*, art. 39.2.a; *Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y cultural de Extremadura*, art. 41.2; *Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia*, art. 46.2.

[651] *Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés*, art. 43.3; *Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano*, art. 39.2.i.

[652] *Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias*, art. 57.1.b; *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*, art. 34.2; *Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria*, art. 53.2.b; *Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid*, art. 33; *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*, art. 52.3.

[653] *Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria*, art. 53.1.g.

[654] *Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias*, art. 57.1.a; *Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares*, art. 41.1.a; *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*, art. 57.3; *Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria*, art. 53.1.b y f; *Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León*, art. 38.1.b; *Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán*, art. 35.1.a; *Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid*, art. 32.1.a.

evitar las reconstrucciones (salvo que se utilicen partes originales), y especialmente el falso histórico. En todo caso, prevén que si fuera imprescindible para la lectura cultural del conjunto, o por motivos excepcionales (*vandalismo, de catástrofes naturales, del incumplimiento del deber de conservación o de obras ilegales*), podrá efectuarse siempre y cuando se deje constancia de su falsedad[655]. Con las mismas premisas se procederá en la eliminación parcial de los bienes, la cual será ilícita si afectan a su lectura cultural[656]. En uno y otro caso, las actuaciones deberán estar debidamente documentadas.

Un elemento común que afecta a monumentos, conjuntos y entorno son los problemas de estética y ornato público, especialmente en aquellos elementos que entorpecen la aprehensión del bien en su dimensión cultural. Las Leyes Autonómicas se han movilizado contra la colocación indiscriminada de instalaciones eléctricas, telefónicas… tanto aéreas como adosadas a las paredes (para las cuales se prevé su soterramiento), antenas, pantallas, anuncios, rótulos publicitarios, y un largo etcétera [657]. La Ley Autonómica sólo contempla su permanencia en el caso de que la retirada afecte al bien, o sea absolutamente imposible su soterramiento. Para lograr la máxima efectividad de este precepto

---

[655] *Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias*, art. 57.1.c; *Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares*, art. 41.1.c; *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*, art. 57.1; *Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria*, art. 53.1.c; *Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León*, art. 38.1.d; *Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán*, 35.1.d; *Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano*, art. 38.1.d; *Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y cultural de Extremadura*, art. 33.1.c, d y e; *Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia*, art. 39,1.c, d y e; *Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid*, art. 32.1.d.

[656] *Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias*, art. 57.1.d; *Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares*, art. 41.1.d; *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*, art. 57.2; *Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria*, art. 53.1.e; *Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León*, art. 38.1.c; *Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán*, art. 35.1.e; *Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid*, art. 32.1.e.

[657] *Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés,* art. 43.3 b y c; *Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias*, art. 57.2.a y b; *Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares*, art. 41.2.c; *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*, art. 34.3 y 4; *Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria*, arts. 53.1.g, 53.2.d y 53.3.d; *Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán*, arts. 35.1.f y 35.2.b y c; *Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano*, arts. 38.1.e y 39.2.f y g; *Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y cultural de Extremadura*, arts. 33.2 y 41.5; *Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia*, art. 39.2; *Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid,* art. 32.1.f; *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*, Disposición Transitoria quinta, 2.

se ha establecido en algún caso, plazos máximos para su completa eliminación[658].

De igual modo, hay alusiones puntuales a cuestiones como la de la iluminación monumental, insistiendo en que han de ser disimuladas las fuentes de luz[659], o también la conservación de los pavimentos originales y su recuperación con materiales parecidos[660].

Aunque lo que no puede faltar en este sentido es la regulación de las fachadas y aspectos estructurales que puedan deteriorar el entorno[661]. La conservación del ambiente de los monumentos y conjuntos pasa por la protección de su *volumen, tipología, morfología y cromatismo*[662]. Se habrán de mantener, por tanto, las características constructivas intentando que, en las intervenciones que se lleven a cabo en él, se eviten provocar perjuicios al bien. Las actuaciones en el contexto de los bienes está marcada, también, por la eliminación de aquellos agentes nocivos, así como otras tantas acciones rutinarias que pueden llegar a afectar considerablemente su imagen como los vertidos de escombros o movimientos de tierra[663].

De poco sirven estas recomendaciones si no existe un compromiso legal de volcar todos los esfuerzos, vengan de donde vengan en su consecución. La *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*, ha demostrado cómo puede la Ley especial, gracias a su superioridad en la jerarquía jurídica, imponerse a directrices urbanísticas para hacer prevalecer la conservación[664].

---

[658] 5 años, *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*, Disposición Transitoria quinta, 1.
[659] *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*, art. 34.5.
[660] *Ibidem*, art. 34.6.
[661] *Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares*, art. 41.1,e.
[662] *Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés*, art. 43.3,d; *Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria*, art. 53.3.b, *Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León*, art. 38.2; *Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán*, art. 35.3; *Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid*, art. 32.2.
[663] *Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias*, art. 58; *Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares*, art. 41.3; *Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria*, art. 53.3.e.
[664] *Las determinaciones contenidas en los instrumentos urbanísticos de carácter general, relativas a la obligatoriedad de garajes en edificios de nueva planta, cuadros eléctricos en fachadas y otras que alteren la calidad histórica de los edificios no serán preceptivas en los Conjuntos históricos, estándose a lo dispuesto sobre el particular en los Planes Especiales de protección*. *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*, art. 34.1. Pero, sobre todo, cuando se trata de evitar retranqueos y demás alteraciones del paisaje

Pero los proyectos de salvaguarda no son sólo una declaración de intenciones. Su contenido ha de tener unas pautas que lo conviertan en una guía efectiva para la actuación. Por un lado, la participación facultativa de historiadores e historiadores del arte se sistematiza en la obligatoriedad de presentar una memoria histórica que valore la intervención[665]. Es idea consensuada entre gran parte de la Legislación la necesidad de un buen estudio para una buena actuación[666].

Por otro, todo proyecto ha de contener una identificación del bien, un diagnóstico de su estado, una propuesta de actuación y metodología a seguir en cada caso[667]. En general, se busca principalmente justificar todas y cada una de las operaciones que se lleven a cabo en un bien, sea cual sea su función y naturaleza[668].

Todo ello siempre supervisado por las Consejerías que habrán de dar su beneplácito previamente a cualquier intervención[669].

- Medidas cautelares y de urgencia

Los Ayuntamientos han conseguido incorporarse a la gestión patrimonial a través de las medidas cautelares, según habíamos visto en la Ley Estatal y en algunos casos de la Ley pre-consitucional. Esta postura lo confirma como un órgano policial y subordinado a las pautas que marcan las instituciones supramunicipales, además de la latente desconfianza que prima en ello.

Las medidas de urgencia centradas en evitar la demolición o la realización de obras perjudiciales a los bienes están limitadas por la consulta a los organismos delegados de las Consejerías, de cuya resolución depende el futuro

---

urbano con el pretexto de la conservación de fachadas: *Las obras de nueva planta a realizar en edificios vaciados que, por razón de la normativa urbanística aplicable, hayan de mantener la fachada deberán, en todo caso, respetar la edificabilidad, la altura de los forjados y la disposición de los huecos preexistentes. Ibidem*, art. 34.8.

[665] *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*, art. 56.2; *Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y cultural de Extremadura*, art. 32.1 y 2.

[666] *Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León*, art. 38.1.a; *Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid*, art. 32.1.b.

[667] *Ley 1/1991, de 3 de julio, Patrimonio Histórico de Andalucía*, art. 22.1.

[668] *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*, art. 57.4.

[669] *Ley 1/1991, de 3 de julio, Patrimonio Histórico de Andalucía*, art. 23.1.

de los inmuebles históricos, bien si se va a suspender las medidas o si, por el contrario, se va a proteger a través de algún inventario o Catálogo de los que dispone el ente regional, o adecuar el Planeamiento a la nueva realidad que constata el valor cultural del inmueble[670].

En cuanto a las medidas transitorias, la Ley prevé, por una parte, que sea la declaración y las normas de protección en ella contenidas las que regirán hasta la aprobación definitiva de los Planes[671], y por otra, que toda concesión de licencia, el desarrollo de proyectos urbanísticos en las zonas incoadas, esté en manos de la Consejería[672]. Ambas cuestiones nos hacen dudar sobre la efectividad de la gestión en ese lapso de tiempo, en primer lugar, por el carácter instrumental que pueda tener la declaración, especialmente en lo que se refiere a actuaciones de campo, y en segundo lugar, la demora que provoca someter a varios filtros algunas intervenciones, especialmente si son de pequeña envergadura.

- Licencias y autorizaciones

Con la incoación de los bienes para su declaración conforme a algunas de las figuras codificadas en las Leyes de las distintas Comunidades, los Ayuntamientos pierden su exclusividad para la concesión de licencias. Esto no supone novedad alguna respecto a la Ley Estatal, pero podemos ver cómo la Legislación Autonómica se desmarca ligeramente de ésta.

Ante todo y principalmente, la revisión previa por parte de las respectivas Consejerías para todos y cada uno de los proyectos urbanísticos que afecten directa o indirectamente a los bienes, se sistematiza[673].

Este seguimiento tiene su punto fuerte en las licencias, donde el control sobre las actuaciones municipales es mucho más riguroso. El efecto del registro

[670] *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*, art. 48.
[671] *Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano*, arts. 34.3 y 28.2.d.
[672] *Ley 6/1993, de 28 de septiembre, sobre adecuación de las redes de instalaciones a las condiciones histórico ambientales de los núcleos de población* (Islas Baleares), art. 12; *Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y cultural de Extremadura*, art. 30.2; *Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco*, art. 28.2.
[673] *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*, art. 31.1. y 2.

autonómico de los bienes, o la tramitación de la solicitud del mismo, invalida todos y cada uno de los permisos que hayan sido obtenidos, sobre el bien o su área de influencia, con el fin de reconducirlos hacia la nueva realidad jurídica del inmueble[674].

Del mismo modo, todas las licencias que se pidan, una vez que los inmuebles (incluidos los de interés local, en el caso cántabro) hayan sido incoados o declarados, así como para sus entornos afectados, requerirán autorización previa del Órgano Regional[675]. Esta circunstancia no excusa de obtener permiso municipal[676], ni viceversa. De ahí que los Ayuntamientos deban elevar todas y cada una de las solicitudes sobre estos elementos a la Consejería responsable de Cultura[677].

La petición de licencia sobre inmuebles incoados deberá ir acompañada de completa documentación[678], donde se certifique que no comportan riesgo para la conservación de los valores culturales del bien. En este sentido, la pauta a seguir por parte de los Consistorios en la concesión de licencias urbanísticas es el que rija en la Ley patrimonial[679].

Esta circunstancia, como ya veíamos a propósito de la Ley 16/1985, está sobradamente justificada debido a la ausencia de instrumentos de gestión patrimonial que faculten a los Ayuntamientos a operar con conocimiento de causa sobre la Ciudad Histórica. Entonces, como ahora, nos remitíamos a la redacción de Planes como la baza para implicar a las Entidades Locales en las acciones patrimoniales.

---

[674] *Ley 1/1991, de 3 de julio, Patrimonio Histórico de Andalucía*, art. 33.3, *Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano*, art. 33.1 y 2.

[675] *Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares*, art. 40.1; *Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano*, art. 36.1 y 2; *Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco*, art. 29.1; *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*, art. 40.1 y 4; *Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria*, art. 66.2.

[676] *Ley 1/1991, de 3 de julio, Patrimonio Histórico de Andalucía*, arts. 16.1, 33.1 y 40; *Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares*, art. 37.1; *Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán*, art. 34.1.

[677] *Ley 1/1991, de 3 de julio, Patrimonio Histórico de Andalucía*, art. 34.2; *Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán*, art. 34.5; *Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano*, art. 36.4.

[678] *Ley 1/1991, de 3 de julio, Patrimonio Histórico de Andalucía*, art. 34.1; *Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán*, art. 34.3, *Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano*, art. 35.3.

[679] *Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias*, art. 36.1.

De nuevo, se cumplen los pasos a seguir según los cuales, hasta que no se apruebe el Plan, se precisará autorización de la Consejería para cualquier intervención, sea cual sea su envergadura[680]. Aunque, una vez aprobado, los Ayuntamientos podrán conceder licencia sobre aquellos inmuebles no declarados ni pertenecientes a entornos[681], debiendo en estos casos dar cuenta a la Administración Regional[682], que emitirá su conformidad o discrepancia al respecto[683].

Algunas Legislaciones Sectoriales han dispensado parte de las restricciones permitiendo que los Ayuntamientos puedan otorgar licencia en los entornos, aunque siempre dando cuentas precisas a la Administración Regional[684].

Por lo demás, las obras que no afecten a elementos singulares seguirán el procedimiento normal[685]. También, y sin hacer mención expresa de la preexistencia de Planeamiento aprobado, se faculta a los Consistorios para autorizar *obras de reparación simple*, es decir, todas las intervenciones que se acometan *para enmendar un menoscabo producido por causas fortuitas o accidentales que no afectan a la estructura del inmueble, conservación y*

---

[680] *Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias*, art. 56; *Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares*, art. 37.1 y 2; *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*, art. 33.1; *Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León*, art. 44.1; *Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano*, art. 35.1; *Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia*, art. 47.1; *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*, art. 53.1.

[681] Hay Leyes como la *Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias* (art. 59.1) que hace relación de todas y cada una de las obras donde se ha de solicitar licencia al ente regional, tales como *las obras mayores sobre inmuebles, infraestructuras o espacios protegidos*, *los tratamientos de fachadas en inmuebles que vayan más allá de la mera conservación*, *las obras menores en inmuebles cuando expresamente, y con carácter excepcional, así se haya señalado en la resolución por la que se incluyen esos bienes en el Inventario* o *las obras en el entorno de inmuebles, infraestructuras o espacios protegidos cuando expresamente se haya señalado en la resolución por la que se incluyen esos bienes en el Inventario, que en ese caso deberá incluir la delimitación correspondiente*.

[682] *Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés*, art. 45; *Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias*, art. 38.3; *Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares*, art. 37.3; *Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano*, art. 35.2, *Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco*, art. 43; *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*, art. 53.2.

[683] *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*, art. 33.2; *Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria*, art. 52.4; *Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León*, art. 44.2; *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*, art. 53.3.

[684] *Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria*, art. 64.4; *Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán*, art. 34.2; *Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y cultural de Extremadura*, art. 42.2; *Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia*, art. 47.2.

[685] *Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares*, art. 40.2.

mantenimiento de tales bienes, cuando se trate de obras a realizar sobre infraestructuras ya existentes[686]. No obstante, deberán presentarse los proyectos puntualmente a la Consejería competente.

Todo lo dicho deja en evidencia una cuestión meridiana: el sistema propuesto conforma una maraña administrativa y de consecución infinita de plazos, en los que ya no sólo pierde el Ayuntamiento, responsable de abonar la demora, sino principalmente los bienes. En este sentido hay Comunidades como la andaluza que apuestan por un sistema de "ventanilla única", en el que, a través de un mismo procedimiento, respetando en todo momento las competencias de cada Administración, se permita, si procede, la obtención inmediata de la licencia[687], evitando con ello uno de los grandes entorpecimientos de la gestión patrimonial.

- Ruina y paralización de obras

En el eco de la Ley Estatal, el Corpus autonómico ha preparado un régimen legal en el que es posible la paralización de obras o la conservación a pesar de la declaración de ruina. Ello nos obliga a realizar un examen somero de las directrices que se expresan en la Legislación Sectorial.

Los trámites a seguir en uno y otro caso, son los mismos que ya postuló el texto del 85, incluyendo la autorización expresa del Órgano Regional competente, el cual interviene en la declaración de ruina o paralización de obras de todos y cada uno de los inmuebles que hayan sido catalogados, registrados o inventariados en cualquiera de las modalidades ya vistas (incluso en la de Catálogos urbanísticos, como ocurre, por ejemplo con el caso riojano). No obstante, hay Legislaciones[688] en las que Consejería y Entidades Locales comparten la facultad de suspender obras no autorizadas sobre los BIC

Las zonas afectadas por la declaración son, de nuevo, privilegiadas en el sostenimiento de la destrucción indiscriminada, aunque en algún caso se

[686] *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*, art. 40.1
[687] *Ley 1/1991, de 3 de julio, Patrimonio Histórico de Andalucía*, art. 41.
[688] *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*, art. 37.3.

requiera también para los bienes no tutelados por Ley patrimonial o por Planeamiento de protección, de informe favorable de la Consejería competente, aunque no requiera de declaración de ruina[689].

Asimismo, como referíamos en las medidas cautelares que corresponden a los Consistorios, podrán no sólo paralizar obras, o llevar a cabo aquellas que sean necesarias para evitar daños, sino también *dictar las convenientes modalidades de intervención* destinadas al mantenimiento y la conservación[690]. En todos los casos se requerirá autorización superior.

Si bien apuntábamos, a propósito de la Ley Estatal, el olvido de los tipos de ruina y la ambigüedad en los procedimientos que ello ocasionaba, en los textos sectoriales existirá un esfuerzo por superar esta laguna. Así, el canario (de nuevo) concreta que solamente se autorizará la demolición si es ruina inminente o ruina ordinaria técnico-constructiva, en cuyos casos, se mantendrá, al menos, la fachada y aquellos elementos *que coadyuven a la formación del ambiente histórico característico*[691].

Por su parte, la Legislación Cántabra también alude a la ruina técnica e inminente, a las que suma la económica[692]. En ninguno de los casos se prevé demolición y, aún menos, si ésta se debe a incumplimiento de deberes de conservación por parte del propietario, al que además se le exigirán los costes de recuperación del inmueble[693].

En todos los casos, y en los mismos términos que la Ley de Patrimonio Histórico Español, la expropiación forzosa por causas de interés público se dispondrá a fin de que la Administración pueda adoptar medias convenientes al bien.

---

[689] *Ley 1/1991, de 3 de julio, Patrimonio Histórico de Andalucía*, art. 37.
[690] *Ibidem*, 38.3; *Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares*, art. 42.3; *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*, art. 45.2.
[691] *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*, art. 34.7.
[692] *Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria*, art. 58.1, a y b.
[693] *Ibidem*, art. 59; *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*, art. 45.3.

Como se ha podido ver a lo largo de este análisis la pauta fundamental que hace de los Ayuntamientos un órgano vital en la gestión patrimonial es, ante todo, el Planeamiento. No obstante, la realidad es otra. Prueba de ello es la circunstancia de los Planes en Andalucía, donde, de los 122 núcleos de interés, donde al menos 108 están declarados o incoados, sólo 25 (¡) han redactado Planeamiento de protección[694]. Este dato demuestra cómo la declaración no es una garantía para la conservación de los Conjuntos Históricos, sobre todo, cuando se prescinde del medio más importante para la gestión.

III.2.2.6. Los recursos técnicos y financieros para la gestión municipal del Patrimonio Cultural urbano en la Comunidad Autónoma

Uno de los problemas más difíciles que atraviesan los Ayuntamientos para incorporarse a la trama gestora es la falta de recursos técnicos y económicos que permita una Administración correcta del Patrimonio. Muchas veces se debe a la difícil situación en que se encuentran los Municipios, otras, simplemente porque no interesa disponer de ellos.

Lo que sí es cierto es que la Legislación y los programas que se desarrollan en el ámbito autonómico han decidido fomentar una política de refuerzo de la gestión local en estos dos puntos, bien prestando ayuda desde los Órganos Regionales, bien creando un sustrato legal que comprometa a los Consistorios en lo patrimonial con la creación de fórmulas de autogestión como la presencia de agentes facultativos, o incentivos económicos propios.

Ya hablamos a propósito del artículo 7 de la Ley Estatal del derecho que posee la Entidad Municipal para solicitar ayuda a los órganos superiores en caso de *dificultades y necesidades que tengan para el cuidado de los bienes*. Así también se ha postulado desde la Administración Regional[695] que en todo momento se compromete a prestar su apoyo económico y técnico a los Ayuntamientos[696].

---

[694] Fuentes *Análisis urbanístico de Centros Históricos de Andalucía: Ciudades medias y pequeñas*, Sevilla, Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo- Consejería de Obras Públicas y Transportes, 2001, p. 11 y 110-116; y web www.andaluciajunta.es (última consulta junio 2005).

[695] *Ley 1/1991, de 3 de julio, Patrimonio Histórico de Andalucía*, art. 4; *Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria*, art. 4.2; *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*, art. 5.4.

[696] *Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias*, art. 3.3, *Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano*, art. 4.3 y 34.

Sí cabe puntualizar que esta ayuda generalmente está condicionada a la existencia de bienes declarados en el término municipal y, en algún caso, a la situación presupuestaria del gobierno de la comunidad[697].

De ahí que Regiones como, por ejemplo, Andalucía cuenten con un Programa Regional de Planeamiento en Centros históricos[698], cuyo cometido principal es *la redacción del Planeamiento municipal*, *apoyo al desarrollo*, *gestión y ejecución* del mismo así como el *seguimiento de su redacción y tramitación*. Con ello se intenta paliar las deficiencias económicas, pero sobre todo técnicas, que acusan los Municipios en la gestión patrimonial una vez reconocidos los valores culturales de la Ciudad. La elaboración de este programa no sólo busca la preparación de los Planes con el máximo rigor en sus documentos, sino también desarrolla una línea de formación de técnicos y un refuerzo de las medidas de difusión. El marco escogido para su puesta en práctica es el convenio y la coordinación de las Administraciones Regional y Municipal. Generalmente la concesión de ayudas se produce a partir de la solicitud previa. Resulta significativa que, según fuentes de la Junta de Andalucía sólo 38 de los aproximadamente 60 Municipios declarados, poseen ayudas promovidas desde este programa; y aún más si atendemos al mapa de Provincias, en especial a Málaga, apreciamos, por ejemplo, que, por el momento, posee un sólo Municipio que cuente con esta subvención.

- *Recursos técnicos*

Una de las grandes lacras que sufre el Municipio en la protección patrimonial, y sobre todo como fuente fundamental de desconfianza es, a nuestro parecer, la falta de personal cualificado que reconduzca la gestión local hacia la tutela.

Legislaciones como la de Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Cataluña o Extremadura[699] prevén la creación de organismos

[697] *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*, art. 5.4
[698] *Orden de 9 de mayo de 1994, de las Consejerías de Obras Públicas y Transportes y de Cultura Medio Ambiente, por la que se aprueba el programa regional de Planeamiento en Centros Históricos* y *Orden de 3 de octubre de 1996, conjunta de las Consejerías de Obras Públicas y Transportes y de Cultura, de Desarrollo del Programa Regional de Planeamiento en Centros Históricos*.
[699] *Ley 1/1991, de 3 de julio, Patrimonio Histórico de Andalucía*, art. 102; *Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés*, art. 86; *Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de*

dispuestos para favorecer una gestión efectiva de los bienes culturales. No obstante, de unas a otras la naturaleza de estas gerencias patrimoniales cambia.

No están generalizadas ni se prevén para todos los Ayuntamientos, sino que generalmente están vinculadas a las declaraciones, inventarios y registros de bienes de cierta singularidad. Son, por ejemplo, los casos de las declaraciones de "Municipios histórico-artísticos" de Cataluña o los "Municipios monumentales" de Aragón, por Régimen Local.

En algunas Leyes se constituyen como órganos mixtos que acoge tanto a la Administración Municipal como a la Consejería[700]. Otras, sin embargo, dejan en manos locales su organización[701], como es el caso de los *Consejos Municipales de Patrimonio Histórico* canarios[702], cuya composición y funcionamiento está a cargo de los Ayuntamientos.

Se trata también de órganos que se pueden crear conforme a Legislación Local o urbanística[703], y que, en este sentido, no la haría diferir demasiado de las gerencias de Urbanismo de las que disponen muchas Ciudades.

En general, estas instituciones especiales tienen función consultiva y de asesoramiento[704] más que de gestión. Aunque algunas Leyes prevén su creación *ex profeso* para la gestión de los Planes[705]. Sus principales atribuciones prácticamente se concentran en la emisión informes previos a los acuerdos municipales por los que se aprueben, así como la redacción del Catálogo arquitectónico de la localidad[706].

Asturias, art. 3.4 y 5; *Decreto 17/1992, de 27 de febrero, por el que se establece el marco jurídico para la creación de una red de técnicos de Patrimonio Histórico en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares*, art. 1-5; *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*, art. 13; *Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria*, art. 6.4; *Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán*, art. 6 o *Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y cultural de Extremadura*, art. 90.1.

[700] *Ley 1/1991, de 3 de julio, Patrimonio Histórico de Andalucía*, art. 102.1; *Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias*, art. 3.4.

[701] *Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés*, art. 86.2; *Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán*, art. 6.

[702] *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*, art. 13.

[703] *Ley 1/1991, de 3 de julio, Patrimonio Histórico de Andalucía*, art. 102.2.

[704] *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*, art. 13.

[705] *Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria*, art. 6.4

[706] *Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés*, art. 86.3; *Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán*, art. 6.3.

Su existencia legitima, pues, la delegación de funciones desde los Órganos Regionales, siendo estos nuevos departamentos los que asuman las funciones transferidas[707]. De ahí que, para que efectivamente se proceda a la cesión de responsabilidades, Leyes como la Aragonesa anteponen su creación[708].

Un aspecto esencial en la comprensión del alcance que se requiere para estas nuevas oficinas es el grado y naturaleza de la formación de los profesionales que las conforman, los cuales estarán vinculados a la *arquitectura y el Urbanismo, la arqueología, la historia y el arte*[709]. Con ello se busca especializar los órganos dedicados al Patrimonio dentro de las Entidades Locales[710]. En el caso excepcional de la Comunidad Balear, se contempla la creación de una *Red de técnicos de Patrimonio Histórico* a través de convenios Consejería-Ayuntamiento[711]. En este programa se estima la posibilidad de *la contratación de un técnico de Patrimonio Histórico por parte de las corporaciones locales*, sufragadas conjuntamente por la Consejería y el Municipio, con el fin de desarrollar funciones tales como labores de policía de monumentos y bienes municipales con valor cultural, aconsejar a la Administración Local sobre los proyectos urbanísticos para que sean encauzados hacia la salvaguarda, cooperar en la redacción de los Planes Especiales de Protección, informar en las Comisiones Provinciales de Patrimonio y colaborar con la Consejería[712].

En vez de contar con un organismo especializado, se ha optado por conseguir el rigor técnico a través de la solidaridad de los Órganos Regionales hacia los locales (aún tratándose únicamente de bienes integrantes[713]), especialmente en materia de Planeamiento protector[714], y en cualquier caso,

---

[707] *Ley 1/1991, de 3 de julio, Patrimonio Histórico de Andalucía*, art. 102.3.
[708] *Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés*, art. 86.4.
[709] *Ibidem*, art. 86.2.
[710] *Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias*, art. 3.5.
[711] *Decreto 17/1992, de 27 de febrero, por el que se establece el marco jurídico para la creación de una red de técnicos de Patrimonio Histórico en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares*.
[712] *Ibidem*, art. 5
[713] *Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid*, art. 54; *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja*, art. 76.7
[714] *Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias*, arts. 7.5 y 55.5.

correspondiendo a aquellas la elaboración subsidiaria de los mismos si los Consistorios no cumplen sus obligaciones[715].

- *Recursos económicos*

Como ocurre con los recursos técnicos, la falta de medios económicos para afrontar la gestión patrimonial sitúa en último lugar a la Administración Municipal. La difícil situación que atraviesan las arcas locales y la falta de proyectos integrales que alienten la sinergia patrimonial y la autofinanciación, reducen la cuestión económica a una política eminentemente protectora.

La colaboración de la Administración Regional es indispensable en casi todas las tareas de gestión que debe afrontar el Municipio. Así, en el caso de que las obras de recuperación de los bienes superen los deberes legales del propietario, la Consejería cooperará con el Municipio en el abono de los gastos[716]; pero la cofinanciación de tareas repercute especialmente en los gastos de redacción y gestión del Planeamiento de protección[717].

El método más frecuente al que se suele recurrir es la política de ayudas y subvenciones autonómicas, que reservan una cantidad de las partidas previstas al apoyo de las Corporaciones Locales en la gestión del Patrimonio[718].

Aunque los Municipios no dispongan de recursos propios, las medidas más extendidas de que disponen los Consistorios para incentivar la conservación e implicar al ciudadano en la gestión patrimonial y que pueden emprender desde su jurisdicción son de naturaleza fiscal (exención de impuestos locales, especialmente)[719], causando estragos en los fondos municipales a los que también se recurre para acometer las obras de recuperación. Otros incentivos son los anticipos no reintegrables o los préstamos a fondo perdido. La novedad

[715] *Ibidem*, art. 55.6.
[716] *Ley 1/1991, de 3 de julio, Patrimonio Histórico de Andalucía*, art. 38.2.
[717] *Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y cultural de Extremadura*, art. 86.
[718] *Ley 1/1991, de 3 de julio, Patrimonio Histórico de Andalucía*, art. 95.5.
[719] *Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés*, art. 98.1; *Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias*, art. 95.4; *Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León*, art. 75.1; *Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán*, art. 59.1; *Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid*, art. 52.

> es que, en el caso aragonés, contra lo que preveía la Ley Estatal, el gobierno de la Comunidad Autónoma puede crear convenios que ayuden a compensar las pérdidas que conlleve las medidas fiscales municipales de fomento[720].

Los problemas de ejecución de las tareas de gestión, en lo que a personal cualificado se refiere, está encontrando en el medio rural, y en general en las Ciudades pequeñas y medianas su principal impulso en los fondos estructurales europeos, que les permiten crear oficinas de desarrollo local, donde el Patrimonio tiene una importancia decisiva, y unos recursos económicos que soporte no sólo la creación de éstas, sino, también las actuaciones patrimoniales. Famosos son en este sentido los programas europeos LEADER y PRODER.

Estas ayudas se gestionan desde el Municipio con más o menos libertad de actuación (siempre y cuando sean destinadas para el fin que fueron solicitadas). Pero, no podemos olvidar que se trata de fondos estructurales con una vigencia limitada, al fin de la cual, la entidad receptora habrá logrado fórmulas propias de gestión que contribuyan a prolongar en el tiempo las funciones adquiridas con las ayudas. Una cuestión ésta que no se está cumpliendo en el caso español, sobre todo, en Comunidades como la andaluza. Comunidad y Municipio han de entender que no se puede hacer depender de las subvenciones el desarrollo del territorio eternamente.

Gran parte de la recepción de estas ayudas revierte en la creación de Escuelas Taller y Casas de Oficio, de gran valor no sólo en el Patrimonio inmueble, sino también en el "Patrimonio humano". La rigurosidad que se desea en muchas de sus actuaciones es bastante dudosa, a pesar de contar con la posibilidad de una preparación especializada en la materia. Muchas veces la premura en la oportunidad para aspirar a estas ayudas, descuida las directrices que deben amparar las intervenciones, como es, por ejemplo, la selección de profesionales reconocidos que guíen los módulos.

Ante este panorama de financiación de la gestión patrimonial, será difícil reclamar la incorporación de los Municipios en el organigrama gestor del Patrimonio.

---

[720] *Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés*, art. 98.2.

III.3. LA GESTIÓN URBANÍSTICA Y LOS PLANES DE URBANISMO COMO MEDIOS DE INTERVENCIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LA CIUDAD HISTÓRICA.

El curso iniciado con la Ley del Suelo de 1956 culmina a partir de la instauración del sistema democrático en una complejísima red de Legislación de Urbanismo donde han ido arraigando fórmulas de protección del Patrimonio con mayor o menor fortuna, y más incipientemente en el bagaje jurídico estatal, pero superada en una Legislación Autonómica cada vez más concienciada de la conservación de la Ciudad Histórica. Así, frente a la acción destructiva e indiscriminada de los Planes formulados con la Legislación franquista, el nuevo Plan Municipal mantiene respecto a los asentamientos heredados una postura renovada, aunque ambigua, sin que haya terminado de cuajar como se esperaba el espíritu proteccionista que se forja desde los años ochenta del pasado siglo.

Los actos administrativos que consagraban a la Entidad Local como principal sujeto gestor, así como la consolidación de la infraestructura logística que se disponen para el desarrollo de la Ciudad, están ya más que afianzadas. Licencias, inspecciones de obras, Planeamiento, organismos, entidades y agentes facultativos..., forman parte ya de la vida cotidiana que se desenvuelve en el ámbito urbano, como parte de un complicado aparato burocrático que asegure su control. Inevitablemente hablar de la Ciudad, del Urbanismo, del Patrimonio urbano, obliga a un conocimiento de todas y cada una de estas técnicas.

Al radicar el Patrimonio Cultural inmueble en la Ciudad entra a formar parte de las competencias del ejecutivo local. A través del Urbanismo, el ente local toma contacto con los bienes culturales, declarados o no, como parte indisoluble de la misma. El medio principal que posee la Administración Municipal para actuar en los núcleos de población, el Planeamiento, es también el instrumento principal para actuar sobre los Conjuntos Históricos, como parte de esos asentamientos humanos. Así lo venimos apuntando desde el primer Capítulo. Su valor normativo de autorregulación del Municipio y de su actividad presente, es tanto o más valioso que las propuestas y el compromiso de futuro que se asume con su redacción. Pero, ¿existe realmente una traducción de la importancia patrimonial de la Ciudad en las armas fundamentales que poseemos para actuar en el contexto urbano? El epígrafe que

ahora acometemos, trata de averiguar la posición de la Administración Local en la gestión de la Ciudad Histórica, cuáles son los mecanismos de los que se sirve para actuar sobre ella y si son realmente efectivos.

El Urbanismo, en tanto en cuanto responsabilidad natural del Municipio, es, hoy por hoy, la alternativa a las fórmulas restrictivas de la Ley de Patrimonio, prácticamente circunscritas a las declaraciones, como ya hemos visto. La eficacia del Planeamiento en la gestión de los Bienes inmuebles de Interés cultural o los Conjuntos Históricos, son, a otra escala, el método de actuación en la Ciudad por los que se puede generalizar la protección a los bienes que no gocen de ese tratamiento especial[721]. No obstante, ¿hasta qué punto la Ley urbanística, cuyo análisis ahora acometemos, vuelve a restringir la protección a la declaración por Ley patrimonial?.

Una de las alternativas fundamentales a la "política exclusivista" de la Ley de Patrimonio es el registro administrativo de bienes conforme a Ley urbanística. Pero, ¿cuál es el verdadero perfil del Catálogo urbanístico? ¿Hay directrices suficientes para basar gran parte de la actuación municipal en las fórmulas que se ofrecen desde los textos de Urbanismo?

El espíritu patrimonialista, como ocurría con la Ley especial, no tiene una traducción homogénea en los textos jurídicos sobre suelo y desarrollo de la Ciudad, y más aún con el mapa político español dominado por el sistema autonómico. Así, hay Comunidades de vanguardia que han antepuesto la protección de los bienes culturales a las actuaciones urbanísticas. Otras sin embargo, apegadas a los restrictivos límites del Corpus Estatal optan por una política urbanística para la que no existe la Ciudad Histórica vivida sino, simplemente, suelo.

Por otra parte, no es nueva la observación que sitúa el derecho de propiedad como catalizador principal de la Legislación urbanística, eclipsando el interés general que entendemos, no como suma de voluntades particulares, sino como una realidad trascendente a éstas, y encumbrado en los valores histórico-culturales que surgen de la convivencia. A pesar de ello, si hay que tener una cuestión en cuenta en este análisis es la especial fuerza que ha cobrado la iniciativa privada. Los nuevos sistemas de gestión a partir de fórmulas de cooperación o compensación o las más actuales de agentes urbanizadores, empresas de gestión urbanística, etc., han creado toda una suerte de propuestas que descargan a la

[721] GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: *La rehabilitación urbanística*, Aranzadi, Pamplona, 1998, p. 29.

Administración Municipal de tareas costosas, e implican a los propietarios en la creación de Ciudad. A nuestro parecer, constituyen una importante baza que involucra decisivamente al ciudadano en la compleja tarea urbanizadora, antes restringida a la Administración. Estas nuevas formas de urbanización, dominadas por la iniciativa privada, conllevan sus riesgos si el gestor municipal no la reconduce hacia fórmulas más indulgentes con la Ciudad sostenible y no estimula el compromiso de los propietarios hacia un respeto en la tutela de la esencia histórica de la Ciudad. He ahí que, conforme a pautas de sostenibilidad, se podría crear a partir de ellas un mercado inmobiliario donde la protección, sufragada por los particulares, y la revitalización de las áreas más deprimidas de los Centros Históricos pudieran entrar en juego[722]. No obstante, la propuesta se restringe casi en exclusividad a suelo urbanizable y las limitaciones de urbanización son discrepantes muchas veces con intereses conservativos y de desarrollo controlado.

En general, la imprecisión de la Ley del Suelo y su progresiva decantación por la explotación mercantilista del mismo, concentran hoy día gran parte de la atención del legislador urbanístico. Esta falta de concreción, si bien para algunos flexibiliza la actuación capacitándola para crear soluciones integradas frente al envejecimiento prematuro como instrumento de trabajo[723], otros justifican en ello el caos que ha acompañado la gestión urbanística desde 1956, en el caso español, fundamentada en una política de ensanche no superada, y que ahora acoge unos matices de construcción febril y de actuaciones injustificadas.

Mucho se ha discutido también sobre el sentido restrictivo de las Leyes urbanísticas donde las técnicas de fomento son prácticamente inexistentes[724]. Esta es la gran debilidad de esta Legislación en la salvaguarda del Patrimonio: el propietario no se ve compensado en la práctica proteccionista, sino entorpecido. Tanto para él como para la Entidad Local que lo consiente, siempre va a ser más fácil recurrir a las actuaciones de nueva planta que a la conservación. Con ello no se quiere decir que estas medidas sean impropias. En nuestra opinión, la Administración ha de "educar" al ciudadano en las limitaciones, no sujetas a

---

[722] Así lo hace ver ROMERO HERNÁNDEZ, F.: *Las entidades urbanísticas colaboradoras de conservación*, Montecorvo, Madrid, 1987, p. 90.

[723] GIANNINI, M. S.: "Difusa dell'ambiente e del Patrimonio Naturale e culturale", *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, III, Giuffrè Editore, Milán, 1971, p. 1132.

[724] ARRIBAS BRIONES, P.: "El Urbanismo en la ordenación y protección de los valores del Patrimonio Histórico-Artístico", *Estudios Territoriales*, 8, Instituto del Territorio y Urbanismo-Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1982, p. 126.

arbitrariedades, sino a las que vienen dadas desde los valores de la Ciudad Histórica. Aunque bien es cierto, que sin un estímulo adecuado a esa política, está condenada (como de hecho ya lo está) al fracaso y a los subterfugios de los propietarios y de la Administración Local por eludir sus responsabilidades.

El debate sobre el conflicto de competencias es, como ya vimos a propósito de la Ley patrimonial, otro de los aspectos fundamentales que hay que considerar para comprender la situación de la política municipal en materia de Urbanismo de cara a los bienes culturales. En este sentido, no tenemos menos que discrepar con autores que argumentan estas diferencias entre Ley patrimonial y urbanística en una diferencia de objeto, ya que la Ley del Suelo no entraría en cuestiones patrimoniales *por no ser de su competencia*[725]. Esta ya famosa desavenencia pierde su fuerza respecto al caso patrimonial, si tenemos en cuenta que dicha concurrencia únicamente se da si media declaración. Por tanto, una circunstancia que no afecta, entonces, a la gran mayoría de los Municipios, los cuales cuentan casi en exclusividad con la Legislación urbanística como único soporte para la tutela.

A continuación, siguiendo el esquema acostumbrado, iniciamos el análisis legal con la Ley Estatal, en la que cabe puntualizar al respecto que, a pesar de ser una Ley pre-constitucional, el fracaso del Texto Refundido de 1992 nos obliga a incluir comentarios relativos a la Ley del Suelo del 76, la cual se mantiene vigente con carácter supletorio[726].

---

[725] MORALES, A. en VV. AA. (CASTILLO, M. A., MORALES, A. J., VALLONRAT y CAMPESINO, A.): *op. cit.*, p. 66.

[726] La nueva jerarquía normativa así como la derogación de gran parte del articulado del Texto Refundido del 92, se establece a partir d la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997. En ella la Legislación queda ordenada de la siguiente manera: *1-) En primer lugar se aplicará la Legislación del Estado que se considere de carácter pleno o básico. En este punto, el Tribunal Constitucional señalaba que serían de aplicación los preceptos que se mantuviesen en vigor de la Ley de 26 de junio 1992. No obstante, la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones ha actualizado la declaración del tribunal constitucional, constituyendo en la actualidad la normativa básica de aplicación a todo el territorio nacional (junto a los preceptos mantenidos en vigor de la norma de 1992.*
2.) En segundo lugar, se aplicará la normativa urbanística propia que cada Comunidad Autónoma haya podido dictar o dicte en uso de las competencias que en materia de ordenación del territorio, Urbanismo y vivienda le reconoce el artículo 148.1.3º de la Constitución.
3-) En tercer lugar, el derecho estatal supletorio, constituido tanto por la normativa dictada con anterioridad a la Constitución, (es decir, por aquellos aspectos del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, no afectados por la redacción contenida e la norma de 1992), como por diferentes normas de carácter reglamentario dictadas en su desarrollo. ABAD LICERAS, J. M.: *Urbanismo y Patrimonio Histórico*, Montecorvo, Madrid, 2000, nota al pie 9, pp. 30-31.

III.3.1. El reconocimiento de la Ciudad Histórica en la Ley Estatal urbanística.

La problemática que a continuación vemos aplicada a la Legislación Estatal de Urbanismo, y que luego veremos revisada y superada por la autonómica, trata de evaluar hasta qué punto está presente la regulación de la Ciudad Histórica en su articulado. A nuestro parecer, este criterio va más allá del mero ejercicio de detectar los mecanismos de conservación, que en gran parte han sido comentados a propósito de la Ley patrimonial, y buscar, esta vez en la normativa de más directa incidencia en la Ciudad el respeto a los valores culturales de los asentamientos humanos.

El gran inconveniente de la Legislación urbanística, ha sido, es y será el olvido (¿premeditado?) del carácter histórico y cultural de la Ciudad como punto de partida para la regulación. Este es un criterio que veremos casi asumido en el régimen de los Planes urbanísticos, pero no ampliado a otras fórmulas también importantes. Un ejemplo bastante revelador es que entre los dos textos fundamentales vigentes, el *Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992* y la *Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998*, apenas son tres las alusiones a valores culturales a conservar en la Ciudad.

El punto de partida que sirve de referencia esencial, esto es, la responsabilidad natural de los Ayuntamientos en la ordenación de la Ciudad, está más que afianzada en la Legislación urbanística de ámbito estatal.

Así desde el texto de 1976 en adelante se confirman las competencias urbanísticas de los Consistorios, únicamente limitadas, en primer lugar, por el ámbito territorial donde se desarrolle, esto es el término municipal; y, en segunda instancia, por todas aquellas facultades que *hubiesen sido expresamente atribuidas por la presente Ley a otros organismos*. Todos los pasos a dar en la ordenación urbanística encabezada por el Planeamiento (redacción, aprobación y ejecución), así como otros tantos actos derivados de su establecimiento con el fin de controlar y arbitrar la iniciativa privada hacia un modelo de Ciudad, como la clasificación del suelo, otorgamiento de licencias, declaraciones de ruina, etc., entran a formar parte del círculo de intereses exclusivamente locales, si bien, ya vimos esta cuestión desde la Ley de Régimen Local.

La especialización progresiva de los Ayuntamientos en este campo ha requerido la formación de organismos específicos, dependientes de su Administración, tales como las oficinas técnicas. No obstante, las exigencias de una cada vez más complicada gestión

urbanística ha llevado a la creación de otras instituciones anejas que complementen o asuman gran parte de la labor municipal en este campo, sin que puedan afrontar las *funciones de dirección superior y fiscalización*. Nos referimos, concretamente, a las gerencias de Urbanismo[727]. Es llamativo que en el desglose de atribuciones especificadas en el *Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, no haya mención alguna a la protección del Patrimonio, ni éste sea condición *sine qua non* para el ejercicio de sus funciones. Ello explica como una de las entidades más significativas y con más fuerza en las Ciudades contemporáneas, carezca de servicios especializados en la revitalización de los Centros Históricos y, consecuentemente, no cuenten con facultativos culturales entre su personal.

He aquí el primer gran problema al que se enfrenta la Administración Local: la ausencia de áreas técnicas en la tutela patrimonial, sólo exigibles, por Ley, desde los textos patrimoniales y generalmente vinculadas a las declaraciones de Conjuntos Históricos. Sabemos, sin embargo, que la voluntad de muchos Municipios españoles conlleva la creación de oficinas de orientación y asesoramiento. La inconcreción legal de su existencia, conlleva algunos riesgos que ponen en duda su eficacia. Por ejemplo, hace que muchas de las decisiones de gestión que se tomen en su ámbito carezcan de carácter vinculante (a no ser que se disponga en su reglamento de creación), o, también, simplemente, entren a formar parte de estrategias partidistas para contentar a la demanda cultural de la opinión pública.

III.3.1.1. La clasificación del suelo.

La clasificación del suelo es la fórmula que posee la Administración, para delimitar aquellas áreas urbanas de distinta naturaleza que requieren, conforme a ello, de un régimen de actuación diferenciado. Este proceso de valoración de las distintas maneras de comprender la Ciudad y su desarrollo, *debe hacerse de modo razonado y preciso*, y, en la medida en que

[727] *Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril*, art. 215 y *Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, arts. 7, 16 y 19.

incide en el rendimiento económico del suelo, es especialmente crítico en la determinación de plusvalías que se generan con los cambios de una categoría a otra[728].

De alguna manera la clasificación del suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable, consigue la traducción abstracta de las potencialidades de la Ciudad, las viabilidades de desarrollo o sus limitaciones, evaluando a través de ella las circunstancias que condicionan uno u otro aspecto. Como se ha venido a indicar, *el suelo es una pura posibilidad de asentamiento y un lugar de radicación de la compleja unidad real...*[729].

Este proceso de lectura trascendente del asentamiento humano y su traducción (reducción) a un código artificial que supone la clasificación del suelo es establecida desde la Ley (*en los Municipios en que no haya Planeamiento* [...], *y en los que existiendo no esté adoptado a la nueva Legislación* [...] *y en tanto no se adopte* [...]) o desde el propio Plan, siendo ésta una obligación ineludible (a través de los Ordenamientos Generales o, en su caso, de las Normas Subsidiarias)[730].

La diferenciación de tipos de suelo conforme a su naturaleza es pues una tarea apriorística que luego habrá de guiar la gestión de la Ciudad. Según estos planteamientos, y atendiendo a lo que venimos apuntando desde el principio de este estudio, el valor histórico cultural de la Ciudad, como vivencia y expresión de la duración de la comunidad, y en tanto en cuanto determina su morfología, será uno de los criterios fundamentales que formen parte de la esencia del suelo a ordenar y premisa fundamental para el régimen de actuaciones.

Sin embargo, ¿es esto así?

Si revisamos las definiciones de cada clase de suelo advertimos que la Ciudad Histórica adquiere plena presencia y se reparte en las categorías de suelo urbano[731], generalmente, y suelo no urbanizable, en particular. El primero de ellos es delimitado conforme a dos requisitos: *unos materiales, determinados por la Ley (urbanización y edificación); y otro*

---

[728] Voz "clasificación del suelo" en VV. AA. (ZOIDO, F.; VEGA, S. De la; MORALES, G.; MAS, R. y LOIS, R. C.): *Diccionario de geografía urbana, Urbanismo y ordenación del territorio*, Ariel, Barcelona, 2000, p. 94. Aunque la calificación del suelo es otro factor importante a tener en cuenta, también como condicionante de la edificabilidad, su tratamiento se ha dispersado de manera implícita en relación con el régimen urbanístico de cada tipo de suelo, debido a su relación con los usos y destinos a partir de la clasificación.

[729] Voz "suelo" en PONS GONZÁLEZ, M. y ARCO TORRES, M. A. del: *Términos Urbanísticos*, Comares, Granada, 1986, p. 244.

[730] Voz "clasificación del suelo" en *Ibidem*, p. 58.

[731] Se entiende por suelo urbano el *suelo consolidado por la edificación o urbanización y con destino de ser Ciudad*. Voz "suelo urbano", en *Ibidem*, p. 247.

formal, determinado por el Planeamiento. Los primeros *son más realistas*, esto es, *constituyen suelo urbano por necesidad intrínseca, es decir, que inexcusablemente ha de ser considerado como tal por el Plan si reúne dichas características*. Por su parte, el segundo requisito *exige el acto expreso de la delimitación*, como complemento a la condición formal que viene dada por el propio ser de la Ciudad[732]. En cuanto al suelo no urbanizable, su determinación vendría dada por su *valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico*, que condicionarían un régimen de actuación especial[733]. La detección de estas cualidades sería previa y justificaría su clasificación como tal, en un acto, que, a otra escala, forma parte de los procesos de constatación administrativa de los bienes culturales. Aunque, generalmente la delimitación conceptual de este tipo de suelo no ha sido demasiado precisa en la Ley[734].

Como se puede apreciar, uno y otro están sujetos e inmersos en el proceso histórico de conformación de la Ciudad[735] y, por tanto, sus cualidades e instancias han de ser sopesadas en su delimitación. Si bien la valoración como fenómeno cultural es tenida en cuenta en la localización del suelo no urbanizable, y por tanto, entendemos que ello comporta un régimen adecuado a sus características, el suelo urbano, por su parte, no asume estos valores de manera evidente en el texto jurídico estatal.

Por su carácter excepcional y restrictivo la delimitación de suelo no urbanizable solo afecta a áreas muy puntuales dentro de la Ciudad Histórica y de su entorno. No así, la mayor parte de su morfología está clasificada como suelo urbano. Esta cuestión no supone un problema hasta que no se desarrolla el régimen de actuaciones que le corresponde, donde la instancia histórico-cultural de las parcelas[736] debería ser restrictiva de las mismas, sin llegar a impedirlas.

---

[732] *Idem*.
[733] *Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, art. 24.b.
[734] Se ha hablado abundantemente en la doctrina de su carácter residual (genérico) y su definición, al margen de la ya comentada sobre condiciones especiales, como es suelo que no es urbano, ni urbanizable. *Constituirán el suelo no urbanizable: a. Los que el Plan no incluya en alguno de los tipos de suelo a que se refieren los artículos anteriores*. *Ibidem*, art. 24.
[735] Ya vimos en el primer capítulo que el ser de la Ciudad se define en el tiempo, en la duración de la vivienda de la comunidad que inevitablemente la dota de significado cultural.
[736] Materializada no sólo en las alturas históricas, dimensiones de parcelas y manzanas, viario, etc.

Aunque no incide directamente sobre el perímetro consolidado por el devenir de la Ciudad en el tiempo, las áreas que previsiblemente se incorporarán al núcleo compacto, conforman el suelo urbanizable[737]. La atención que merece este tipo de suelo respecto a la Ciudad Histórica radica en las potencialidades culturales que pudiera poseer previamente y después de ser programado, y que han de ser evaluadas antes de someterlos a las delimitaciones de actuación, al margen ya de los posibles impactos ambientales que conlleve.

- El Régimen urbanístico de las clasificaciones del suelo

Pero estas deficiencias en la comprensión de la Ciudad como fenómeno histórico preexistente se advierten con mayor claridad especialmente en el régimen que se prevé para cada tipo de suelo. Un régimen que en la mayoría de los casos no llega a ser real, ya que la verdadera preocupación de la Ley es en todo momento su constatación precisa para evitar conflicto de intereses entre Administración y particulares.

Independientemente de la naturaleza del suelo, el Reglamento de Planeamiento de 1978, establece como prioridad en los Planes de Ordenación la determinación de *los criterios* y la fijación *los presupuestos de hecho con arreglo a los cuales puedan delimitarse, en su caso, zonas y conjuntos, para someterlos a la especial Legislación protectora por razón de la materia*. Asimismo expresa la necesidad de normas que amparen la protección de la herencia cultural, y en general, la prohibición de todos los usos incompatibles o pautas contra la degradación de los inmuebles[738].

Para el suelo no urbanizable los documentos urbanísticos prevén que el Planeamiento General disponga las *medidas y condiciones que sean precisas*

---

[737] *... es aquel terreno que es preciso para un desarrollo urbano de un Municipio; o como aquel suelo apto para edificar*. Voz "suelo urbanizable", PONS GONZÁLEZ, M. y ARCO TORRES, M. A. del: *op. cit.*, p. 245. *El valor del suelo urbanizable,* [...] *y hasta tanto no se apruebe el Planeamiento de desarrollo* [antes, éste factor determinaba la distinción entre programado y no programado] *que establezca la Legislación urbanística, se determinará en la forma establecida para el suelo no urbanizable, sin consideración alguna de su posible utilización urbanística*. *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*, art. 27.2

[738] *Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, art. 27.

para la conservación y protección[739] y un control de funciones[740]. Asimismo se identifican estas limitaciones con las que se establecen de manera preventiva para el suelo urbanizable no programado[741], y que contempla técnicas preventivas de protección, sobre todo en suelo rústico, hasta la aprobación de un Plan adecuado.

El régimen de actuación en suelo no urbanizable no es tan importante como su delimitación en el marco de los instrumentos de Planeamiento para certificar los valores que justifican su protección especial y la normativa que haya de aplicarse a tal efecto[742].

Por su parte, en suelo urbano, las medidas a adoptar son más próximas a los criterios de estética y ornato públicos, tales como limitaciones de altura o retranqueos, que a métodos de protección[743]. Si hay una cuestión en la que coincide la doctrina es que la mayor parte de los preceptos de conservación que se vienen dando desde 1976, siguen manteniendo el concepto decimonónico de ornato y estética, y la prioridad de explotación turística del régimen dictatorial[744]. Unos criterios éstos que entonces aún eran disculpados

---

[739] *Ibidem*, art. 36, a. Principalmente, *Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril*, art. 96.

[740] *Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, art. 45.2.

[741] *Categoría de suelo urbanizable integrado por el suelo que pueda ser objeto de urbanización mediante la aprobación de Programas de actuación urbanística*. Voz "suelo urbanizable", PONS GONZÁLEZ, M. y ARCO TORRES, M. A. del: *op. cit.*, p. 246. La Ley de 1976 concreta estas limitaciones: *1º Deberán respetarse las incompatibilidades de usos señaladas en el Plan General. 2º No se podrán realizar otras construcciones que las destinadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza y destino de la finca y se ajusten en su caso a los planes o normas del Ministerio de Agricultura, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas. Sin embargo, podrán autorizarse, siguiendo el procedimiento previsto artículo 43.3, edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural, así como edificios aislados destinados a vivienda familiar en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población. 3º Los tipos de las construcciones habrán de ser adecuados a su condición aislada, conforme a las normas que el Plan establezca, quedando prohibidas las edificaciones características de las urbanas.* (*Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril*, art. 85.1)

[742] *Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, art. 36, b y c. También la *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones* hace mención en su artículo 9 de la naturaleza del suelo no urbanizable sin abundar en las medidas de protección que debieran establecerse.

[743] *Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril*, art. 12.2.1, f), *Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, arts. 29 y 45.2.

[744] Este vínculo con la estética lo comenta GARCÍA GARCÍA, M. J.: *La conservación de los inmuebles históricos a través de técnicas urbanísticas y rehabilitadoras*, Aranzadi, Navarra, 2000, p. 89.

por su fase experimental e intuitiva donde no había fraguado el concepto de Patrimonio, pero que hoy, no tienen disculpa.

Luego advertimos una doble problemática. Por una parte la falta de un esquema que articule medidas de protección adecuadas, o, al menos, las limitaciones básicas que han de establecer una mínima salvaguarda de la Ciudad Histórica. Y por otra, el descuido del régimen de suelo urbano, que, en la medida que acoge gran parte del volumen de área construida, debiera ser un objetivo prioritario en la Ley urbanística con miras a su protección, asimilando con facilidad modificaciones que no tienen por qué ser perjudiciales si están debidamente recogidas en Ordenanzas, y erradicando otras (o al menos matizándolas profundamente) como las reparcelaciones[745], las transformaciones de alturas o los retranqueos, que se consienten en este tipo de suelo y que afectan a las estructuras de las manzanas, del paisaje y de los inmuebles en planta y alzado, prohibidas absolutamente en suelos no urbanizables.

Quizá donde sí pueda apreciarse más concisamente el desarrollo de los límites que se corresponden con cada tipo de suelo, sea en las directrices establecidas a propósito del aprovechamiento urbanístico[746], uno de los puntos más delicados que afectan a la propiedad, y motivo de conflicto que enfrenta a los propietarios con la Entidad Municipal.

---

[745] Las agrupaciones de parcelas en casco urbano son una de las principales amenazas a la Ciudad Histórica y una de las más "famosas" estrategias de la especulación más voraz para arrasar con la trama histórica de la Ciudad. Uno de los sistemas de gestión en los que se adopta esta medida es el de compensación, el cual involucra decisivamente a los propietarios en esta tarea.

[746] Aprovechamiento urbanístico es el *derecho regulado por la Legislación urbanística que determina el posible beneficio privado que pueda derivarse de la edificabilidad y usos permitidos por el Plan, en el conjunto del suelo en que se admiten. El aprovechamiento medio tiene por finalidad igualar el lucro privado de todos los propietarios. Se obtiene dividiendo la edificabilidad total de una unidad de ejecución, previamente homogeneizada con los coeficientes de ponderación, por la superficie total de la referida unidad, excluidos los terrenos destinados a sistemas generales. El cálculo mencionado se realiza en suelo urbano, donde no son aplicables la definición de áreas de reparto ni el aprovechamiento tipo. El aprovechamiento tipo es susceptible de apropiación por los propietarios y trata de equilibrar la distribución de cargas y beneficios del Planeamiento. La técnica es similar a la del aprovechamiento medio. Resulta de relacionar el rendimiento lucrativo total de un área de reparto, incluido el rotacional privado, expresado en metros cuadrados construibles del uso característico, con la superficie total, excluyendo del cálculo los terrenos dedicados a sistemas generales*." VV.AA. (ZOIDO, F.; VEGA, S. De la; MORALES, G.; MAS, R. y LOIS, R. C.): *op. cit.*, p. 31-32.

La determinación del aprovechamiento que afecta por igual a toda un área de reparto supone el incremento del volumen de edificabilidad que ha consolidado la historia. Toda alteración de la superficie edificable conlleva el riesgo de cambios en la estructura del inmueble y las alteraciones de la tipología de vivienda. He ahí que el coeficiente que corresponda a un área de reparto que equidistribuye los beneficios y cargas de una zona de la Ciudad, donde se inscriban inmuebles culturales o con caracteres merecedores de tutela, debería respetar la edificabilidad que viene dada por la parcela existente. Al no poder establecer un aprovechamiento distinto a cada caso particular, por problemas de agravios comparativos, la solución que ha dominado en la práctica urbanística, y que ha demostrado su eficacia es la aplicación de las Transferencia de Aprovechamiento Urbanístico, mediante la cual la diferencia entre la edificabilidad existente y la asignada mediante área de reparto, es compensada, bien trasladándola a un área menos "problemática" (solución más adecuada para Consistorios con pocos recursos), bien a través de indemnizaciones en función del valor del suelo en el momento.

El caso de los Municipios que no cuentan con Plan General, paradójicamente la situación se ofrece más favorable al control del desarrollo. La delimitación de los usos del suelo se restringe a las categorías de urbano y no urbanizable[747], al tiempo que se imponen medidas cautelares y de protección aplicadas a aquél, y evalúan las causas históricas de su existencia[748].

Como se puede ver la problemática de los Centros Históricos desde la Legislación urbanística se ve en la misma tesitura que el Patrimonio respecto a los bienes integrantes. El suelo urbano es el que más predomina, por el que adquiere carácter de Ciudad, determina su paisaje, su desarrollo orgánico y vivencial, tanto o más que el no urbanizable. Y, sin embargo, difícilmente se inscriben determinaciones anejas a este factor, limitándose a reglamentos y normas en superficie. Esta dejadez normativa sería impensable que fuera contrarrestada clasificando todo el suelo urbano histórico como no urbanizable.

---

[747] *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*, art. 11.
[748] *Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, art. 103.1,a.

Son necesarias soluciones flexibles e indirectas **desde todos los ámbitos** para que la protección sea asumida de manera natural. Y ello no se puede conseguir si las propiedades pierden rendimiento económico.

A nuestro parecer, la delimitación conceptual y el desarrollo del suelo urbano no cuenta con la Ciudad Histórica, y en más de una ocasión parece entenderla más como solar que como realidad cultural construida. Sin duda, este planteamiento ayuda bastante poco a desarrollar una política municipal no del todo proclive a la conservación.

III.3.1.2. Los Planes de Urbanismo.

Una de las causas que explica la falta de referencias al régimen del suelo clasificado se debe a que son los Planes de Urbanismo los encargados de desarrollar las actuaciones convenientes en cada caso. Cuestión difícil si tenemos en cuenta que ya, de base, desde la formalización de las categorías, existen irregularidades, pero que, no obstante, y dado el avance que se ha producido en la redacción y ejecución de estos instrumentos, se intentan atenuar.

Como cuestión común a los textos consultados, rara vez se entiende y se define el Planeamiento como un instrumento potencial de protección, o en cualquier caso de actuación en la Ciudad Histórica, salvo en el caso de los Planes Especiales. Llama por tanto la atención que lo más aproximado a la conservación, a propósito de la competencia urbanística en este contexto, se limite a *orientar la composición arquitectónica de las edificaciones y regular, en el caso que fuera necesario, sus características estéticas*[749].

Sí es generalizada la idea de que, al menos el Plan General y, en su caso, las Normas Subsidiarias de Planeamiento, han de contar con medidas protectoras. Ya desde la "Memoria" que justifica su redacción, los Planes Generales han de constatar el componente histórico-cultural del territorio municipal que pueda *condicionar o determinar el uso* [que no su naturaleza] *del territorio*. De este modo, no sólo han de ser debidamente observados sino

[749] *Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril*, art. 3.1, k).

también han de evaluar la *posible incidencia de la Legislación específica del Patrimonio Histórico-Artístico y de la de carácter protector*, en el caso de que existan bienes declarados. Pero la incidencia de esta reflexión apriorística, necesaria a la hora de acometer la redacción de los Planes, difiere del grueso del articulado que, con carácter general, aplicadas a todo tipo de suelo, obliga, sin más desarrollo, a la inclusión de técnicas que garanticen la protección de la realidad cultural urbana[750], y en cualquier caso, un control de usos que pudieran menoscabar los valores culturales constatados en los inmuebles[751]. Lamentablemente, la Legislación tiende a enfatizar su acción conservadora y explícita en el suelo considerado como no urbanizable[752], y así también con los bienes reconocidos por las Leyes especiales, en este caso, de Patrimonio Histórico[753].

Desde la Ley, una de las principales medidas directas e indirectas de protección son las relacionadas con las Normas Subsidiarias, en las que, además de señalar las áreas de protección y establecer medidas protectoras[754], se controlan también los límites de altura (hasta tres plantas) o la protección del entorno[755], que se ha ampliado, como contenido decisivo de las Normas de Aplicación Directa, según veremos a continuación, con o sin existencia de Plan de Ordenación.

De manera parecida, los postulados sobre Planes supramunicipales y, en concreto de los Planes Directores Territoriales de Coordinación[756], hacen mención del necesario establecimiento de pautas para la defensa, con carácter obligatorio que busca preservar del desarrollo urbano áreas de interés, y que específicamente prepara la salvaguarda, no sólo del Patrimonio Histórico-Artístico y Cultural, sino también de su entorno físico y visual. Estas directrices, a pesar de no estar concebidas para un Municipio en particular, suponen un importante avance en el establecimiento de preceptos de gestión patrimonial que los vincula directamente y los involucra, si aún no lo están, en la tutela. Así, las Corporaciones Locales municipales deberán adaptar en un corto plazo de tiempo (un año máximo) sus Planes

---

[750] *Ibidem*, art. 12.1.
[751] *Ibidem*, art. 86.
[752] *Ibidem*, art. 11.3
[753] *Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, art. 19.
[754] *Ibidem*, art. 92
[755] *Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril*, arts. 73 y 74.
[756] *Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, arts. 11 y 13.

Generales, Normas Subsidiarias y Complementarias al marco de actuación concretado en estos instrumentos. No obstante, este aspecto ha sido desarrollado con mayor fortuna en la Legislación Autonómica y, por ello, será más ampliamente desarrollado en el epígrafe que le corresponde.

Para comprender la labor de tutela desde el Planeamiento hay que remitir de nuevo, como ya se hizo a propósito de la Ley patrimonial, a los Planes Especiales que asumen en su desarrollo las carencias que, en cualquier caso y en esta materia, pudieran poseer los Planes Generales, o incluso en ausencia de éstos[757]. Efectivamente, son concebidos para la *conservación y valoración del Patrimonio Histórico*, abarcando actuaciones en medio urbano público de interés, jardines históricos, puesta en valor de monumentos, adecuación de entornos y control de usos y destino de los inmuebles[758]. Pero uno de los puntos más importantes y novedosos de las Leyes urbanísticas es la caracterización del paisaje, y la valoración de las perspectivas así como la visión integrada de civilización y naturaleza, que, no obstante, vuelve a estar más centrada en principios de ornato y estética pintoresca, con proyección turística, que esencialmente cultural[759].

Hay dos inconvenientes que impiden la sistematización de los Planes Especiales:

1º No hay una exigencia de la necesidad de redactar el Planeamiento Especial[760], dejando a voluntad esta tarea, o en todo caso, a la existencia de declaración cultural previa.

2º La jerarquía de Planes que hace someter el Plan Especial a un Planeamiento General o a un Plan Director Territorial que puede ser contrario a la protección. Esta graduación (sólo esquivada por la Ley especial) radica en la clasificación del suelo así como otros aspectos propios de la ordenación urbanística (volumen y uso del suelo),

---

[757] *Ibidem*, arts. 76.2 y 3.
[758] *Ibidem*, art. 78.1, *Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril*, art. 18.1.
[759] *Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril*, art. 19.
[760] A propósito de la STS 27 de abril de 1993, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: *op. cit.*, p. 29. Véase en este aspecto el artículo 17.1 de la Ley de 1976: *En desarrollo de las previsiones contenidas en los Planes generales Municipales, en los Planes Directores Territoriales de Coordinación o en las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento deberán redactarse, **si fuere necesario**, Planes especiales para la ordenación de recintos y conjuntos artísticos, protección del paisaje y de las vías de comunicación, conservación del medio rural en determinados lugares, reforma interior, saneamiento de poblaciones y cualesquiera otras finalidades análogas sin que en ningún caso puedan sustituir a los Planes Generales Municipales como instrumentos de ordenación integral del territorio*.

como hemos visto, primordial en el proceso urbanístico y exclusivamente asignada a los Planes Generales y Normas Subsidiarias, y por ello, anteriores en cualquier procedimiento de planificación[761].

Respecto a los plazos de vigencia de los Planes, sea cual sea su naturaleza y cometido, sigue manteniéndose el esquema desde 1956, donde se mantienen en vigor de manera indefinida siendo necesaria su revisión cada cuatro años[762]. Esta recomendación no es tenida en cuenta suficientemente debido a los costes económicos y el esfuerzo humano que conllevan, aunque sea en detrimento de la Ciudad. Así, en su mayoría son modificados puntualmente a través de Estudios de Detalle, que no afrontan sino de manera fragmentaria y aislada los cambios en el desarrollo urbano y que llegan a afectar densidades, cesiones o parámetros de edificación. Lo que popular e inapropiadamente se conoce como "recalificaciones" de suelo, supone una amenaza potencial al Patrimonio Cultural urbano, y en concreto a su visión integrada como paisaje.

Precisamente la adaptación de los Planes a las directrices de protección y, en general a su reforma para adaptarse a un nuevo proyecto de Ciudad vuelve a tener inconvenientes para los bienes culturales. Así, conforme dure la redacción de los Planeamientos se recomienda una suspensión cautelar de licencias durante un año, para someter la Ciudad a una nueva ordenación[763]. Los Consistorios rara vez adoptan estas medidas ante los sistemas indemnizatorios que han de poner en marcha con el fin de compensar las demoras y al entender que suponen una paralización radical de la Ciudad. Además hay que tener en cuenta que muchas veces el plazo de redacción supera el año, haciendo difícil la renovación de la suspensión por otro largo período de tiempo, hasta la presentación del avance o de medidas provisionales que permitieran una gestión incipiente.

Pero estas circunstancias lamentables en la práctica gestora también se manifiestan en otros frentes. No deja de sorprendernos, por ejemplo, el hecho de que desde un principio trate de evaluarse en la Memoria el impacto de la Ciudad Histórica en la ordenación urbanística a

[761] *Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, arts. 76.6. y 82.2
[762] *Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril*, arts. 45-48.
[763] *Ibidem*, art. 27 y *Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, arts. 117-122.

aplicar, y después no exista un desarrollo de los Planes conforme a este criterio. ¿De qué sirve entonces la constatación de la Ciudad Histórica si luego no es el canon fundamental para la gestión?

El carácter reduccionista que sitúa las medidas protectoras bajo mínimos se manifiesta en la idea de limitar al Planeamiento Especial toda la carga de protección, y obviar la de los Planes Generales. Sin duda, una cuestión del todo equivocada, propia de la zonificación y desarticulación de áreas en la Ciudad (la cual es una realidad integrada por la duración histórica), a la que se suma además un perfil legal del Plan Especial, caracterizado por ser un instrumento *sin ubicación fija en el sistema de Planeamiento*, *derivado*, *no necesario* y *de función y contenido diversos*[764]. En nuestra opinión, este problema necesita, no de la erradicación de los Planes Especiales sino del refuerzo de los Planes Generales como instrumentos de conservación, pues es a partir de ellos que se consiguen perspectivas más dinámicas y reales de la Ciudad Histórica. En ese caso, los Planes Especiales deberían actuar como lo que son, un documento de desarrollo de la ordenación general para la actuación directa.

Aunque, en general, y según se va advirtiendo en cada unidad temática derivada del análisis legal, existe una tendencia "absurda" en todos los textos de enumerar unos requisitos formales aplicados a los instrumentos de Planeamiento y no especificar con mayor abundamiento cómo se han de aplicar y, en general, con qué fin se han de incluir. No se trata de hacer relación de documentos sino de cómo han de ser desarrollados. En esta cuestión la Ley patrimonial incluso había sido tímidamente más generosa.

Finalmente cabe decir que las medidas de protección a través de los Planes, aunque no existe una referencia expresa, van a estar vinculadas sobre todo a las declaraciones por Ley especial, al menos así se demuestra en los requisitos de supervisión de la planificación por parte de las Administraciones supramunicipales. Ello nos aleja de una posible democratización y universalización de las medidas de tutela y nos sitúa en el mismo punto en que nos había dejado la Legislación de Patrimonio.

---

[764] GRAU ÁVILA, M. y ALÓS MARTÍN, M.: "Régimen jurídico de la conservación, protección y rehabilitación de conjuntos de carácter histórico", *Revista de Estudios de la Vida Local*, 212, Instituto de Estudios de la Vida Local, Madrid, 1981, p. 697.

- El problema de la competencia administrativa en el Planeamiento. La cuestión de la discrecionalidad

Como se ha podido ver existe una doble problemática de los Planeamientos respecto a las Corporaciones locales:

- Por una parte, la ausencia de la Ciudad Histórica como premisa aplicada a todos y cada uno de los pasos de la ordenación urbana. Ello provoca que parte de las medidas expresas de tutela se neutralicen en disposiciones adversas a la conservación, generando un resultado catastrófico e irregular. Ante esta perspectiva, los Ayuntamientos no identifican una coherencia en el proceder acomodado a la salvaguarda de los inmuebles, ya que si, por un lado consiguen proteger algunos, por otro, pongamos por caso, están contemplando un incremento de altura en áreas completas.

- Por otra, la mayor parte de las técnicas efectivas de protección están a merced, bien de la capacidad para detectar los valores culturales de la Ciudad, bien de la voluntad (ya que apenas hay obligación expresa para ello) que posea el Consistorio para proteger.

Precisamente este último es el gran inconveniente que acusan los Consistorios a la hora de gestionar el Planeamiento urbanístico en general y en particular establecer y desarrollar los métodos de protección.

El Patrimonio, como otros tantos criterios que inciden en la comprensión de la Ciudad a través del Planeamiento, es un valor extrajurídico y, como tal, sujeto a discrecionalidad del administrador. Este componente, espléndidamente analizado por J. Delgado Barrio[765] a propósito del Plan, es inevitable para poseer la visión global y pública que se desea de todo asentamiento humano, en la que interactúan factores y análisis desde todas las ramas del saber. Esta pluralidad, ajena a la ortodoxia jurídica, se convierte en un factor de riesgo a la hora de gestionar, que sólo una Legislación detallada puede paliar, pero no erradicar completamente.

[765] DELGADO BARRIO, J. M.: *El control de la discrecionalidad del Planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1993.

La teoría de J. Delgado, acorde al modelo francés, se fundamenta en la estricta exposición de motivaciones que impulsan el Planeamiento y que conceptúan el esquema de Ciudad que se desea, como medida vital para contrarrestar la corrupción del gestor municipal que lo lleva a cabo. Para este autor una delimitación clara del objetivo que se persigue con el Planeamiento fortalece y consolida la decisión administrativa.

Si esta motivación se fijara en la salvaguarda de la Ciudad Histórica, según la exposición de Delgado, sería decisiva en la Administración de los inmuebles culturales, en la medida en que apartaría las variables interpretativas y la relatividad de las decisiones subjetivas de su gestión. Y así se plasma en la Memoria, sin duda, el apartado clave en el momento de redacción y posteriormente de desarrollo del Plan. No obstante, entendemos que esta es una medida insuficiente, según hemos manifestado más arriba, si no existe una correspondencia en su articulado.

El Patrimonio, como la ordenación urbanística, está por tanto sujeto a actos administrativos discrecionales, donde el gestor tiene ante sí múltiples posibilidades para afrontar los problemas urbanos, siendo todos ellos viables. Pero, ¿es esto así? En el desarrollo del análisis de Delgado contrasta la discrecionalidad con los llamados "*conceptos jurídicos indeterminados*" desarrollados por García de Enterría, y afirma que *en el campo de la discrecionalidad auténtica, ha de significarse que la actuación de las potestades administrativas ha de basarse en una realidad de hecho que existe o no existe*[766]. Este planteamiento es el que hasta el momento se aplica también a los bienes patrimoniales, y que solamente hasta su constatación administrativa admite su gestión, aunque legalmente se ofrezcan grados que admitan una pluralidad de soluciones. Sin embargo, ha de ser desterrado si realmente se desea un avance en la comprensión del Planeamiento como mecanismo de protección. Si bien es cierto que la Ciudad Histórica permite criterios de actuación diversos dentro del ámbito administrativo, y por tanto constituye una materia sujeta a discrecionalidad, no es de recibo, sin embargo, que se obvie su

[766] *Ibidem*, pp. 22-23.

presencia anterior a cualquier medida teórica o práctica de actuación, más al contrario[767].

Éste es un factor importante por el que la gestión de la Ciudad Histórica a través del Planeamiento se aleja de la discrecionalidad y se acerca a fórmulas efectivas de control.

Aunque a nuestro modo de ver el sentido extrajurídico de las decisiones técnicas que se llevan a cabo en la Ciudad Histórica no es ni discrecional ni arbitrario. En este sentido ha sido la doctrina italiana, y en concreto Massimo Severo Giannini[768], la que había inaugurado esta apreciación. Este autor considera antagónico hablar de discrecionalidad técnica, en un campo en el que, para cualquier decisión donde se aplican rigurosamente las ciencias del hombre y de la Cultura conforme a una realidad objetiva[769].

Con todo ello queda de manifiesto una cuestión: las determinaciones que se adopten en la Ciudad no sólo han de ir precedidas de su apreciación cultural sino que su puesta en valor ha de ser el cometido principal de la misma. Esta premisa no estaría sujeta a discreción (y aún menos, a arbitrariedad), de la Administración Local, la cual, al concebirla como objetivo de sus actuaciones en suelo consolidado por la historia, al sobrentender su existencia pre-jurídica antes de cualquier actuación y al aplicar los criterios facultativos de las disciplinas que delimitan su "valor de civilización", orientan hacia la sostenibilidad y la protección todas y cada una de las actuaciones que sean gestionadas. A nuestro modo de ver la viabilidad de las primeras son difíciles si no existe el soporte técnico necesario que permita una acción adecuada conforme a los requisitos del objeto y a los intereses generales.

---

[767] Según GARCÍA DE ENTERRÍA, en su ensayo *La lucha contra las inmunidades del poder*, ésa es una base para la discrecionalidad, es decir, *toda potestad discrecional se apoya en una realidad de hecho que funciona como supuesto de hacho de la norma de cuya aplicación se trata...La valoración política de la realidad podrá acaso ser objeto de una facultad discrecional, pero la realidad como tal, si se ha producido el hecho o no se ha producido y cómo se ha producido, esto ya no puede ser objeto de una facultad discrecional, porque no puede quedar al arbitrio de la Administración discernir si un hecho se ha cumplido, o determinar que algo ha ocurrido si realmente no ha sido así.* GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La lucha contra las inmunidades del poder*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1974, p. 32.

[768] GIANNINI, M. S"I beni culturali", *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, I, Giuffré Editore, Milán, 1976, nota 10, p. 18.

[769] Este dato también ha sido observado por ALONSO IBÁÑEZ, M. R.: *op. cit.*, p. 215, nota al pie 329-330. O ALEGRE ÁVILA, J. M.: *op. cit.*, vol. 1, p. 646.

III.3.1.3. Los instrumentos complementarios de Planeamiento: las Normas y los Catálogos.

Los instrumentos complementarios de Planeamiento, a pesar de ser tratados en la Ley con un carácter secundario y auxiliar, suponen dos momentos claves para entender la tutela patrimonial. Se trata de las Normas de Planeamiento y de los Catálogos. Si bien, nos centraremos poco en aquéllas, por su desarrollo sucinto en los decretos, tampoco éstos nos llevarán un análisis demasiado amplio ya que es un punto que se ha venido adelantando en los últimos capítulos. Recordemos, a propósito, que la Legislación patrimonial desplazaba gran parte de la protección de los bienes integrantes a los registros urbanísticos, y así también recomendaba la redacción de éstos conforme a los documentos que estamos analizando.

Uno de los puntos fuertes para que los Planes Generales, pero fundamentalmente los Especiales, asienten su carácter protector, son las Ordenanzas donde se especificarán los preceptos para la *conservación, restauración y mejora de los edificios y elementos naturales y urbanísticos*. Normas en las que se entiende, que sólo en la medida que se refieran a bienes con valor histórico no reconocidos por Ley patrimonial, serán aprobadas, como el Plan Especial, únicamente desde el ámbito municipal, correspondiendo en los demás casos a la Administración competente de Cultura[770]. El criterio fundamental que se establece para estas normas se centra en la adaptación al ambiente de las construcciones, establecer unas líneas claras de carácter reglamentario para la redacción de Catálogos y pautas de recuperación, así como concreción de las limitaciones de usos para asegurar la conservación del carácter histórico-artístico de los inmuebles[771].

La naturaleza de los Catálogos en las Leyes de Urbanismo es imprecisa. Se habla de ellos como documentos complementarios, normalmente de los Planes Especiales[772], aunque

---

[770] *Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril*, art. 18.2. También *Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, arts. 77.2 y 78.4

[771] *Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, art. 78.2. y 3.

[772] *Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril*, art. 25; *Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento*

también del Planeamiento General sea cual sea el tipo de suelo[773], carentes de valor normativo. Esta definición nos lleva inevitablemente a pensar en un carácter superfluo de éstos o, al menos en su ineficacia.

En efecto, el Catálogo por sí mismo, en cuanto informe diagnóstico y análisis de los valores histórico artísticos, no constituye un instrumento suficiente de gestión, si bien es una guía indispensable en aquellos inmuebles que requieren de una actuación exclusiva. He ahí que tanto el Plan General o el Plan Especial, y concretamente las Normas en ellos contenidas[774], sean indispensables para que el Catálogo evidencie su eficacia y no quede, como comúnmente ocurre, "en agua de borraja". Por ello la Ley, para que ambos documentos demuestren su aptitud ha estipulado, por ejemplo, su aprobación conjunta[775], a riesgo de demorar las medidas protectoras de los Planes[776].

A nuestro parecer, el Catálogo verdaderamente autosuficiente es el que llegue a cumplir el esquema de los Planes Directores de los Bienes culturales[777], que incluyan para cada inmueble o área todas las directrices de gestión que son adecuadas a sus características. Sin embargo, se trata de unas medidas que sólo podrían ser aplicadas a casos muy contados.

Muchos de los Catálogos urbanísticos, antes que complementar los Catálogos Generales estatal y autonómicos, casi los reproducen manteniendo su filosofía de monumentalidad y excluyendo tanto los bienes integrantes de menor relevancia pero de gran carga cultural, (el etnológico[778], por ejemplo), como la visión integrada de la relación del inmueble con la Ciudad. Bajo este planteamiento el Catálogo se configura como un método irreal de protección de la morfología histórica urbana, que muchas veces se incluye en el Plan para salvar los filtros de aprobación.

---

de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, art. 86.1.

[773] *Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, art. 86.2

[774] *Ibidem*, art. 88.

[775] *Ibidem*, art. 86.3

[776] ALEGRE ÁVILA, J. M.: *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico*, vol. I, Ministerio de Cultura, Madrid, 1994, p. 149.

[777] *Vid*. p. 345.

[778] El olvido de los bienes etnológicos es una queja de la que se hace eco BENAVIDES SOLÍS, J.: "La protección del Patrimonio inmueble en España: inventario, Catálogo y Planeamiento", en *Participación pública y protección a través del Planeamiento y la catalogación*, Comité Nacional Español del ICOMOS, Castellón, 2002, pp. 54-55.

La supervisión de la Administración supramunicipal competente es también decisiva, pudiendo incluso inscribir los bienes catalogados en un registro provincial, con carácter preventivo o definitivo[779].

Como en el caso de los Planes Especiales, los Catálogos son instrumentos de redacción voluntaria en la Ley Estatal, circunstancia esta que cambiará con la Autonómica.

III.3.1.4. Otras fórmulas.

Al margen de las directrices básicas que se dan en la Legislación urbanística y que más directamente han incidido en la protección patrimonial, se han desarrollado también en sus documentos otras pautas de interés donde los Ayuntamientos son sujetos de la acción gestora. No obstante, su desarrollo es ambiguo y no acierta a proponer una política integrada que cree medidas al unísono para la salvaguarda.

Una de los métodos más efectivos y que con más fuerza ha arraigado en los documentos urbanísticos es el Registro de Solares, según el cual la Administración Municipal hace relación de todas aquellas viviendas en situación de ruina o solares abandonados, con el fin de obligar al propietario a su conservación o construcción, respectivamente, y si no se actuara en ninguno de los dos casos o se incumplieran los plazos de edificación (entre 2 y 3 años), se procederá a la expropiación y venta forzosa. Con ello se evita que el propietario especule con el suelo a la espera de una circunstancia favorable para su venta y posterior construcción, es decir, se constituye como un mecanismo que, ante todo, pretende contener la valoración del terreno[780].

Asimismo, y al margen de las directrices de suelo y Planeamiento, la Legislación se ha esforzado en disponer medidas para la conservación y la ejecución forzosa de obras con este fin. Las exigencias de adaptación al ambiente, a las que ya hemos hecho mención, condicionan las construcciones, en cuanto a masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la

---

[779] *Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, art. 87.
[780] VV.AA. (ZOIDO, F.; VEGA, S. De la; MORALES, G.; MAS, R. y LOIS, R. C.): *op. cit.*, p. 318.

instalación de otros elementos, a unas determinadas características que pretenden la salvaguardad de valores culturales y paisajísticos[781].

En todo momento la Ley declara la obligación de los particulares de conservar los predios de los que son propietarios[782]. En caso de incumplimiento la Administración Local podrá instar al privado a la realización de las obras necesarias para la conservación del inmueble, especialmente si ello garantiza la salvaguarda de valores de interés turístico o estético de las fachadas o espacios visibles desde la vía pública[783]. El desacierto de esta medida, fachadista y proclive a planteamientos desfasados, ha sido, por el momento, el criterio imperante. Así estos deberes de conservación están motivados más por el mantenimiento de condiciones de seguridad, salubridad y ornato[784].

Los propietarios deberán también establecer medidas que garanticen el establecimiento de usos compatibles, no ya con las posibilidades físicas o culturales del inmueble o con el ambiente urbano, sino con el Planeamiento urbanístico, que puede no respetar estas instancias, a pesar de estar dentro de la "lógica de la legalidad"[785]. De igual modo, vincula la conservación a las directrices establecidas en las normas de protección de Patrimonio y en las fórmulas de rehabilitación; pero, ¿qué ocurre si éstas no existen?

Un aspecto fundamental es la declaración de ruina, la cual no exime ni entra en contradicción con el deber de conservación[786]. La Ley deja en suspenso hasta dónde ha de llevarse esta obligación, teniendo en cuenta, por una parte, las exigencias de permanencia estructural de los inmuebles y, por otra, el riesgo potencial para la Ciudadanía. No se puntualiza tampoco si en ese deber media la conservación de valores culturales. Lo que sí es cierto es que los propietarios persisten y sostienen las propiedades en situación de deterioro grave, especialmente si están declaradas o registradas con algún tipo de protección, hasta la

---

[781] *Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, art. 138; *Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, 98.2.
[782] *Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, arts. 245 y 246.
[783] *Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril*, art. 181.1 y 2.
[784] *Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, art. 10.1, *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*, art. 19.1.
[785] *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*, art. 19.1.
[786] *Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, art. 28.1.

declaración de ruina inminente aprovechando, muchas veces, la inexistencia de medidas de ejecución forzosa, como los Registros de Solares o la inactividad de la Administración por motivos económicos o de otra índole.

El intervencionismo administrativo se ha convertido en la pauta dominante en el incentivo de la conservación. Así, la Administración Municipal o Provincial puede sufragar parte de las obras de conservación, en caso que supere con creces los deberes atribuidos al propietario o se declare insolvente. Igualmente aquellas actuaciones urbanísticas encaminadas a la revitalización de zonas que exijan el desalojo de sus ocupantes, previa expropiación, favorecen un sistema de retorno con medidas de arrendamiento y venta en concepto de vivienda protegida. Si no existieran condiciones de venta forzosa, sería el dueño del inmueble el que percibiría los alquileres[787].

Es ésta una medida especialmente acertada en la intervención pública de los Ayuntamientos que actuarían como empresa promotora y constructora, favoreciendo devolver al mercado viviendas restauradas a precios razonables. Aunque, hay que tener también en cuenta que se trata de una iniciativa que requiere de importantes recursos económicos y un rendimiento a largo plazo.

Otra cuestión, sumamente delicada, son las infracciones urbanísticas y las sanciones que se aplican. Los decretos han adoptado medidas blandas en la correspondencia entre faltas y multas, no llegando a superar porcentajes entre el 10 y el 20 % de los costes de suelo u obras (incluyendo los bienes catalogados por Ley especial y su entorno, que no obstante, sería la aplicada en estos casos)[788]. Esta circunstancia hace que los grandes promotores y constructores, e incluso el mediano y gran propietario, no se vean apenas excesivamente afectados. El segundo paso, la restitución de la legalidad a los actos realizados, siempre llega demasiado tarde para la Ciudad Histórica, debido a la irreversibilidad de las destrucciones, y generalmente, la demora en este acto es aprovechada para la construcción ilícita, que, al menos por Ley Estatal, no será demolida.

---

[787] *Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, Disposición Adicional segunda.

[788] *Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, arts. 66-75, en materia de parcelación; y 76 en materia de suelo.

CAPÍTULO III

Finalmente hemos de mencionar las "Áreas de Rehabilitación Integrada" (ARI)[789], como una de las propuestas más interesantes volcadas sobre la Ciudad Histórica, pero que, como en el caso del régimen legal de los Bienes culturales, ha demostrado su ineficacia en la práctica, teniendo mucho que ver en ello, primero, el hecho de no ser su declaración muy distinta a las de Conjuntos Históricos en los criterios de selección, con la salvedad de que suponen un soporte económico importante, y, segundo, y principalmente, la posición secundaria de los Ayuntamientos en su tramitación y gestión.

El hecho de la declaración supone ya un acto discriminatorio por el que la Administración Central, debido al ingente esfuerzo económico que ha de realizar volverá a recurrir a criterios de singularidad y excepcionalidad, para su declaración. Uno de los requisitos fundamentales es el de homogeneidad en la lectura del conjunto o conjuntos (en el caso de áreas rurales) a declarar. Asimismo, e indudablemente, dentro de los principales receptores de esta figura de gestión son los Conjuntos Históricos declarados.

El requisito y la condición más importantes, para éstos y otros casos, es la existencia de, al mismo tiempo, la disposición de Planeamiento urbanístico acorde a la conservación y protección del Patrimonio, que en su caso incluyan programas de rehabilitación en las que se propongan medidas para frenar el deterioro en que se encuentra el área de actuación, salvaguardar el Patrimonio arquitectónico y sociocultural y evitar el desarraigo de las comunidades residentes, así como si incluye previsiones o determinaciones de actuación. No sólo cuenta, pues, el documento de planificación sino todos aquellos textos complementarios y normativos que reconduzcan la política urbana hacia lo Patrimonial, destacando, sobre todo, las Ordenanzas Municipales.

Las ARI se aplican una vez que se han creado todas las infraestructuras logísticas para la conservación, y su aplicación se concibe como la puesta en marcha de las mismas y una garantía para su continuidad.

La posición de la Administración Municipal en este ámbito es casi circunstancial, ya que el principal titular de su gestión son los Ministerios, y la Comisión Gestora que habrá de crearse

[789] *Real Decreto 2555/1982, de 24 de septiembre, por el que se arbitran medidas para la rehabilitación integrada del Patrimonio arquitectónico en centros urbanos, núcleos rurales y conjuntos histórico-artístico*, *Orden de 24 de noviembre de 1982 por la que se desarrolla el Real Decreto 2555/1982, de 24 de septiembre, sobre rehabilitación integrada del Patrimonio arquitectónico en centros urbanos, núcleos rurales y conjuntos histórico-artísticos*, *Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, sobre protección a la rehabilitación del Patrimonio residencial y urbano* y *Orden 2693/1983, de 30 de noviembre de Rehabilitación Integrada en centros urbanos, áreas rurales y conjuntos histórico-artísticos.*

una vez asignada esta consideración. Sus funciones no van más allá de la solicitud de la declaración, aunque la manifiesta imposibilidad de su realización puede llevar a instar a organismos adecuados, y por supuesto compartir cargas económicas. Y es que, a pesar de las subvenciones, los Municipios, en concierto con el resto de Administraciones Públicas implicadas, habrán de disponer sus recursos a la ejecución de las actuaciones previstas.

El objetivo fundamental de la declaración de ARI es, ante todo, aliviar las arcas municipales y predisponerlas a la rehabilitación urbanística. Así, por ejemplo, una de las medidas (que también puede redundar en privados) que se propone es la financiación de hasta un 85% (en forma de subvención o préstamo con o sin intereses) en la compra o expropiación de edificios susceptibles de ser rehabilitados con fines residenciales o de vivienda protegida. Del mismo modo, prevé una ayuda especial de un 3% del presupuesto protegible de las actuaciones previstas para las rehabilitaciones expresadas convenientemente en planificaciones y programas elaborados previamente.

En realidad, esta figura podría haber sido una alternativa efectiva para la gestión de la Ciudad Histórica no-singular, sin embargo, la práctica ha demostrado cómo ha preferido moverse dentro de los límites que venían dados desde la Legislación especial a favor de la lectura irreal y trascendente de una morfología urbana que manifieste un momento utópico (marcado por la homogeneidad y la monumentalidad) del Patrimonio.

CAPÍTULO III

III.3.2. El impulso de las Leyes Sectoriales en la constatación de la Ciudad Histórica.

Las Leyes Autonómicas en materia de Urbanismo han intentado paliar la mayor parte de los problemas expuestos anteriormente a propósito del Corpus Estatal. Aun no habiendo conseguido superar algunas trabas, y el haber reforzado el papel del privado de una manera a veces temeraria a través de nuevos sistemas de gestión urbanística, se han dado importantes pasos en la labor de los Municipios respecto al Patrimonio Cultural urbano. Así, la mejor apuesta que se busca es la transferencia de atribuciones y en la implicación en las responsabilidades patrimoniales.

El punto de partida de todos los textos autonómicos ha sido el reconocimiento del Municipio como el primer implicado en la gestión de la política urbanística, potestad que reciben por defecto en calidad de su inmediatez natural para afrontar la problemática urbana. En este sentido, le corresponden todas y cada una de las competencias en esta materia, salvo las expresamente atribuidas a la Administración Regional por Ley, y generalmente determinadas por la gestión de intereses supramunicipales y territoriales[790].

A este efecto también, desde las fórmulas territoriales, y desde las propias prescripciones que afectan a las Entidades Locales, se han creado múltiples figuras que buscan formalizar la descentralización, desconcentración y la coordinación interadministrativa (o de estas con los particulares), intentando paliar las dificultades de comunicación que existen entre los dos ejecutivos más importantes.

Así, por ejemplo, se establece la posibilidad de que los Municipios gestionen la aprobación de sus Planes, aunque con dos condicionantes: en función de su índice de población, y bajo el informe previo y vinculante del Organismo Regional competente, y siempre y cuando *los criterios expresivos de los intereses de ámbito regional o supramunicipal se hubieran*

[790] *Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón*, art. 5; *Ley del Principado de Asturias 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística*, art. 7.2; *Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León*, art. 132.1, *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, art. 5.2; *Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra*, art. 11.

recogido en instrumentos de ordenación del territorio aprobados conforme a su Legislación específica; o, en general, asuman competencias que corresponden al gobierno autonómico[791].

De igual modo, y como se vio a propósito de la Ley Estatal, los Municipios pueden delegar sus funciones gestoras a gerencias o instituciones de asesoramiento, con carácter vinculante o no, que contribuyan a una gestión más efectiva[792].

Y también, se han creado organismos específicos para tramitar los Planes y otros pormenores urbanísticos, pero en los que, de nuevo, hay una débil representación municipal. Lo verdaderamente llamativo en la creación de estas instituciones que buscan aumentar y mejorar la capacidad administrativa es que tampoco exista entre sus miembros técnicos culturales.

El desequilibrio territorial entre unas comunidades y otras, donde existe un posicionamiento desigual ante el Patrimonio urbano, no impide que podamos hablar de un avance cualitativo importante. Autonomías como Canarias o Islas Baleares desarrollan una fuerte Legislación directamente relacionada con la base fundamental de sus recursos económicos, esto es, el turismo. Así también las Leyes más jóvenes, destacando especialmente la Asturiana, son llamativamente protectoras.

Si hay una cuestión a destacar en éste análisis legal es, sin duda, los deberes asumidos de base. La apuesta por la sostenibilidad marca la política urbanística autonómica no ya desde sus Preámbulos y Exposiciones de Motivos, sino que entra de lleno en su articulado. Así, existe un pleno reconocimiento de los fines de la actividad urbanística entre los que se encuentra, en un lugar privilegiado la protección del Patrimonio Cultural, enfatizando la relación de éste como una garantía de calidad de vida y uno de los elementos fundamentales que hace de la Ciudad un motivo de interés general[793]. Es decir, la actuación del Poder

---

[791] *Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*, art. 71.6. (en Ciudades superiores a 10.000), *Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León*, art. 132.2 (poblaciones superiores a 20.000 habitantes)

[792] *Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León*, art. 134.2, sobre gerencias; o *Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña*, 8.2 a propósito del Consejo Asesor Urbanístico.

[793] *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, art. 1.3, *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias*, art. 4; *Ley del Principado de Asturias 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística*, art. 2; *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*, art. 1, c) e i), *Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León*, art. 4.b; *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, art. 5.3. a), b) y c); *Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña*, art. 3; *Ley 15/2001, del suelo y*

público local se ha de orientar hacia la conservación, protección y desarrollo de los recursos culturales inscritos en el término municipal objeto de su ordenación.

Luego, el Planeamiento urbanístico se erige como garante de la conservación de la Ciudad Histórica. Esta premisa ha de ser utilizada como criterio fundamental para la actuación en el ámbito de la *regulación del uso y aprovechamiento del suelo o de utilización de éste*[794], entre cuyas prioridades se ha de encontrar la de la salvaguarda de los inmuebles culturales.

Siguiendo la estructura anteriormente indicada para la Legislación del Estado, el análisis de las Leyes Autonómicas se ha visto considerablemente aumentado en su contenido al profundizar en preceptos que aquélla había dejado desiertos o exiguamente desarrollados, a través de la incorporación de nuevas fórmulas de protección, directas o indirectas. Es por ello que, evitando repetir lo anteriormente apuntado y en la medida en que va a ser ratificado por los textos sectoriales, sólo se sondearán aquellas novedades más importantes que se aporten en cada caso.

III.3.2.1. Nuevas calificaciones del suelo.

Como hemos visto, la clasificación del suelo es un ejercicio fundamental en la aprehensión urbanística de la Ciudad, y en las Leyes Autonómicas vuelve a tener su lugar privilegiado en la reglamentación de su desarrollo.

La división tripartita del suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable se mantiene con más o menos diferencias, especialmente en lo que se refiere a una exposición más precisa si cabe de su definición y su régimen jurídico.

De nuevo, como en lo analizado anteriormente, el suelo no urbanizable es la clave preferida para proteger el Patrimonio Cultural, perfilándose esta vez con matices muchos más precisos.

Ordenación del Territorio de Extremadura, arts. 4.e) y 5; *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid*, art. 3; *Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra*, arts. 2 y 4; *Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja*, art. 2.

[794] *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*, art. 5; Ley *Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla- La Mancha*, art. 5.e) y f); *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, art. 4.

No obstante, las Leyes Autonómicas postulan que, sea cual sea la naturaleza del suelo, existe un límite constante: la protección del Patrimonio Histórico-cultural[795]. Parece, pues, que se ha dado un importante avance hacia el respeto de la Ciudad Histórica, como realidad anterior a la codificación de su morfología para la actuación urbanística, y, por tanto, como un condicionante clave para su ordenación.

El reclamo para la adaptación de la urbanización al contexto urbano sobre el que se aplicará el modelo de actuación, va más allá de las órdenes puntuales de conservación dirigidas a los propietarios[796]. Se busca, ante todo, salvaguardar valores que pertenecen a la memoria cultural de los pueblos y, como tales han de estar por encima de los criterios aislados e interesados. Estos preceptos no permanecen desde su visión integrada sino exclusiva, propia de las declaraciones y del Patrimonio designado de antemano por los organismos supramunicipales.

El problema de las fórmulas excluyentes y discriminatorias, como son los registros administrativos o los tratamientos aislados vuelven a suscitar la misma pregunta: ¿qué ocurre con el Patrimonio no declarado? ¿qué ocurre con esa parte de la Ciudad que es urbana o urbanizable? Sabemos quién debería velar por su conservación (los Consistorios) pero no sabemos de qué modo.

Con todo, al margen de la conservación del suelo, hay una cuestión novedosa en la que las Leyes urbanísticas deberían haber profundizado desde hace tiempo: el subsuelo[797]. Así, la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía es pionera en el tratamiento de este aspecto, limitando su uso por los valores arqueológicos potenciales que pudiera tener[798].

Veamos, pues, cuáles son las consideraciones que las Leyes hacen de cada tipo de suelo en relación con la tutela y el régimen que le atribuyen en cada caso.

- El suelo urbano y su régimen de actuación

---

[795] *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*, art. 58.1

[796] *Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León*, art. 9; *Ley 15/2001, del suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura*, art. 14.1.1; *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid*, art. 12, h).

[797] Recordemos cómo la Carta de Barcelona se refería a Planes que tenían por objeto el subsuelo. La inexistencia de regulación en la Ley de Urbanismo catalana demuestra la fuerza de una iniciativa municipal, la de la Ciudad Condal a favor de la conservación de todo lo que se encuentra bajo la "cota cero" urbana.

[798] *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, art. 49.3

CAPÍTULO III

Como ocurría con la Ley del Suelo y los Decretos Urbanísticos de ámbito estatal, el suelo urbano, uno de los que mayor volumen de Ciudad Histórica acoge, es también uno de los que menor atención recibe en su componente cultural. No obstante, ésta es una cuestión suavizada en la Legislación Autonómica aunque no de manera demasiado contundente.

Si bien las Leyes Estatales restringían la ordenación indirecta del Patrimonio a través de medidas tendentes a principios estéticos y de ornato, amparados en intereses eminentemente turísticos, la postura que aquí se defiende es la del carácter ambiental y de paisaje, especialmente en las nuevas áreas que se suman a esta clasificación en la periferia, buscando ante todo la sostenibilidad del desarrollo de la Ciudad hacia un incremento de la calidad de vida[799]. Una actitud no muy desencaminada de la reivindicación del Patrimonio para todas y cada una de las Ciudades, sin excepciones ni subordinaciones a las imposiciones de monumentalidad.

También hay textos jurídicos que ajustan la prescripción de conservación y rehabilitación que se exige para suelo urbano consolidado como ventaja de habitabilidad y no sólo como la garantía de permanencia de valores culturales[800].

Es el Texto Refundido Canario de 2000 el que se atreve a detectar los valores culturales presentes en el suelo urbano delimitándolo, por una parte como *suelo de interés cultural, por contar con elementos de Patrimonio arquitectónico o etnográfico, formen o no conjuntos y estén o no declarados bienes de interés cultural*, y, por otra, como *suelo de renovación o rehabilitación urbana, por quedar sujeto a operaciones que impliquen su transformación integrada*[801]. Lástima que este apunte no pase de ahí, y no se ofrezcan más directrices sobre el régimen que deberá afectar a estos tipos de suelo urbano, al menos de manera directa.

---

[799] *Decreto 35/1995, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de contenido ambiental de los instrumentos de Planeamiento*, art 7, a) y b).
[800] *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid*, art. 17.
[801] *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*, art. 51.2. a y b.

Así también la *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, aunque sólo haciendo mención a los Municipios sin Planeamiento, prevé para este suelo el respeto a las tipologías constructivas y, en especial cuando haya *edificios de valor arquitectónico o patrimonial histórico*, y la prohibición de *demolición de edificios de valor arquitectónico, histórico o cultural*[802]. Llega más lejos sin embargo, la Ley de Urbanismo de Cataluña[803], que insiste en el valor del Plan para la delimitación de los *valores arquitectónicos, arqueológicos, paisajísticos y medioambientales* a proteger.

Otros, sin embargo, constatan los valores merecedores de conservación a través de nuevas categorías de suelo urbano. Éste es el caso de la Ley del Suelo murciana, a propósito del "suelo urbano de núcleo rural" o el "suelo urbano especial"[804], que tiende a enfatizar el carácter de definición del asentamiento rural a partir de la vida en común que la dota de singularidad, y en utilizar este componente como base para el régimen urbanístico que le corresponde, sin excluir la urbanización, eso sí, controlada.

Una de las medidas indirectas para controlar la destrucción/construcción indiscriminada y la explotación intensiva de este suelo es la estipulación por Ley de las densidades de vivienda por hectárea o el control del aprovechamiento urbanístico, que evita el aumento de edificabilidad por encima de la superficie de parcela, generalmente sujeto también a baremos de índice de población y tamaño de Ciudades[805].

Aunque es una medida acertada, con el fin de paliar los efectos de la especulación en los cascos urbanos, insistimos en que la homogeneización de la edificabilidad supone un importante atentado contra el paisaje urbano y la tipología edificatoria codificada por el paso del tiempo. Es necesario buscar

[802] *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, art. 57.2.
[803] *Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña*, art. 58.d.
[804] *Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia*, arts. 63.4 y 5., 72 y 73.
[805] Véanse por ejemplo la *Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*, que prevé 70 viviendas/hectárea, y una edificabilidad de coeficiente 1 en localidades con población igual o superior a 10.000 habitantes, así como 50 viviendas/hectárea, y un aprovechamiento de 0,5 en los demás Municipios (art. 38.2) O la Ley extremeña 15.2001, establece en su artículo 74, idéntica edificabilidad para suelo urbano, con excepción en suelo consolidado cuyo aprovechamiento haya llegado a su cota máxima, para el que se preverá una disminución del mismo o su permanencia en función del *grado de consolidación del último medio siglo*. Deseamos llamar la atención sobre los datos que se precisan para los Municipios pequeños, más favorables a la protección de la Ciudad, no sólo en este caso sino en muchos más que veremos más adelante.

fórmulas, como las que ya expusimos, que permitan mantener lo más intactos posibles aquellos caracteres que dotan a los inmuebles de su idiosincrasia cultural.

Sólo se desmarca de esta tendencia la *Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León* [806] o la *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia* [807] que establecen a través del *control de la densidad humana y edificatoria* una garantía para la calidad de vida. En este sentido son tajantes en sus conclusiones para suelo urbano consolidado donde *se procurará mantener la trama urbana existente*, y así también, *el aprovechamiento de las parcelas y sus parámetros, tales como la altura, el volumen o el fondo edificable*, los cuales *no superarán los niveles que sean característicos de la edificación y construida legalmente en su entorno*, al tiempo que impide un aumento de la edificabilidad en todas aquellas áreas saturadas con más de 100 viviendas por hectárea.

La declaración vuelve a ser determinante en la conservación. Los Conjuntos Históricos serán los que, al albergar gran parte de esta clasificación del suelo, hayan de adoptar medidas restrictivas para evitar alterar, por ejemplo la trama viaria que las conforma[808].

Se impone el criterio de que serán los instrumentos de planeamiento (en algún caso, específicos, como el riojano, a través de los Planes de Ordenación del Suelo Urbano) los que favorezcan, no sólo un reconocimiento de las particularidades estéticas y la ordenación urbanística de las mismas, sino además la preparación de *medidas para la protección de aquellos edificios, espacios, elementos o conjuntos de interés o parte de ellos, que participen de valores históricos, culturales o ambientales*, incluidos, también Catálogos[809].

---

[806] Art. 36.
[807] Art. 46.1.
[808] *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, art. 70.
[809] *Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja*, art. 69 y 71, *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, art. 46.

En definitiva el suelo urbano, especialmente en la modalidad de consolidado, se convierte en un objetivo de los Planeamientos con objeto de *mantener en lo sustancial las tipologías y edificabilidad preexistentes*[810], atendiendo al importante bagaje cultural que albergan en su configuración y atendiendo a la morfología con la que se corresponde.

- Régimen de protección de suelo urbanizable no sectorizado[811]

Si bien para suelo urbanizable sectorizado no existe prescripción alguna sobre conservación de los inmuebles históricos, salvo aquellas ya mencionadas, de carácter general, el suelo urbanizable no sectorizado, debido a su carácter "virgen" en el proceso urbanizador, ha sido regulado incorporando algunas consideraciones sobre su potencialidad cultural[812], la cual ha de ser contemplada antes de someterla a los respectivos Planes de Sectorización, y el impacto ambiental que va a suponer para el área construida[813].

La tendencia en estos casos es adecuar su régimen urbanístico al del suelo no urbanizable[814], como también se había procedido en la Legislación Estatal, con objeto de asegurar que el cambio a suelo urbanizable sectorizado se haga conforme a criterios de desarrollo controlado. Leyes como la Balear[815], han especificado los términos de ese régimen en el que sólo se permiten requisitos mínimos de parcela y la imposibilidad de formar un núcleo de población.

---

[810] *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias*, art. 56.d.; *Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León*, 37.b.

[811] No programado, no delimitado.

[812] *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid*, art. 26.1.h)

[813] *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, art. 47; *Decreto 35/1995, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de contenido ambiental de los instrumentos de Planeamiento*, art. 8.

[814] *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, art. 50, *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid*, art. 23.2; *Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja*, art. 24.1. Cabe también puntualizar que el suelo no urbanizable al que se hace mención, es el suelo no urbanizable simple, de carácter residual, aunque con carácter preventivo, y no es el que posee protección especial.

[815] *Ley 1/1994, de 23 de marzo, sobre condiciones para la reconstrucción en suelo no urbanizable de edificios e instalaciones afectados por obras públicas o declaradas de utilidad pública y ejecutadas por el sistema de expropiación forzosa*, art. 1.

CAPÍTULO III

La Ley Murciana vuelve, como en el caso del suelo urbano, a establecer una categoría de suelo urbanizable especial sobre aquellos asentamientos rurales que requieran de un desarrollo controlado sin paralizar el proceso urbanizador necesario para la dinámica urbana[816].

No obstante, y, como ocurre con el suelo urbano, hay textos que han limitado la edificabilidad, muchas veces inferior a la que se da en aquéllos[817].

- La delimitación conceptual del suelo no urbanizable

No sin muchas diferencias, el suelo no urbanizable va a servir para acoger el Patrimonio Cultural singular de los pueblos, especialmente el declarado por la Ley patrimonial. Asimismo, esta clasificación no sólo responde a una circunstancia "objetiva" extraña a la Ley urbanística, sino que también se trata de una figura impuesta desde los Planes Generales (dispuesta con el fin de garantizar la sostenibilidad de la Ciudad), que son, como sabemos, los encargados de delimitar su ámbito. Luego, para la aplicación de un régimen especial de protección, y con objeto de evitar cualquier transformación incompatible, uno de los requisitos a los que insta la Ley es a su conversión a este tipo de suelo[818].

La fórmula para concretar esta tipología ha sido normalmente la de suelo no urbanizable protegido, donde quedaría inscrito el Patrimonio Cultural, para diferenciarlo del suelo no urbanizable simple[819]. Así, por ejemplo esta

---

[816] *Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia*, art. 66.2.

[817] Es el caso de la *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, que en su art. 46.3, sitúa el máximo aprovechamiento en 1, frente a las áreas de suelo urbano consolidado que lo sitúa por encima del 100 %.

[818] *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, art., 46.1. b, c y e; *Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón*, art. 19.a; *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias*, art. 115.1. a y b, 2; *Ley del Principado de Asturias 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística*, art. 25; *Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña*, art. 32; *Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalidad, del Suelo No Urbanizable*, art. 2; *Ley 15/2001, del suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura*, art. 11.1.b; *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid*, art. 16.1 y 2; *Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra*, art. 94.1; *Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja*, art. 12.

[819] M. PONS GONZÁLEZ y M. A. del ARCO TORRES (*op. cit.*), establecen esta doble distinción que se aprecia, aunque no de manera sistemática, en la *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y*

distinción ha sido sistematizada de base en Baleares, Valencia, Extremadura, Navarra o La Rioja[820], y asumida bajo la definición que se ha dado antes para el suelo no urbanizable, en general.

- La atención al suelo rústico

Como algo más que una modalidad dentro del suelo no urbanizable, en la Legislación urbanística se ha prestado una especial atención al suelo rústico. Esta delimitación, considerada tradicionalmente, no tanto como clasificación del suelo sino como calificación del mismo, es algo más allá que una figura opuesta al suelo urbano y sus pautas de actuación. Es, por una parte, la visión integrada de las Ciudades con el contexto natural que las rodea, enfatizando la importancia del paisaje, y por otra, el desplazamiento hacia la riqueza de las comunidades medianas, pero especialmente pequeñas que, como ya vimos al principio, siguen abarcando la mayor parte del fenómeno urbano español. Este suelo ha dejado de ser en la Legislación Autonómica una referencia al Patrimonio natural o literalmente rural, para pasar a encarnar una forma de ser-en-el-mundo a conservar.

Así lo manifiesta el Preámbulo de la *Ley 4/1992, de 5 de junio, sobre suelo no urbanizable*, en la que se reconoce que la mayor parte del territorio de la Comunidad Valenciana se encuentra adscrito a esta categoría de suelo, ésta es, la de un suelo no urbanizable de componente rural; y del mismo modo también, la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía para la que el "suelo no urbanizable de Hábitat Rural Diseminado", se ha convertido en una garantía

---

Valoraciones (art. 20.1 y 2), *Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril* (art. 86.1 y 2) y el *Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, (art. 45. 1 y 2), y que viene a distinguir entre el suelo que no es urbanizable por sus condiciones naturales de excepcionalidad, merecen una protección del proceso urbanizador, del que recibe un régimen general, sin tratamiento específico y únicamente sujeto a los principios preventivos que también se asignan al suelo urbanizable no sectorizado, que ya hemos visto.

[820] *Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares*, art. 7. 1, 2 y 3; *Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalidad, del Suelo No Urbanizable*, art. 4, 1 y 2; *Ley 15/2001, del suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura*, art. 11.2. y la *Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra*, art. 94.2 que distingue suelo no urbanizable de protección, de suelo urbanizable de preservación.

fundamental para la conservación de los *asentamientos dispersos de carácter estrictamente rural y que responden a ciertos procesos históricos*.

Las alusiones a este nuevo tipo de suelo que ha cobrado tanta fuerza en la Legislación son muy variadas: desde su denominación como "suelo no urbanizable de ocupación residencial", en el caso asturiano, el ya citado en el caso andaluz, el "suelo no urbanizable de protección específica" o "suelo no urbanizable protegido por el Planeamiento" murcianos y el "suelo de núcleo rural" en Galicia, aunque en su mayoría, sin embargo, se ha preferido la sustitución de ésta denominación por la de "suelo rústico" (Cantabria, Baleares, Canarias, Castilla La Mancha, Castilla y León, Galicia, Comunidades, en general, donde el fenómeno rural y la Arquitectura popular de este medio están muy arraigados).

En general casi todas estas denominaciones guardan mayores o menores similitudes entre sí. Salvo el caso andaluz o murciano (donde la categoría de suelo no urbanizable de protección específica hace referencia directa a la Huerta Tradicional de la Región de Murcia), mucho más vinculada a los sistemas de explotación agraria de carácter más o menos disperso, el resto amplían su ámbito a *asentamientos consolidados de población de carácter rural y tradicional* (no necesariamente diseminados), aunque donde no acaba de manifestarse el fenómeno urbano en su totalidad[821].

También destaca la propuesta castellano leonesa[822] en la que, debido a las garantías de tutela que conlleva esta clasificación, generaliza su aplicación en el entorno de los BIC en un sector de 50 metros desde su límite exterior.

Otra Ley, como la Balear de 6/1997, llega más lejos e identifica el suelo rústico como una medida fundamental para la preservación *de los procesos de desarrollo urbanístico y que se protejan los elementos de identidad que los caracterizan*[823], e indistintamente se hace influir su protección sobre cualquier desarrollo en el espacio de la vida humana. Con ello, se supera el

[821] *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias*, art. 115.
[822] Es el "suelo rústico con protección del Patrimonio Cultural" *Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León*, art. 32.
[823] *Ley 6/1997, de 8 de julio, del suelo rústico de las Islas Baleares*, art. 2.1.

condicionante de la actividad agrícola y se extiende a todos aquellos *terrenos que posean valor etnológico o que constituyan el entorno de elementos arqueológicos, de arquitectura rural o, en general, de Patrimonio Histórico sometidos a un régimen de protección específico*[824].

La consideración del medio rural y la presencia de la Ciudad en él se materializa a través de la Ley Gallega con la incorporación a las categorías del "suelo de núcleo rural"[825], la cual integra *los terrenos que sirven de soporte a un asentamiento de población singularizado en función de sus características morfológicas, tipología tradicional de las edificaciones*, así como la relación de estos con la actividad económica de los mismos, centrados en el sector primario. Y así también Valencia dispone, bajo la simple denominación de "asentamientos rurales", aquellos *núcleos de población tradicionales, legalmente constituidos y consolidados en el suelo no urbanizable, que por sus especiales características exigen un tratamiento de su desarrollo distinto del propio de los suelos urbanos o urbanizables*[826].

Por su parte, las Leyes Canaria, Cántabra, Castellano-manchega o Gallega, equiparan la definición de suelo rústico al de suelo no urbanizable, concentrándose en su condición de reserva del proceso urbanizador[827]. Castilla y León se desmarca en las ponderaciones que inciden en la delimitación del suelo rústico, distinguiendo *criterios de protección singular*, conforme a las Leyes Sectoriales especiales, esto es, actos declarativos, pero principalmente *criterios de valor intrínseco*, en cuanto, *formas tradicionales de ocupación humana del territorio, los paisajes resultado de procesos seculares de transformación humana del medio físico y las construcciones e instalaciones*

---

[824] *Ibidem*, art. 4.2.e

[825] *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, art. 13.1. Aunque también cabe mencionar la categoría de Núcleos Rurales del Principado de Asturias, determinados por un proceso de catalogación. *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias*, arts. 40 y 41.

[826] Asentamientos Rurales-Históricos, catalogados como bienes de relevancia local, *Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalidad, del Suelo No Urbanizable*, art. 23.

[827] *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*, art. 54., *Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*, arts. 108 y 109; *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, art. 15.

vinculadas a la utilización de los recursos naturales; y *criterios de recuperación de valores*, acordes a la aplicación de programas de revitalización. Pero sobre todo nos interesa el tratamiento que la Ley realiza sobre los *criterios de calidad de la urbanización*, donde su aplicación para la mejora de los niveles de calidad constructiva, no son tan importantes como los límites a las transformaciones que esta medida puede conllevar. Luego las modificaciones que sean pertinentes estarán limitadas por *la lógica histórica de ocupación humana del territorio* o por el compromiso con el desarrollo futuro así como la *transición armónica entre el medio urbano y el medio natural*[828]. La sensibilidad hacia la Ciudad vivencial que se desarrolla en el tiempo, así como el respeto a lo que se viene denominando como "solidaridad intergeneracional".

- La multiplicación de los tipos de suelo no urbanizable con respecto a la protección del Patrimonio

El intento de las Leyes Autonómicas por integrar un mayor volumen de suelo en esta categoría, en el esfuerzo por adecuar cada caso a sus necesidades particulares, ha desencadenado una proliferación de subclasificaciones, cada una con un régimen jurídico distinto.

Las sistematizaciones se realizan en función de su naturaleza (natural, rural), del medio especial por el que ha alcanzado su carácter (declaraciones) o del instrumento que se destine a su ordenación (Plan de Recuperación).

Estas distinciones también han encontrado en algún caso gradaciones entre los suelos sujetos a declaraciones o protecciones desde otros campos legales a partir de los que se decretan su tratamiento especial, y los suelos, que, a pesar de no contar con esta consideración, tienen el fin de conservar el *peculiar sistema de poblamiento del territorio*. Este es el caso, por ejemplo del Texto Refundido del Principado de Asturias[829], a propósito de la distinción entre

[828] *Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León*, art. 30.
[829] *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de* Asturias, art. 122.

suelo no urbanizable de especial protección y el suelo no urbanizable de interés.

La complejidad de estas sistematizaciones llega a veces a un nivel sorprendente. Es el caso de la división realizada por la Ley de Castilla-La Mancha[830] o Extremadura[831], aunque la dedicación a los valores culturales se restrinja a una de ellas y con carácter paisajístico, nos referimos al "suelo rústico no urbanizable de protección ambiental". Como ésta la, el Reglamento de Planeamiento castellano leonés insiste en la delimitación del "suelo rústico de entorno urbano" a fin de garantizar el paisaje de los núcleos de población[832], pero su aportación más significativa es la del "suelo rústico de asentamiento tradicional", que inscribe todas y cada una de las tipologías que definen su arquitectura rural, sin que lleguen a constituir suelo urbano, y la de "suelo rústico con protección cultural", determinados por el régimen de la Ley especial de Patrimonio o, simplemente por la constatación de valores culturales[833].

La ingente cantidad de tipologías ha hecho que algunos textos incluyan fórmulas que permitan el establecimiento de unas u otras, y, en el caso de concurrencia de varias, decantándose por los criterios de mayor protección o por la compatibilización de actuaciones[834].

Las aquí mencionadas son sólo algunas de las muchas subcategorías establecidas desde las Leyes Sectoriales. A efectos prácticos la división del suelo no urbanizable ayuda a la Entidad Local a diferenciar y a administrar correctamente este tipo de suelo en el que no pueden ser obviadas sus especificidades. No obstante, esta cuestión no ha de quedarse ahí ya que, para

---

[830] Distingue entre "suelo rústico no urbanizable de especial protección" y "suelo rústico de reserva", de carácter residual, y aquél, a su vez, en, "suelo rústico no urbanizable de protección ambiental", "Suelo rústico no urbanizable de protección estructural", "Suelo rústico no urbanizable de protección de infraestructuras y equipamientos", *Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla- La Mancha*, art. 47.2

[831] *Ley 15/2001, del suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura*, art. 11.2.

[832] *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, art. 32, a y b.

[833] *Ibidem*, arts. 33 y 36. a, b y c.

[834] *Ibidem*, art. 39; *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, art. 32.3.

que verdaderamente se demuestre su eficacia, se ha de disponer un régimen de actuación adecuado a sus características.

- Régimen de suelo no urbanizable

Uno de los aspectos más interesantes en todo lo que concierne al suelo no urbanizable en el contexto de las Leyes Autonómicas es la sistematización de las actuaciones que exigen su naturaleza.

Hay que considerar que el ámbito fundamental en el que se basa la aplicación de esta categoría es la propiedad, a la cual impone sus límites especialmente enfocados a la sostenibilidad de los recursos urbanos y naturales en tres sentidos: normativos, de actuación y de uso.

Límites normativos

El suelo no urbanizable no sólo se define desde las cualidades intrínsecas del territorio, naturales o culturales, sino que, principalmente alcanzan su plenitud en la formalización normativa que se produce a través de la planificación.

El primer y principal cometido, pues, en su régimen jurídico es la delimitación taxativa de las áreas con esta consideración según principios de unidad y homogeneidad de los valores detectados que justifican su clasificación[835].

La salvaguarda de estos perímetros se mantiene hasta que, bien por circunstancias extrajurídicas o también legales, cambie su clasificación a cualquiera de las restantes tipologías.

Ésta es una cuestión traumática en todos los tipos de suelo, pero lo es más en el caso del no urbanizable. Muchos actos especulativos se sirven de las modificaciones de ordenación para desarrollar grandes promociones urbanísticas. Con todo, resulta tranquilizador el hecho de que las Leyes Sectoriales recomienden evitar el cambio de clasificación, primordialmente

[835] *Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalidad, del Suelo No Urbanizable*, art. 13

cuando se trate de suelos con especial interés cultural[836]. Sólo en el caso de que se demuestre que no se poseen esos valores o que no merece protección, podrá cambiar su categoría.

Los límites normativos y jurídicos para el suelo no urbanizable no sólo vienen dados desde los instrumentos urbanísticos sino también por su adecuación a la normativa especial por la que, si es el caso, fue declarado merecedor de protección[837].

Límites de actuación

Uno de los ámbitos más fuertes donde se desarrolla el régimen del suelo no urbanizable es en los límites de actuación, uno también de los puntos por los que se demuestra la debilidad de una política de protección.

Las Leyes Autonómicas, sin llegar a hacer descripción de cada una de las actuaciones, salvo contadas excepciones, son restrictivas en el marco de las intervenciones que se realicen en este tipo de suelo.

Así, se permiten todas aquellas obras que estén encaminadas a preservar el suelo del desarrollo urbano. Igualmente se toleran las actuaciones que contribuyan a la conservación o recuperación de los elementos que lo integran[838].

Debido a la necesidad de salvaguardar para la vida, las Leyes Autonómicas han previsto en las áreas no urbanizables la posibilidad de intervenir únicamente con el fin de poner en uso, favoreciendo a la habitabilidad[839], además al mejor disfrute público[840], siempre y cuando, unas y otras no perjudiquen su lectura.

Uno de los imperativos que más ha arraigado en el régimen de este tipo de suelo son los criterios ambientales así como la mayor acomodación a los

---

[836] *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias*, art. 74 ter.
[837] *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, 50.B.a; *Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalidad, del Suelo No Urbanizable*, art. 8.1.c.
[838] *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, 52.1.B y 2, *Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña*, art. 47.3
[839] *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid*, art. 29.3.b
[840] *Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalidad, del Suelo No Urbanizable*, art. 17.

requisitos del contexto que han de guiar todas y cada una de las intervenciones que en él se acometan, como garantía de respeto a los valores de aprehensión de los elementos de especial interés[841].

En el caso del Patrimonio construido, se busca la armonía con la tipología edificatoria dominante[842] o el respeto a las perspectivas visuales y paisajísticas[843]. Del mismo modo, se establece el empleo de materiales, sistemas constructivos, volumen y tipología propios del entorno[844], evitando aquellos elementos alógenos, tales como la ubicación de carteles o cualquier otro elemento que sobresalga del plano de fachada[845].

Pese a ello, una de las directrices más valiosas para su conservación es la prohibición de las parcelaciones urbanísticas[846], en un intento por conservar la idiosincrasia que lo caracteriza y lo aparta del proceso urbanizador.

En las pautas de intervención para este suelo protegido, el Planeamiento cumple una función esencial desarrollando con detalle la política urbanística que le corresponde. La Ley establece que se permitirán todas aquellas actuaciones que estén consentidas por ordenamiento territorial y urbanístico[847]. Esta afirmación puede ser interpretada negativamente hacia los valores patrimoniales, especialmente si las obras se consienten desde un Planeamiento ajeno e ignorante de los elementos a conservar.

Límites de uso

Las Leyes Autonómicas son muy parcas en las determinaciones sobre el uso y aprovechamiento en suelo no urbanizable. Como en los casos anteriores, es el Planeamiento el encargado de formalizar aquellas funciones que sean adecuadas, sin que causen perjuicio a los valores dignos de conservación.

---

[841] *Ley 15/2001, del suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura*, art. 17.1 y 2.a y d.
[842] *Ibidem*, art. 17.2.b.
[843] *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, art. 57. 1.
[844] Esta es una de las condiciones que se establecen para el otorgamiento de licencia. *Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña*, art. 51.1; *Ley 15/2001, del suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura*, art. 17.2.e.
[845] *Ley 15/2001, del suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura*, art. 17.c.
[846] *Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña*, art. 47.2; *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid*, art. 144.3; *Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia*, art. 89.1.
[847] *Ley 15/2001, del suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura*, art. 18.1.2.

Los usos de suelo no urbanizable de naturaleza cultural están regidos por Ley especial[848], aunque, como sabemos a través del análisis del epígrafe específico, la Ley patrimonial no se prodiga demasiado en concretar las líneas adecuadas.

La Ley Asturiana ha sido más generosa en su desarrollo llegando a establecer una distinción entre usos permitidos, usos autorizables, usos incompatibles o usos prohibidos, con relación a la incidencia que puede tener sobre el suelo[849].

Muy puntualmente, la mención al uso residencial[850] como el predilecto en la revitalización del suelo urbanizable clasificado así por cuestiones de valor arquitectónico, es un ejemplo de un modelo de Ciudad que se desea preparada para la evolución desde la conservación.

- Régimen suelo rústico

La irrupción de esta categoría de suelo ha concentrado gran parte del esfuerzo del legislador autonómico que, en textos como el gallego, alcanzan un importante desarrollo.

Tal y como ocurre con el suelo no urbanizable, y teniendo en cuenta que en muchas Leyes ha sido ésta la denominación que ha adoptado, el suelo rústico supone un límite a los derechos de los propietarios a favor del bien común y de los intereses generales de contenido cultural o rural.

Limitaciones normativas

Evitando reincidir en las aplicaciones que se formulaban a propósito del suelo no urbanizable, y que son trasladadas también al suelo rústico, cabe enumerar los condicionantes jurídicos que comporta esta clasificación.

La existencia de valores singulares que determinan su establecimiento va a exigir un soporte legal, y en concreto, el sometimiento al registro

[848] *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias*, art. 121.1.
[849] *Ibidem*, art. 123.
[850] *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid*, art. 29.3.b.

administrativo de bienes para establecer una sistematización de las actuaciones. Luego se impone la catalogación, bien desde el propio Planeamiento[851], bien desde las declaraciones supramunicipales por Ley especial o urbanística[852].

Uno de los aspectos fundamentales a tener en cuenta también es la incidencia de los Órganos Autonómicos en la gestión de este tipo de suelo, que se manifiesta a través de la obligada petición de autorizaciones para actuar[853].

Tal y como ocurría con el suelo no urbanizable una de las garantías de la conservación de los valores culturales es que no exista posibilidad de cambio en su delimitación y, en consecuencia, en sus pautas de gestión. Así, la Ley sólo contempla el cambio de suelo rústico a urbanizable cuando cambie la naturaleza de aquellos factores que lo determinaban en su naturaleza, esto es, *cuando se justifique de modo fehaciente y manifiesto la pérdida de los valores rurales, tradicionales, paisajísticos, etnográficos, culturales y, en general, las razones determinantes de su inclusión en el suelo rústico*[854], y por supuesto bajo supervisión de la Comisión Provincial de Urbanismo.

Finalmente, conviene hacer mención de la importancia que adopta el intervencionismo de la Administración Pública, y en concreto de la municipal, al priorizar para los sistemas de ejecución, la expropiación forzosa con fines de actuación pública y, en cualquier caso, también, cooperación con parcelación económica[855].

Limitaciones de actuación

La Legislación Autonómica ha multiplicado sus precisiones en la actuación sobre suelo rústico, respecto a la ordenación de suelo no urbanizable, tanto en los documentos estatales como en los restantes sectoriales.

---

[851] *Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña*, art. 47.3

[852] Anotación como bienes de relevancia local en *Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalidad, del Suelo No Urbanizable*, art. 23.2 o el caso del Catálogo de Núcleos Rurales del Principado de Asturias, *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias*.

[853] *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, art. 34.2.

[854] *Ibidem*, art. 95.2

[855] *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*, art. 97.b.

El esfuerzo por el mantenimiento de la idiosincrasia morfológica hace que, al margen del desarrollo que hayan de efectuar los Planes pertinentes, se establezcan un conjunto de preceptos que guíen las actuaciones.

De nuevo, los criterios de protección ambiental y paisajística se imponen[856], no ya en lo que se refiere a la explotación agrícola respecto al terreno virgen, sino también a cuestiones que afectan al contexto urbano.

Se insta, entonces, a la adaptación a las tipologías constructivas predominantes en la zona[857], tanto en lo que concierne a diseño de fachada, composición de vanos, cubierta, materiales o colores se refiere, y, en general, a cualquier prescripción en torno a ornato, higiene y estética[858], como, en lo que evita que su configuración estructural se asemeje a las edificaciones que se llevan a cabo en las áreas urbanas[859].

Los límites al derecho de la propiedad en este campo no bloquean las actuaciones de manera estricta. Así, se permiten todas aquellas intervenciones urbanísticas que no alteren la esencia del suelo[860], y mantengan los rasgos significativos de las arquitecturas rústicas, caracterizadas por su dispersión. Para hacer efectivo este principio que permita el mantenimiento del componente esencial constructivo se ha buscado establecer imposiciones en materia de altura, volumen máximo edificable o la distancia entre edificios[861], y todo ello, dentro de la línea integrada que venimos apuntando.

---

[856] *Ibidem*, art. 65.1.a; *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, art. 74.2.b; *Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalidad, del Suelo No Urbanizable*, art. 23.3.b.

[857] *Ley 6/1997, de 8 de julio, del suelo rústico de las Islas Baleares*, art. 27.2 y 28.1.5; *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*, art. 65.1.f; *Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*, art. 50.1.c; *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, arts. 13.2, 25.1.a y b y 29.1.b y e, 42.1.

[858] *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*, art. 65.1.g

[859] *Ibidem*, art. 65.1.b

[860] *Ley 15/2001, del suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura*, art. 18.3; *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, art. 25.1.d.

[861] *Ley 6/1997, de 8 de julio, del suelo rústico de las Islas Baleares*, arts. 28. 1. 3 y 4, y 29.2 y 3; en Municipios sin Planeamiento *Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León*, art. 74, *Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalidad, del Suelo No Urbanizable*, art. 12.2, *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, arts. 29.1.d y 42.1

CAPÍTULO III

Uno de los aspectos más interesantes en cuanto a la necesidad de desarrollo vital acorde al respeto de sus cualidades, ha sido el control de la edificabilidad en estas áreas, partiendo de la indicación de la parcela mínima construible así como la ocupación máxima permitida[862].

Ello significa que se van a consentir divisiones, segregaciones o parcelaciones de fincas en suelo no urbanizable, hasta ahora impensables, siempre y cuando se sometan a los baremos establecidos desde el Planeamiento, los cuales, supuestamente, han sido derivados de la investigación de campo sobre las tipologías principales[863] . En otros casos, se consiente el incremento de la edificabilidad hasta un 20%[864]. Con todo, la tendencia general apuesta por el mantenimiento del volumen edificable que imponen los inmuebles tradicionales existentes.

La idea de proteger sin paralizar, conlleva además que se contemplen actuaciones para la conservación o la rehabilitación, y, en particular, aquellas dispuestas para su re-habitabilidad[865], y para otras cuestiones de interés público[866]. Todo ello, siempre y cuando no se modifiquen la estructura edificada preexistente ni la composición volumétrica original, previamente determinadas. La Ley incluso contempla la posibilidad de división horizontal[867], si no se van a alterar las particularidades del suelo, convenientemente especificadas en los Planes de Ordenación.

Aunque quizás el punto más importante es el de la prohibición de las demoliciones, con algunas salvedades[868], dispuesta para hacer viable la

---

[862] *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, art. 90.2.b; *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias*, art. 138

[863] *Ley 15/2001, del suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura*, art. 18.4; *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, art. 29.1. a.

[864] *Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalidad, del Suelo No Urbanizable*, art. 23. 3.a

[865] *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*, art. 66.8

[866] *Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña*, art. 47.4.

[867] *Ibidem*, art. 50.3

[868] *Queda prohibido el derribo o demolición de las construcciones existentes, salvo en los siguientes supuestos: a. Aquellas construcciones sin interés arquitectónico alguno en las que, por su reducido tamaño o imposibilidad de acceso, no sea posible su recuperación, restauración o reconstrucción para cualquier uso de los autorizados en esta Ley. b. Las edificaciones de escaso valor histórico o etnográfico de las que, estando en ruina material de acuerdo con la Legislación urbanística, con evidente peligro para las personas o cosas, no sea viable su recuperación total o parcial. c. Todos los añadidos que desvirtúen la tipología, forma y volumen de cualquier*

revitalización de las áreas rurales, aunque, en algún caso pueden llevar a confusión y a encubrir actuaciones contrarias a la conservación. Es el caso de condicionar a la potencialidad de uso su salvaguarda o limitar el deber de conservación en la ruina.

Limitaciones de uso

Los límites de usos van a cumplir con los mismos condicionantes ya expuestos a propósito del suelo no urbanizable. De este modo, se prohibirán aquellos que pongan en riesgo los valores que se protejan y se permitirán todos los que favorezcan su puesta en valor[869], siendo unos y otros recogidos al detalle en los Planes de Ordenación[870].

Además de los usos agrícola, ganadero, forestal, piscícola y cinegético, la mayor parte de los textos priorizan las actividades turísticas (turismo rural), con una explotación y desarrollo limitados[871], y, fundamentalmente, domina la función residencial[872], que habrá de mantener su condición de vivienda unifamiliar aislada y evitar que no formen núcleo de población[873].

Como hemos visto en este amplio repaso a las clasificaciones del suelo, el salto cualitativo respecto a las Leyes Estatales es considerable. Las circunstancias del suelo urbano, y así también del urbanizable, respecto a la protección patrimonial, han sido reconsideradas hacia una postura positiva que apuesta, en algún caso, por la conservación y el desarrollo sostenible

---

edificación primitiva, o que por los materiales en ellos empleados supongan un efecto distorsionador para la armonía y estética del conjunto edificatorio. Igualmente todos los alpendres, almacenes y edificaciones auxiliares que estén en las mismas condiciones. *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, art. 26.1.

[869] *Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra*, art. 113. 1 y 2.

[870] Aunque de antemano la *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, art. 34.1, delimita tres tipos de usos: usos permitidos, usos autorizables, usos prohibidos

[871] *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, art. 56; *Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra*, art. 109.2; *Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja*, art. 16.1.b; pero sobre todo *Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña*, art. 47.3.b.

[872] *Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*, art. 113.2; *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, art. 27.

[873] *Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja*, art. 16.1.a.

del caserío. Esta medida habría de ser generalizada a los textos que aún no lo han contemplado.

El suelo urbanizable sigue siendo la esperanza para la protección y para las actuaciones reflexivas en el marco de la Ciudad Histórica con, un énfasis especial en las Ciudades pequeñas y medianas, en un claro reconocimiento a su número y a sus valores, frente a, por ejemplo, la conurbación y los crecimientos descontrolados. Sin embargo, resulta revelador como, visto en perspectiva, el afianzamiento de esta nueva definición de suelo no susceptible de ser urbanizado, y a pesar de las importantes recompensas que supone para los núcleos rurales, olvidados hasta el momento, su concentración en suelos de carácter natural y/o agrícola es mucho mayor que los aspectos que se dedica a la ordenación de los valores histórico-artísticos urbanos.

La clasificación del suelo sigue siendo un medio disminuido en la gestión municipal del Patrimonio Cultural urbano, y al mismo tiempo, y por su carácter esencial, al condicionar sus desarrollos pertinentes conforme a los Planeamientos, provocan errores de base irreversibles. Aunque, cabe insistir en que, si bien no se han superado algunos errores, sí se está en el camino para ello.

III.3.2.2. La potenciación de los Planes urbanísticos en la protección del Patrimonio.

Con las Leyes Autonómicas, y en el espíritu del desarrollo sostenible de las Ciudades y la mejora de la calidad de vida, se afianza la función de la ordenación urbanística en la protección del Patrimonio Cultural[874]; y con ella, el Planeamiento, como instrumento esencial de la misma, en la preparación de las actuaciones encaminadas a la conservación y recuperación del mismo, el mantenimiento de la idiosincrasia de los asentamientos tradicionales, su puesta en valor[875]. Este principio obliga a que las prescripciones sobre la

[874] *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, 3.2.f, *Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*, art. 33.2

[875] *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias*, art. 5.1.i y 56.1.b; *Ley del Principado de Asturias 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística*, art. 4.1; *Decreto 35/1995, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de contenido ambiental de los instrumentos de Planeamiento de Canarias*, art. 6; *Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y*

identificación del Patrimonio Cultural del término municipal así como su régimen de protección en cada caso, se explicite en todos los documentos, y, en especial, en su Memoria[876], según principios de sencillez y proporcionalidad[877] que deben caracterizar a los Planes.

Uno de los cometidos más importantes de las nuevas Leyes urbanísticas emitidas desde las autonomías es el interés por que todos y cada uno de los Municipios que integran su territorio dispongan de Planes Generales de Ordenación Urbana, extinguiéndose las Normas Subsidiarias[878]. Con ello se trata de conseguir gestiones integrales del territorio local, evitando las fórmulas bajo mínimo que se establecían con estos medios en materia de ordenación y urbanización.

Sin embargo, como ya hemos apuntado alguna vez, la inexistencia de Planes está contribuyendo, si cabe, a aplicar preceptos desde la letra de la Ley que favorecen indirectamente a la conservación en lo que respecta, por ejemplo, a límites de altura[879].

Las Comunidades Autónomas han contemplado la posibilidad de delegar en los Ayuntamientos la aprobación definitiva de los Planes Generales, previo informe vinculante del organismo supramunicipal competente[880], y así también de las autorizaciones que afectan a suelo no urbanizable[881]. Sin duda, una medida importante en la tarea, no ya de la

---

Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, art. 32.1; *Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias*, directriz 73, Ley *Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla- La Mancha*, art. 6.2; *Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León*, art. 37; *Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña*, art. 9.3; *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, art. 3.1.k; *Decreto 201/1998, de 15 de diciembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana*, art. 14.1; *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid*, arts. 5.2.d y 7.4.b.

[876] *Decreto 35/1995, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de contenido ambiental de los instrumentos de Planeamiento de Canarias*, art. 10.1 y 3.

[877] *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias*, art. 57.2

[878] Este es el cometido de la *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía* o de la *Ley del Principado de Asturias 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística*, expresada en sus respectivos Preámbulos.

[879] *Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*, art. 37.1.

[880] *Ley del Principado de Asturias 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística*, art. 73.1; *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias*, art. 10.1-4, sólo si *disponen de servicios técnicos, jurídicos y administrativos adecuados a tal fin...* Recordemos que esta iniciativa también era

[881] *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias*, art. 10.5.

descentralización administrativa, sino también de la asunción de responsabilidades por parte de los Ayuntamientos, aunque, a nuestro modo de ver esta opción supone "empezar la casa por el tejado", ya que, sin unas bases sólidas en materia legal que impidan la corrupción, la arbitrariedad en la gestión y el olvido consciente de la tutela patrimonial, así como un buen soporte técnico que permita una administración acertada, todo lo relacionado a conceder potestades a los Ayuntamientos conduce al fracaso que hoy vivimos en su máxima plenitud y a conflictos de difícil solución. En este sentido no todas las Leyes Autonómicas han insistido en esta cuestión como condición *sine qua non* pueda producirse la delegación con las garantías de máxima eficacia.

Si bien, y en general, se mantiene el control sobre los Consistorios, sí es cierto que éstos se convierten en los verdaderos sujetos de la gestión urbanística, y por tanto, de aquellas actuaciones que más directamente afectan a nuestro Patrimonio Cultural inmueble. A ellos, pues, corresponde la redacción de todos los Planes que afecten directamente al término municipal.

Veamos pues cuáles son las aportaciones que desde las Leyes Autonómicas se han realizado en el ámbito del Planeamiento urbano.

- El marco de los Planes Territoriales

Aunque se trate de instrumentos de planificación aprobados y gestionados por los Órganos Regionales, en el intento, no ya por articular actuaciones de ámbito supramunicipal, sino por crear un marco que contribuya a vehicular la gestión urbanística municipal por los cauces de la protección del Patrimonio[882], hace que los Planes Territoriales merezcan una breve mención en este epígrafe.

Las Leyes Autonómicas han previsto la redacción de Planes de Ordenación con carácter autonómico, que a su vez acogerán los de ámbito subregional,

[882] *Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, arts. 7.1 y 11; *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, art. 9; *Ley 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares. (Vigente hasta el 28 de diciembre de 2000)*, art. 7; *Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y de Medidas Tributarias*, arts. 1.3 y 15.1 y 2; *Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación de Canarias*, art. 3.c, d y g; *Ley 15/2001, del suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura*, art. 55; *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, art. 7.1.f y k.

algunos con carácter especial[883], donde se establecerán de manera pormenorizada las intervenciones que habrán de aplicarse a las áreas delimitadas, las cuales quedarán excluidas del proceso urbanizador y/o requerirán un programa de tutela.

El fundamento de la jerarquía será la táctica escogida para reconducir los Planes municipales de Ordenación hacia muchos de los contenidos estratégicos (en especial, los culturales) que comprenden. De ahí que todos y cada uno de los textos establezcan plazos y fórmulas para su adaptación[884]. Más allá de la subordinación de unos a otros, prima la búsqueda de una coordinación interadministrativa[885] hacia objetivos comunes, una mayor agilidad en los servicios administrativos, incluido el patrimonial[886], y la delimitación de funciones conforme a su jurisdicción territorial. Ello hace que los Municipios estén implicados y tengan un lugar privilegiado en la aprobación de este Planeamiento[887].

Así por ejemplo, los Planes Municipales, Parciales o Especiales, podrán llegar a suplir y, consecuentemente asumir, el régimen de protecciones establecidos por la Ordenación Territorial[888]; y orienta su contenido a la evaluación del esfuerzo económico de las localidades para con la protección patrimonial con objeto de intentar preparar subvenciones adecuadas[889].

---

[883] Planes Especiales de Protección del Medio Físico en el *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Bases y Estrategias*, Dirección General del Territorio y Urbanismo, 1996 (Página de la Consejería de Obras Públicas y Transportes en www.andaluciajunta.es), p. 165; *Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial. (Vigente hasta el 28 de abril de 2004)*, "Planes Territoriales Especiales", art. 19. *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias* "Plan de Ordenación de los Recursos Naturales", art. 18. y 21.1.d.

[884] *Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, art. 11.d; *Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y de Medidas Tributarias*, art. 4.2; *Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación de Canarias*, Disposición Transitoria.

[885] *Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, art. 28.1

[886] Ventanilla única, *Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio*, arts. 36.1.a y b y 2.e.

[887] *Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, art. 28.2

[888] *Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio*, art. 19.3. Sobre protección preventiva transitoria, por la que pasar a ser protección pasiva de la Administración Regional al pasar a manos de los Municipios su gestión, previa redacción de un instrumento de Planeamiento adecuado a las exigencias de tutela.

[889] *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*, Planes Rectores de Uso y Gestión, art. 22.3.c.

Su ámbito de actuación es excesivo hasta el punto de poder aplicar ordenaciones puntuales a los Municipios[890]. Así, la política de planificación regional también cumple una función normativa directa en las localidades que carecen de Planeamiento, para los que prevén estrictas y extraordinariamente concisas medidas referentes a las tipologías y el mimetismo con el entorno existente[891].

Este Plan ha cobrado especial fuerza desde la transferencia a las Comunidades de las atribuciones en esta materia, sin embargo, la meta propuesta en la redacción de los mismos, por su carácter ambicioso y la complejidad de su contenido, hace que muchas de éstas carezcan aún hoy de estos instrumentos fundamentales[892].

- Planes Generales

El Plan General vuelve a centrar la mayor parte de la atención de los documentos jurídicos. Las Leyes Autonómicas han sistematizado la protección del Patrimonio como una de las funciones principales de este instrumento, superando la exclusividad que tenían en esta materia los Planes Especiales, e incluso supliéndolo en sus funciones cuando ofrezcan plenas garantías para ello, medie declaración o no[893].

Así, y muy especialmente, en las zonas sometidas a algún tipo de protección administrativa, ya no basta que el Planeamiento Especial sea aplicado aisladamente, sino que el Plan General debe marcar las pautas de esta adaptación desde sus documentos, delimitando el perímetro afectado, los criterios para su redacción, y toda la política de ordenación urbanística en

[890] *Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, art. 21.2
[891] *Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y de Medidas Tributarias*, Disposición Transitoria decimosexta.
[892] Hasta el 2006 no se aprobará el Plan de Ordenación de Andalucía, según se anuncia en prensa, "La Junta presenta el documento para la redacción del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía", *El País* (sección Andalucía), martes 31 de mayo de 2005, p. 5.
[893] Por ejemplo, *Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón*, art. 59.2; *Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja*, art. 77.2.

cuanto a alturas, trama o alineaciones que hayan de ser conservadas o rehabilitadas[894].

La nueva relación entre el ordenamiento general y su desarrollo específico está marcada por el hecho de que aquél ha de dejar una puerta abierta a su desarrollo mediante Planes Especiales de Protección, con el fin, bien de completar los documentos anteriormente citados, bien de fomentar una política de actuaciones pormenorizadas sobre áreas de suelo urbano consolidado con gran potencial cultural y merecedoras de una mayor atención en las intervenciones que se acometan en su ámbito, así como del suelo rústico o no urbanizable[895].

La visualización de la Ciudad en los Planes Generales a través de la abstracción de su estructura sobre el plano ha de ser lo más exacta posible. Ante todo, la rigurosidad en la identificación de las zonas para crear en torno a ellas los programas más adecuados ha sido, sin duda, la premisa más reforzada en las Leyes Autonómicas. Luego, el primer y fundamental condicionante para adecuar su redacción y posterior desarrollo será la delimitación de las zonas a proteger, las áreas que permitan modificaciones controladas, o los elementos puntuales que habrán de poseer un régimen específico. Ello se complementará con las medidas apropiadas que deberán crear las pautas de protección convenientes en cada caso[896].

El Planeamiento General se convierte en medio fundamental de mantener la idiosincrasia de los Municipios poniendo su mayor énfasis en los núcleos

---

[894] *Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*, art. 96.1; *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, art. 24.4. Recordemos que en este aspecto también se ahondaba en las Leyes Patrimoniales.

[895] *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, arts. 84.3 y 96.2; *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, art. 56.f.

[896] *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, art. 10.1.A.a; *Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón*, art. 33, d y e; *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias*, art. 59.2.c, d y g; *Ley del Principado de Asturias 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística*, art. 48.f y m; *Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*, art. 45.2; *Ley 15/2001, del suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura*, art. 69.3; *Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia*, art. 100; *Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra*, arts. 5.2.b, d y e y 51.2; *Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja*, arts. 55.3 y 56.d.

rurales[897]. Para ello, se disponen medidas sumamente restrictivas centradas en frenar el desarrollo extensivo y la rehabilitación de los núcleos, limitar los usos al residencial y al turístico, quizá como una opción sostenible pero que prescinde de la utilidad sinérgica de lo patrimonial, hacia modalidades más complejas y diversas que impliquen otros sectores de producción.

En función de la naturaleza del suelo, y especialmente en el caso del no urbanizable, el cometido de los Planes Generales refuerza sus tácticas con objeto de evitar la urbanización que altere su esencia sin paralizar por completo la dinámica vital en la zona[898]. Con todo, las innovaciones de los ordenamientos, modificaciones y revisiones siguen siendo un asunto delicado, especialmente en lo que a cambios de clasificación o calificación del suelo se refiere.

El suelo urbano (concretamente el consolidado), es el gran reto del Planeamiento General, en el que como ya hemos visto, se aplica gran parte de las actuaciones, y donde uno de sus objetivos fundamentales será conseguir que *el aprovechamiento de las parcelas* [...] *se adapte a las características básicas de las construcciones legalmente edificadas preexistentes*[899].

Serán los inmuebles declarados Conjuntos Históricos los que vuelvan a gozar de los privilegios más importantes en medidas de salvaguarda, quedando libres de modificaciones de elementos tales como *rasantes y alineaciones tradicionales*, salvo que estas determinaciones mejoren la lectura cultural del conjunto. De igual modo se restringen actuaciones singulares que afectan a la reserva de garajes particulares o instalaciones de cualquier índole en fachadas[900].

---

[897] *Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias*, directrices 63.1 y 64.3.

[898] *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias*, art. 58.2; *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, art. 59.c; *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid*, art. 41.3; *Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia*, art. 97.2

[899] *Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*, art. 37.2

[900] *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*, art. 34.

El paisaje se convierte en otro de los factores sobre los se deberá trabajar activamente, previendo las incidencias e impactos visuales de las edificaciones y previniéndolos, así como creando todo un sistema que corrija los desarrollo urbanísticos descontrolados en la periferia[901].

La protección del Patrimonio a través de estos Planes ha de ampliar sus miras hacia fórmulas más integradas que contemplen todos los ámbitos de la vida, y que no sólo afecten directamente a los bienes culturales. Tienen también que ver con los controles de circulación y de ruido, e incluso con principios de higiene y salubridad que se defendieron en el XIX, y que hoy día se manifiestan en la problemática de la contaminación ambiental, infraestructura y obras públicas, etc.[902].

Los Planes Generales han perdido gran parte de la esencia del proyecto de Ciudad integrado, el cual ha de ser recuperado hoy para la puesta en valor del Patrimonio dentro de una lectura transversal de la Ciudad. La *Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias* ofrece un método de actuación concretado en un *vademecum* de requisitos que buscan sobre todo una visión global de la Ciudad, un modelo urbano desde la historia[903]. Se trata de todos y cada uno de los puntos que habrán de tocar los Consistorios en su redacción para la comprensión de la Ciudad y su paisaje.

La codificación de su bagaje documental es otro de los puntos fuertes en el que se ha concentrado la Ley Autonómica de Urbanismo. En ella se sistematiza la inclusión de una normativa adecuada a la salvaguarda y un Catálogo, cuyo contenido desarrollaremos en apartados propios. Conviene, sin embargo, hacer aquí mención de cómo algunos textos regionales han realizado un esfuerzo real y novedoso por articular estos instrumentos complementarios con los contenidos del Plan. Por una parte, las normas adaptarán sus preceptos a cada

---

[901] *Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias*, directriz 115.2 y 3.
[902] *Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra*, art. 51.1.
[903] Véase, por ejemplo la Directriz 116 de la *Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias*.

tipo de suelo delimitando las actuaciones que le corresponden y las que no[904]. Por otra, a la obligatoriedad de inclusión de un Catálogo, se suma la preparación de un marco de gestión adecuada, caracterizado por el establecimiento de los grados de protección, los criterios de actuación que procedan para su conservación y recuperación, y las indemnizaciones que correspondan a los propietarios[905].

Llegados a este punto, en el que se confirma que la protección del Patrimonio es una de las máximas a considerar en la planificación de la Ciudad, las directrices legales para la redacción de los Planes Generales no pueden quedar reducidas a buenas intenciones, más al contrario, han de crear un articulado fuerte y preciso, argumentado en la defensa de los valores culturales, que guíen el quehacer de los Concejos.

Finalmente, este ordenamiento para pequeñas poblaciones resulta ser un fenómeno interesante. Al margen de fijar las clasificaciones únicamente en suelo urbano y no urbanizable, determina ampliaciones extraordinariamente limitadas para preservar el carácter rural del asentamiento. Una medida pues contra los desarrollos descomedidos que intenta salvaguardar la singularidad que caracteriza a estos núcleos de población. Curiosamente, este Planeamiento no pasa por el Departamento de Cultura que supervisa su aprobación, a nuestro modo de ver un gesto que pudiera ser, más que de indiferencia hacia estas comunidades, de confianza en que los límites interpuestos van a garantizar una mejor conservación de su entramado urbano[906].

El Plan General ha de ser algo más que la traducción de la Ciudad a un código artificial trascendente: ha de ser una reflexión y un estudio sobre ella, un análisis de sus características así como un diagnóstico de sus necesidades y,

[904] *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, art. 80.
[905] *Ibidem*, art. 84.2
[906] *Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra*, arts. 58.1.b y 70.c.

a partir de aquí, crear un sistema de actuaciones que se acomoden a sus requisitos[907].

A pesar de la riqueza y pluralidad de su contenido, se dejan múltiples cuestiones en el aire, en especial, los lances que, al unísono, se dedica tanto a la protección como a la renovación urbana sin aclarar qué y cuando será el contexto para la ejecución de cada una. Quizá el reto fundamental que debieran trazarse desde las Leyes Autonómicas debiera ser la erradicación de los rendimientos que se consiguen a partir de los atentados contra el Patrimonio. Esto es, que ningún propietario pueda obtener beneficios de la destrucción. Hace años que la Ley de Montes, hoy en proyecto de ser reforzada, así como los documentos jurídicos urbanísticos y medioambientales, se han orientado y unido esfuerzos para evitar, por ejemplo, los cambios de clasificación de suelo tras incendios forestales. Es necesario que, con urgencia, se establezcan también límites serios en materia patrimonial, y ya comienzan a despuntar algunas fórmulas como, por ejemplo, la prohibición de edificar en las parcelaciones ilegales, ni tan siquiera permitiendo su consideración como solar[908].

- *Planes Especiales*

Como ocurría con la Ley Estatal, los Planes Especiales son los instrumentos concebidos deliberadamente para desarrollar la salvaguarda del Patrimonio a fin de mejorar, conservar y tutelar los valores culturales de los inmuebles que conforman la Ciudad. Restringidos a una categoría fundamental, como la de los Planes Especiales de Protección, concebidos desde el objetivo de gestionar a partir de ellos la realidad patrimonial de los Municipios, ahora, con las Leyes Autonómicas ni tan siquiera los Planes de Reforma Interior se libran ya de

[907] *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, art. 61.2, 3 y 4.
[908] Véase, por ejemplo, el art. 181.2 de la *Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón*.

establecer medidas para conservar los bienes de interés arquitectónico o urbanístico[909].

El carácter excepcional que vinculaba a estos Planes redactados acordes a la Ley del Estado, adquiere una mayor diversidad e integridad con la incorporación de la categoría de suelo rústico y su vínculo con los asentamientos rurales, contribuyendo a generalizar, más si cabe, su presencia, aunque no lo suficiente para que su redacción sea sistemática en todos y cada uno de los Municipios españoles. Las Leyes Autonómicas continúan manteniendo una deuda importante con estos instrumentos cuya redacción deja a voluntad de los Consistorios. Del mismo modo, sus restricciones a áreas taxativamente delimitadas, alejadas de la planificación integrada, siguen haciendo de él un elemento agregado.

Como también vimos a propósito de los decretos estatales, persisten las jerarquías que los sitúan a al margen de la clasificación del suelo y ordenación del término municipal, potestad exclusiva del ordenamiento general[910]. No obstante, existe una apertura hacia nuevas soluciones que flexibilicen esta relación de subordinación, hacia fórmulas que los dispone en la vanguardia de la planificación. Se abre entonces la posibilidad de que su desarrollo pueda establecer una ordenación integral, con el fin de organizar actuaciones urbanísticas en ella, pudiendo modificar, y excepcionalmente sustituir, previsiones contenidas en el Plan General, siempre y cuando se justifiquen y no alteren la naturaleza del suelo[911]. En este sentido, esta capacidad para detonar la innovación, hace de ellos una garantía para reconducirlos hacia posturas de protección. Aunque también los convierte en un riesgo importante al darse la

[909] *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, art. 146.1, *Decreto 201/1998, de 15 de diciembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana*, art. 72.2.
[910] *Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón*, art. 54.3.
[911] *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias*, art. 67.2 y 3; *Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla- La Mancha*, art. 29.3; *Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León*, art. 47.2; *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, arts. 143.2 y 144.1, 2 y 4; *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, arts. 68.2 y 4 y 50.2; *Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia*, arts. 108.2 y 114.2; *Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra*, art. 61.5 y 6.

posibilidad de introducir alteraciones en el paisaje urbano tales como *un aumento del volumen edificable o del número de viviendas previstos en suelo urbano o en suelo urbanizable*[912].

Las modificaciones que introduce el Plan Especial afectan a la clasificación del suelo, y, por tanto, pueden provocar la innovación del Planeamiento General, que deberá ser presentado al unísono o previamente a aquél[913]. Con esta medida, si bien se retrasan considerablemente las intervenciones tutelares hasta su aprobación provisional, sí se garantiza por otra parte, la articulación más que necesaria que ha de existir entre ambos instrumentos.

La independencia y la equiparación de ambos Planes se confirman con manifiesta intensidad en los casos en los que medie declaración[914]. Los registros de inmuebles por Ley cultural siguen siendo el detonante más importante para su redacción, al margen de la categoría de suelo que integre[915], aunque también puede anteponerse a ellos[916]. El desarrollo de los Planes Especiales de Protección sobre Conjuntos y Monumentos declarados, tienen como premisa fundamental la búsqueda de una mayor interacción con la Legislación de Patrimonio, adecuando sus directrices y documentos a lo especificado en ésta[917].

La modernización del Planeamiento Especial se produce, sobre todo, en la superación del criterio negativo asociado a las medidas protectoras, claramente restrictivas y gravosas, sustituido ahora por una política de fomento que toma como solución, ya desde su proceso de redacción, los cálculos de los costes de financiación, y su posible reconducción hacia las subvenciones[918]. Con fines económicos, se orientan además las acciones de rehabilitación hacia el

[912] *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, art. 144.4.
[913] *Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña*, art. 68.4; *Ley 15/2001, del suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura*, art. 72.5.
[914] *Ley del Principado de Asturias 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística*, art. 6.2.
[915] *Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón*, art. 59.1 y 3; *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, art. 145.4; *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, art. 69.2.
[916] *Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia*, art. 116.2.
[917] *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, art. 145.5.
[918] *Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón*, art. 59. 3.

desarrollo de viviendas de protección pública[919]. Luego, no sólo están concebidos ya desde el elemento central de la gestión del Patrimonio, esto es su tutela, sino también desde su puesta en valor y revitalización[920].

Pero también estas innovaciones se presentan en la inclusión de nuevos objetos de ordenación como el subsuelo[921], o la multiplicación de modalidades que busquen ajustarse cada vez más a los requisitos que impone la realidad sobre la que hay que actuar.

Así aparecen nuevos Planeamientos como los "Planes de Mejora Urbana"[922] (muy próximos a los de Planes Especiales de Reforma Interior), que buscan una recualificación, revitalización y desarrollo del suelo urbano y también del subsuelo; y, en una línea similar, los Planes Especiales de Adecuación Urbanística (en suelo urbano especial y urbanizable especial) murcianos, concebidos para el desarrollo sostenible a partir de sus peculiaridades paisajísticas y culturales[923].

Si antes su contenido esencial de los Planes Especiales se articulaba en la normativa respecto a la edificación y la urbanización, una tabla de usos o prescripciones en materia de estética, ahora se suman aportaciones sobre las parcelaciones urbanísticas (fundamentales para la comprensión de la Ciudad Histórica) e incluso la restauración de las áreas vegetales[924].

Quizá el valor instrumental que han adquirido se evalúe eminentemente a través de la Ley Gallega, a propósito del régimen de los núcleos rurales, sujetos a especial protección y vinculados, también, como sabemos, al suelo de naturaleza rústica. Así, la Ley prevé que el Ayuntamiento pueda otorgar licencia, sin autorización previa del organismo autonómico, una vez aprobado

---

[919] *Decreto 201/1998, de 15 de diciembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana*, art. 90.
[920] *Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia*, art. 116.3.
[921] *Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*, art. 59.1.f; *Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña*, art. 67.2.b.
[922] *Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña*, art. 68.
[923] *Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia*, art. 117.1 y 2.d.
[924] *Decreto 201/1998, de 15 de diciembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana*, art. 87.e. y f.

el Plan Especial de Protección, Rehabilitación y Mejora del Medio Rural[925]. Éste va más allá de las actuaciones puntuales en áreas delimitadas y está concebido desde los principios urbanos, complejos e integrados de la Ciudad. Su área de influencia, puede abarcar varios asentamientos rurales y actuar sobre el área de expansión de uno en concreto, y su programa de actuación parte desde la evolución histórico-cultural de los mismos[926].

Aunque, es la Ley de La Rioja la que llega más lejos motivada por la protección del Patrimonio natural y cultural. Con el Plan Especial de Protección de Medioambiente, enfocado y concebido para los núcleos rurales y los ámbitos paisajísticos, se establece la obligatoriedad de su redacción en los Municipios que *carezcan de Planeamiento municipal*, o en aquellos que, *aun contando con Planeamiento municipal, éste no contenga determinaciones precisas para la protección del medio físico*[927]. Asimismo, en la jerarquía entre ambos documentos, primará el que posea un carácter más restrictivo en la acción tutelar, e incluso el Plan General que se apruebe con posterioridad al susodicho Especial, habrá de adaptarse a sus preceptos[928].

Los Planes Especiales contemporáneos se caracterizan por desarrollar programas de restauración y rehabilitación que abarcan Ciudades enteras. Sin duda hemos de coincidir con este planteamiento e incluso hacerlo mucho más extensivo. Puesto que no hay Municipio sin elementos que merezcan protección para anclar la memoria colectiva de su población, todo contenido de protección de un Plan General Municipal debería estar desarrollado por un Plan Especial de Protección, **sin excepciones**.

Con la fuerza concedida a los Planes Generales, los Especiales se mantienen para cuestiones muy concretas. Con todo, las determinaciones urbanísticas de la planificación general encaminada a salvaguardar los bienes culturales, declarados o no, ha permitido flexibilizar y diversificarlos ya que, hasta el momento, habían tenido un tratamiento escueto y austero. La riqueza de

---

[925] *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, art. 24.4.
[926] *Ibidem*, art. 27.1 y 72.
[927] *Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja*, art. 40.1.
[928] *Ibidem*, art. 40.2 y 3.

contenido y su apertura a valores de paisaje o áreas rurales han hecho de ellos un instrumento insoslayable para desarrollar una política proteccionista adecuada.

Finalmente, y a nuestro parecer, la aplicación de un Plan Especial de salvaguarda nunca debería estar determinada por un criterio territorial, fundamento éste del Plan General Municipal, sino por un objetivo o valor común, en este caso el Patrimonio Cultural.

- Planes Parciales

En la generalización de la protección del Patrimonio a todas y cada una de las directrices urbanísticas, los Planes Parciales han incluido, entre sus prioridades, la conservación de los bienes culturales integrados en su perímetro de actuación y su aplicación conforme a los principios de máximo respeto al contexto cultural y natural en que se inscriben[929]. Este hecho conlleva que las nuevas exigencias formales de estos Planeamientos les obliguen a introducir, no ya las normas urbanísticas pertinentes, sino también Catálogos[930].

El repaso al Planeamiento a través de los documentos sectoriales ha puesto en evidencia la importancia de éste como instrumento de actuación de los Consistorios en la Ciudad Histórica. El paso más importante ha sido, sin duda, el encumbramiento de los Planes Generales, de elaboración obligatoria, generalizado a toda suerte de asentamiento al margen de su tamaño, y definitivamente comprometidos en su contenido y forma con la protección del Patrimonio.

Asimismo, y como superación progresiva de los imperativos de declaración para emprender una política de protección, la irrupción y sistematización del suelo rústico, implica

[929] *Decreto 35/1995, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de contenido ambiental de los instrumentos de Planeamiento de Canarias*, art. 13.2; *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, art. 141.1.f.

[930] *Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón*, art. 48; *Decreto 35/1995, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de contenido ambiental de los instrumentos de Planeamiento de Canarias*, art. 13.2; *Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*, art. 56.1; *Decreto 201/1998, de 15 de diciembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana*, art. 64.A; *Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia*, art. 123.

los Planeamientos en fórmulas adecuadas a morfologías no monumentales que han de ser conservadas, a través de criterios puramente urbanísticos como los controles de altura o alineaciones, mantenimiento de las parcelas históricas o límites de edificabilidad.

El compromiso integrado a favor de los bienes culturales se traduce en una traslación de su administración desde Planes donde, antes, había pasado desapercibido, como es el caso de los Planes Parciales.

El avance cualitativo y cuantitativo en el caso específico de los Planes Especiales es notable. Su diversidad y el detenimiento en su desglose hace de ellos una mejor y mayor garantía para los inmuebles históricos, especialmente si tenemos en cuenta la predisposición del Planeamiento General del que depende, o su capacidad para iniciar desde sí un programa de tutela y puesta en valor al margen de éste.

Como se puede apreciar, los Ayuntamientos tienen ante sí toda suerte de opciones para afrontar una gestión adecuada del Patrimonio Cultural urbano. Sin embargo, las principales medidas protectoras se siguen concentrando en los actos declarativos o la naturaleza del suelo. No hay duda ya de la obligación de protección que ha de rehacerse desde el Planeamiento, el problema es el paso abismal que existe entre este deber y su consecución y los importantes escollos y lagunas que, desde otros campos urbanísticos (como licencias, plazos, etc.), pueden truncar esta iniciativa. La protección del Patrimonio desde los instrumentos de planificación tiene otro rostro, el de la ordenación puntual de cada acto urbanístico que interfiera en la Ciudad entendida como realidad histórica.

III.3.2.3. El incremento del valor jurídico de las Normas y los Catálogos.

Lo que viene siendo el tándem más adecuado para la protección del Patrimonio urbano, Normas u Ordenanzas y Catálogos de inmuebles, goza en la Legislación Autonómica de una presencia excepcional.

Aunque débil en la sistematización de su metodología y formalización de sus contenidos, la concreción de las pautas a seguir y su protagonismo en todos los instrumentos y procedimientos urbanísticos, como límites a la propiedad y, en general, cada una de las actuaciones en la Ciudad, los convierte en fuentes indispensables para la gestión.

La imprecisión y superficialidad de su tratamiento estatal va a ser, pues, superado, con creces. El compromiso de las normas complementarias de Planeamiento con el régimen de cada tipo de suelo, y su reciprocidad con los Catálogos de bienes, reconducidos hacia una gestión efectiva, consiguen perfeccionar un sistema descuidado e ineficaz, que, hasta el momento había sido sólo el pretexto para superar los filtros de los organismos superiores.

Si bien las Normas resultan ser elementos autónomos capaces de organizar todo un sistema de actuación coherente con el valor cultural de la Ciudad, los Catálogos por sí mismos, como ya hemos visto, son incapaces de conseguir este cometido. La identificación de bienes es insuficiente para afrontar la gestión de un casco urbano.

- Las Normas Urbanísticas

Las Normas u Ordenanzas urbanísticas son al día de hoy la bisagra entre la ordenación de la Ciudad, a través de los Planes, y la gestión municipal de la misma. Su presencia constata el valor jurídico y reglamentario del Planeamiento para el desarrollo de la vida en los Centros Históricos y para la interacción del ciudadano y el contexto urbano, así como la importancia de los Consistorios para corroborar su autonomía legisladora.

Su indispensabilidad como documento esencial dentro de los instrumentos de planeamiento se ha confirmado en los respectivos articulados del orden autonómico, además de su obligatoriedad de manos de la Ley de Régimen Local[931].

En ellas se materializan sistemáticamente los *objetivos y las previsiones de la gestión* urbanística, desarrollándose en preceptos que serán *vinculantes y de aplicación directa* en la toma de decisiones de la Administración Pública local, aunque también puedan incorporar recomendaciones y sugerencias de ejecución voluntaria[932].

Esta diferenciación entre el carácter obligatorio y el orientativo ha llevado a muchas Legislaciones a establecer una diferenciación entre Normas Directoras

[931] *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid*, art. 32.1.
[932] *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, 19.1.b.

y Ordenanzas Urbanísticas, propiamente dichas[933]. La creación de marcos guías de actuación, con carácter municipal o autonómico, confirma el valor de los instrumentos urbanísticos como reflexión de la Ciudad a través de los cuales se vislumbran los fines de la acción en su totalidad; miradas en perspectiva que permiten la toma de decisiones con una proyección mayor y mejorada.

La especialización de las Ordenanzas y Normas ha hecho diversificar y subdividirlas en categorías conforme a su contenido y objeto, al margen o dentro de los límites formales del Planeamiento[934]. Con ello se diferencia el régimen de actuación en cada materia que afecta la Ciudad (donde puedan tratarse el ornato, higiene y seguridad en las unidades edificatorias), de los preceptos que afectan a todos los servicios de un área urbana; aquélla afecta a al propietario, ésta a la Administración.

La superación de la conservación de la edificación por razones exclusivamente de estética, se corrobora en la presencia del Patrimonio en el contenido y las prescripciones de las Ordenanzas[935], aunque muchas veces

---

[933] La *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía* distingue entre Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística (art. 20), con carácter estratégico y asesor, frente a las Ordenanzas Municipales con carácter reglamentario. Como este, la Ley Castellano-manchega establece las llamadas Normas Técnicas de Planeamiento, creadas por el Órgano Regional, que crea el marco adecuado para la redacción de los Planes municipales (*Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla- La Mancha*, art. 15), y también autonómicas son las Normas Urbanísticas Regionales de la *Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja*, las cuales poseen carácter subsidiario, en todos aquellos Municipios que no cuenten con Planeamiento municipal, un *carácter orientativo*, para la redacción de futuros Plan General de Ordenación Urbana, un *carácter complementario* y supletorio, en los Municipios que cuenten con Plan General o, *en todos aquellos aspectos no regulados o insuficientemente desarrollados por el mismo* y, también de aplicación directa en *el suelo no urbanizable de aquellos Municipios que cuenten con Plan de Ordenación de Suelo Urbano* (art. 34).

[934] La *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, Ordenanzas Municipales de Edificación y Ordenanzas Municipales de Urbanización (art. 24. 1 y 2), *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias*, Ordenanzas Municipales de Edificación y Ordenanzas Municipales de Urbanización art. 76.1 y 2. *Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*, prevé la redacción de Ordenanzas sobre cuidado de la estética no necesariamente vinculadas al Planeamiento (art. 62.1); *Ley 15/2001, del suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura*, "Ordenanzas Municipales de Policía de la Edificación" y "Ordenanzas Municipales de Policía de la Urbanización", art. 85.

[935] La *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, art. 24.1; *Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón*, art. 64; *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias*, art. 76.1; *Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, por el que se aprueba*

únicamente se indica el respeto a los valores culturales, sin profundizar más en los pasos a seguir para que se cumpla este mandato.

Hay Leyes que se han esforzado en desglosar aquellos puntos que se han de tratar en las Ordenanzas para la correcta evolución de la Ciudad en el respeto al Patrimonio Cultural. Así, por ejemplo la Ley 19/2003 de Canarias despliega toda una serie de pautas a seguir para la salvaguarda del paisaje urbano[936].

La imposibilidad de afrontar unas Ordenanzas que sopesen y diagnostiquen su incidencia sobre los bienes culturales por parte de los Órganos Municipales, hace que en algún caso, como un ejercicio concertado y con absoluto respeto a la autonomía local, se realice (como también se hizo, según vimos, en la etapa pre-consitucional) un *modelo de Ordenanzas tipo*[937].

El esfuerzo jurídico de Ordenanzas y Normas se radicaliza en las determinaciones sobre suelo no urbanizable, donde la precisión en las directrices de actuación, y el régimen de protección frente a las actividades urbanizadoras se imponen[938]. Por ejemplo, en suelo rústico, las determinaciones de uso, calidades de las edificaciones en cuanto a parcelación (parcela mínima, ocupación máxima y distancias mínimas), pautas para la recuperación, conservación y puesta en uso de las zonas con esta clasificación, agrupan gran parte de sus preceptos[939]. Aunque también el suelo urbano consolidado ha encontrado su lugar para desarrollar el régimen que le corresponde (y que ya hemos comentado antes); así como el suelo urbano no consolidado y urbanizable, con el fin de dirigir aquellas actuaciones necesarias sin necesidad de Plan[940].

---

el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla- La Mancha, art. 16.1.b, *Ley 15/2001, del suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura*, art. 85.2.b.

[936] *Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias*, directrices 116, por ejemplo.

[937] *Ibidem*, directriz 131.

[938] *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, 10.1.A.h; *Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*, art 50.1.b y c; *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, art. 117.b,

[939] *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, art. 124.1. y 125.c

[940] *Ibidem*, art. 117.a y b.

Las Normas de Planeamiento han de ceñirse primeramente a la naturaleza del suelo, y en función de él desarrollar su articulado. Sin embargo, el Plan General no justifica ni precede su existencia: se ha convertido en un instrumento autónomo. Luego, pueden ya completar también *las normas de aplicación directa previstas en la Ley*, e incluso *desarrollar o reforzar las Normas Urbanísticas Regionales*[941].

Dentro de las Normas Urbanísticas se establecen los Catálogos[942] y la regulación que corresponda a los conjuntos declarados. Con relación a éstos, la normativa cumple una función vital en la gestión de los valores culturales delimitados. De este modo, habrán de establecer el grado de protección (integral, estructural, ambiental) adecuado a las peculiaridades morfológicas e histórico-artísticas fijadas en el Catálogo, los criterios de intervención más respetuosos con los bienes y su entorno. Uno y otro se adaptarán también a las pautas de la Legislación especial en caso de que medie declaración[943].

Muchas veces la complejidad o la desidia de la Administración a la hora de elaborar estos instrumentos, lleva a utilizar un estereotipo base modificando aspectos puntuales de su articulado. Reglamentos como el de Castilla y León insisten en que las instrucciones de Planeamiento, de *carácter obligatorio*, han de intentar evitar *la reproducción literal de artículos de otras normas*[944] y adecuarse lo más posible a las exigencias de aquello que se quiere regular.

- *Los Catálogos*

Como hemos apuntado a lo largo de esta investigación, los Catálogos concebidos a partir de la Ley de Urbanismo, es la gran esperanza para el Patrimonio no declarado y para los bienes integrantes. Lo visto hasta el

[941] *Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*, art. 62.2.
[942] *Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León*, art. 44.1.c; *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, art. 121 y 130.e.
[943] *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, art. 121.2.a y b, y 3.
[944] *Ibidem*, art. 113.

momento en la Ley Estatal no ayuda a concretar la utilidad de este instrumento complementario de Planeamiento.

La Ley Autonómica ha adoptado serias determinaciones para solventar esta problemática:

1. Ha generalizado su presencia a todas y cada una de las tipologías de Planes, desde los Generales a los Parciales, obligándose a la presentación conjunta para la aprobación[945]. El Catálogo, pues, confirma el compromiso de la Administración Municipal con la conservación del Patrimonio a través del Planeamiento.

2. Las Leyes Autonómicas también lo han querido dotar de un carácter independiente, debiendo redactarse exista Plan o no[946]. Este aspecto, aunque lo libera de los preceptos de planificación concentrándose en su cometido de tutela, no llega a resultarnos del todo apropiado, ya que gran parte de su valor como instrumento de gestión descansa en los documentos normativos. Para que un Catálogo pueda ser aplicado de manera autónoma ha de contener todo un recetario de actuaciones y directrices programadas de conservación.

3. Su redacción es siempre obligatoria en el momento en que sean detectados, generalmente por Planeamiento, valores a conservar en una determinada área[947].

---

[945] *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias*, art. 93; *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*, art. 39.2.a; *Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*, art. 44.1; *Decreto 201/1998, de 15 de diciembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana*, art. 75.C; *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid*, art. 43.f.

[946] *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, art. 16.2, *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias*, Disposición Transitoria sexta; *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*, art. 39.2.b; *Decreto 201/1998, de 15 de diciembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana*, art. 92.2

[947] *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, art. 16.2; *Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña*, art. 69.1; *Decreto 201/1998, de 15 de diciembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana*, art. 92.2

4. Siempre tendrá carácter vinculante dentro del Planeamiento y de su aplicación, evitando con ello que se altere *la condición urbanística de los bienes, espacios o elementos en él incluidos*[948]. La inscripción en el Catálogo va a condicionar cualquier licencia o decisión en el ámbito urbanístico, limitando las actuaciones.

5. Prevalencia del Catálogo en caso de contradicción con el contenido del Planeamiento[949]. De este modo se solventa el conflicto, que enfrentaba a ambos instrumentos y se antepone la protección a la ordenación urbanística que pudiera ser contraria a ésta.

6. Definición de las pautas a seguir en la redacción del contenido de dichos Catálogos, aludiendo a todos los documentos con los que habrá de contar ya sea memoria, planos, fichas o grado de protección (integral, estructural, ambiental)[950]. Sólo la Ley Castellano leonesa[951] detalla cada uno de los niveles de protección con matices nuevos respecto a lo que se ha venido entendiendo respecto a cada uno de ellos y que se concentra eminentemente en los valores culturales. Así, la protección integral intenta salvaguardar la morfología total del inmueble en tanto se rinde a su singularidad patrimonial; la estructural, respeta la apropiación del espacio del edificio a través de sus volúmenes arquitectónicos, entendiendo ésta como un rasgo de identidad del mismo y, finalmente, la protección ambiental que afecta *no tanto al inmueble en sí mismo sino a su recuerdo histórico como integrante del Patrimonio Cultural colectivo*[952]. Existe en ellas una invitación a reflexionar sobre los bienes inscritos y a adecuar para cada caso particular un régimen determinado en pro de la salvaguarda de sus valores. Estas apreciaciones son, no obstante, excesivamente vagas para su aplicación directa, son

---

[948] *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias*, art. 72.3

[949] *Idem*.

[950] *Ibidem*, art. 72.1 y 4; *Decreto 201/1998, de 15 de diciembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana*, art. 98.

[951] Vimos cómo la *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*, también hacía un desglose de ellas en epígrafe III.2.2.5.

[952] *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, Disposición Adicional única.

completadas en el Reglamento de Planeamiento Urbanístico Valenciano[953], de una manera más pragmática, con un régimen pormenorizado de actuaciones especificadas dentro de la morfología de los bienes.

7. La extensión de su contenido más allá del ejercicio de identificación, con la inclusión de medidas de protección, conservación y recuperación.

8. En cuanto a algunas novedades en el régimen de los bienes registrados cabe señalar, la afección de toda la parcela del bien catalogado, salvo manifestación expresa de que sólo sea una parte o algún elemento del inmueble[954]. Con ello se evitan malos entendidos en la eliminación accidental o consciente de aquellas partes que puedan ser significativas, o también la invasión del espacio libre circundante del inmueble.

9. La actualización del Catálogo[955]. Esta medida, sin duda subestimada hasta el momento, entiende el registro de bienes culturales como un instrumento dinámico que ha de ser consecuente con la realidad vital que protege, marcada por el paso del tiempo, cambios jurídicos, etc.

10. Nueva ordenación estructural, que incluye, además del registro de elementos singulares declarados o no, la salvaguarda de perímetros de núcleos tradicionales a fin de evitar en ellos las actuaciones negativas a la conservación o su adaptación a las tipologías tradicionales[956].

11. En algún caso, se contempla incluso la delimitación del entorno de los bienes catalogados[957], en un intento de equiparación al régimen jurídico

---

[953] Nivel integral, parcial y ambiental. *Decreto 201/1998, de 15 de diciembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana* Arts. 93-95. Cabe comentar el carácter fachadista del nivel ambiental sujeto al mantenimiento de aquellos elementos visibles desde el exterior.

[954] *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias*, art. 72.1, *Decreto 201/1998, de 15 de diciembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana*, art. 96.2

[955] *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*, art. 39.1.

[956] *Decreto 201/1998, de 15 de diciembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana*, art. 97.A

[957] *Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra*, arts. 63.2 y 80.2.

de los inmuebles declarados, y su traslado a una escala vital: a la escala local.

Al nuevo panorama jurídico de los Catálogos hay que seguir sumando las órdenes propias de la Legislación especial en el caso de que se traten de bienes declarados de Interés cultural, y por tanto estableciendo también la protección de su entorno, físico y visual[958].

Finalmente, los Catálogos de carácter regional, especialmente los que registran núcleos rurales (tal es el caso, por ejemplo, del "Catálogo de Núcleos Rurales" del Principado de Asturias[959]), también afectan a la dinámica de protección del Patrimonio desde el ámbito municipal, caracterizada por un férreo control desde los organismos autonómicos, en la elaboración y ejecución de los respectivos Planes. El despliegue de directrices de edificación y urbanización en el texto legal detalla con suma precisión todos aquellos aspectos a contemplar desde la planificación. El régimen urbanístico se caracteriza, entre otras cosas, por la imposibilidad de cambiar la clasificación ni calificación del suelo sin autorización, o al incremento del aprovechamiento urbanístico o del número de viviendas, además de todos los preceptos sobre estética, respeto a las tipologías arquitectónicas y adaptación al ambiente. Sin duda, estamos ante declaraciones no muy distintas a las tramitadas desde la Legislación patrimonial.

El Catálogo urbanístico se confirma, pues, no ya como el registro administrativo de bienes singulares o del Patrimonio consagrado por las declaraciones, sino también y, sobre todo, por *las formas tradicionales de ocupación humana del territorio, conforme a las peculiaridades locales*[960]. De igual forma, se ha superado también la catalogación de edificios aislados a favor también de los espacios urbanos[961].

---

[958] *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias*, art. 72.2.
[959] *Ibidem*, art. 138.
[960] *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, arts. 84 y 121.1.
[961] *Decreto 201/1998, de 15 de diciembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana*, art. 75.C.

CAPÍTULO III

Las Ordenanzas y Normativas suponen la formalización de las tipologías edificatorias que definen, en su global, la trama urbana de un conjunto urbano. Su presencia como parte del Planeamiento, o al margen de éste, es la garantía de la Ciudad Histórica, más allá de especificidades, de actuaciones asistemáticas y desmembradas, es la garantía para la reconducción de las acciones urbanísticas hacia la protección del Patrimonio Cultural.

Frente a la excepcionalidad de los registros puntuales de bienes, las Normas contribuyen a extender medidas protectoras, muchas de ellas indirectas, sobre la forma significante de la Ciudad. La nueva concepción de los Catálogos urbanísticos los ha situado casi a su mismo nivel, enfatizando su valor instrumental y de uso, como una herramienta eficaz para la actuación sobre la realidad urbana.

No obstante, respecto a estos últimos siguen habiendo cabos sueltos, como, por ejemplo, su desarticulación con la Legislación de Patrimonio. Recordemos que muchas de las Leyes especiales no reconocían estos instrumentos entre las modalidades de Catálogos de protección de los bienes culturales, y en todo caso sólo los reconocían vinculados a los Planes Especiales de Protección. Muchas ni siquiera los mencionaban, aunque destacaban sus facultades para acoger los bienes integrantes. Otras, sin embargo, lo incluían y reconocían como una categoría más haciendo extensible en ellos también el régimen jurídico de protección (caso de las Leyes de Asturias, Canarias o La Rioja). En ellas pues, como también ocurre con el Patrimonio BIC, actúan Leyes de distinta naturaleza, aunque desde una mayor precisión en el reparto de competencias a fin de evitar las lagunas ejecutivas.

Este reconocimiento del Catálogo urbanístico por Ley especial refuerza la protección y en el valor cultural de los bienes que integra, al margen de que el gestor sea el mismo en uno y otro caso.

Una de las fórmulas legales que podría haber acercado los Catálogos urbanísticos al régimen patrimonial, en aquellos casos no estipulados en la Ley, se hubiera conseguido en el momento que son elevados a la Consejería competente, a través de las Delegaciones y Comisiones de Urbanismo. En el proceso por el que estos organismos supramunicipales lo anotan, se aplica ya un régimen legal conforme a Ley patrimonial, al menos, con categoría de bien integrante. Sin embargo, no se hacen explícitos el fin ni la gestión de estos bienes una vez conseguido este paso, quizá en el ya gastado intento de no interferir en la autonomía local. ¿Para qué, entonces, este registro, si luego el órgano competente en materia de Cultura se ve

impedido en su gestión? A nuestro modo de ver, esta inscripción del Catálogo urbanístico en el Área Provincial de Cultura o Urbanismo resulta ser un acto "anecdótico" en muchos casos. No obstante, alguna vez esta medida, ha dado sus frutos ya que puede conseguir la integración de la política municipal de protección en los programas autonómicos *de conservación del Patrimonio Cultural, de vivienda y de protección del medio ambiente*[962].

III.3.2.4. Otras medidas urbanísticas en la tutela.

La Legislación Autonómica sobre Urbanismo y Ordenación del suelo ha desarrollado paralelamente medidas para garantizar la pervivencia de la Ciudad Histórica. De nuevo hay que hablar de una generalización de la protección del Patrimonio urbano a través de las fórmulas tradicionales reconducidas y limitadas a efectos de aumentar el potencial de tutela.

A las técnicas directas, como las directrices de conservación y ejecución forzosa, las Áreas de Rehabilitación Integrada o el régimen de sanciones, y a las indirectas como el sistema de declaración de ruina, el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, o el régimen de licencia, se incorporan los seguimientos que se realizan desde otras tantas nuevas propuestas como la realizada desde los Bienes Municipales.

- Conservación y Ejecución forzosa

Como también ocurría con los decretos legislativos del Estado, el deber de conservación así como la ejecución forzosa de solares abandonados constituyen un intento por mantener la Ciudad conforme a principios de estética y ornato.

Los derechos de los propietarios llegan hasta donde empieza el valor social de los inmuebles[963], sin embargo, éste no es el límite de sus deberes los cuales continúan en la salvaguarda del componente público. Este desequilibrio de esfuerzos pertenece al individuo que vive en sociedad y es un elemento básico

[962] *Ibidem*, art.164.
[963] *Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla- La Mancha*, art. 50.2.

en su condición de ciudadano. Así, todos y cada uno de los propietarios están sujetos al *cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y del Patrimonio Cultural y sobre rehabilitación urbana*[964], como herencia cultural de una comunidad en su relación con el espacio. Las Leyes van a intentar equiparar esta descompensación en un intento por incentivar a los particulares en el respeto y el cuidado del bien común. En este campo se ha movido, sin duda, las aportaciones de las Leyes Sectoriales, en un intento por paliar las consecuencias de carencias económicas, por parte y parte, en el sufragio de las obras de mantenimiento.

Las compensaciones y ayudas en la conservación y ejecución forzosa centran la mayor parte de los articulados autonómicos ofreciendo alternativa a los excesos de costes de las obras. De esta forma, el Ayuntamiento podrá colaborar con fórmulas de carácter público tales como *la explotación conjunta del inmueble* o *bonificaciones sobre las tasas por expedición de licencias*[965], o incluso, en el caso de edificios protegidos, cuando el deber de conservación sobrepase el límite establecido, *el exceso deberá sufragarse con cargo a fondos municipales*[966]. Finalmente, y como maniobra de urgencia, si existe verdadera amenaza sobre el Patrimonio Cultural, el Ayuntamiento deberá ejecutar las obras con carácter subsidiario[967].

Las cargas sobre la Entidad Municipal son, como vemos, importantes. De ahí que gran parte de los pasos a tomar muchas veces sean evitados desde las propias Entidades Locales. Las ayudas para la recuperación de los bienes arquitectónicos, especialmente cuando estén registrados por algún medio

[964] *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias*, art. 141.1.
[965] *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, art. 155.6; *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias*, art. 144.2; *Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla- La Mancha*, art. 137.2; *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid*, art. 168.4
[966] *Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*, art. 201.4.
[967] *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, art. 322.1.

administrativo, son financiadas conjuntamente por el organismo autonómico y los Consistorios, especialmente cuando éstos encuentren dificultades[968].

Las obligaciones de mantener la morfología de la Ciudad son designadas desde los Ayuntamientos, a través de las Ordenanzas y Normas Urbanísticas[969]. En ellas se legitima en su capacidad para ordenar la realización de obras y garantizar el orden histórico en la realidad urbana.

Pero estas obligaciones han cambiado su rumbo en las Leyes Sectoriales. Las causas de conservación de edificaciones y solares, ya no sólo dependen de cuestiones de ornato o turísticas, sino también de calidad ambiental y cultural[970]. Las directrices generalizadas que han de cumplir los propietarios al margen de la clasificación y la calificación del suelo, o su régimen legal, determinado por condiciones especiales (como la constatación de valores culturales, o las declaraciones por Ley patrimonial), se amplían a criterios medioambientales y de respeto al paisaje, intentando la mayor coherencia con el contexto en el que se inscriben, ya sea a través del mantenimiento de tipologías constructivas, ya sea en la adaptación a materiales, colores y otras cuestiones de estética, paisaje urbano (alturas, rasantes, alineaciones), etc.[971]. Asimismo, los deberes de conservación no afectan a la morfología urbana, también afectan a los usos[972].

---

[968] *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias*, arts. 144.3 y 207.1.

[969] *Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla- La Mancha*, art. 140.1, *Ley 15/2001, del suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura*, art. 166.1

[970] *Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón*, art. 184.1, *Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja*, art. 185.1

[971] *Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón*, art. 157, *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias*, art. 109; *Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*, art. 34.1 y 2; *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, art. 17.1; *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, art. 104 (muy completa, incluye factores de riegos naturales), *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid*, art. 30.2

[972] *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias*, art. 142; *Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*, art. 200.1; *Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra*, art. 88.

El deber de ejecución y de conservación se ha multiplicado a todas aquellas actuaciones que garanticen el orden estético de la Ciudad o la preservación de sus valores culturales, pero sobre todo en el cumplimiento de las directrices referidas al Patrimonio, dadas por su normativa específica y por orden también de los organismos supramunicipales competentes[973].

Luego los inmuebles declarados, así como sus entornos, siguen siendo los verdaderos privilegiados en la recepción de medidas que garanticen los deberes de conservación[974]. Se fortalece, entonces, el sistema de control de esta tarea, de más de treinta y cinco años, protegidos o registrados en el Catálogo, donde los propietarios deberán presentar cada cinco años (diez, en algún caso), un informe sobre el estado de los mismos supervisado por un facultativo[975].

Como novedad, los límites de conservación han superado las intervenciones drásticas y traumáticas hasta el punto de que, para aquellas viviendas que no puedan ser reducidas a solar, a pesar de su avanzado estado ruinoso (generalmente por pertenencia a suelo no urbanizable de protección especial o suelo rústico), y teniendo en cuenta que, salvo excepciones que se verán más adelante, el límite del deber de conservación es la declaración de ruina[976], se establecen serias disposiciones que convierten el *deber de edificar* en *deber de rehabilitar*[977].

---

[973] *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias*, art. 233.1 y 234.2; *Ley 10/1990, de 23 de octubre, de disciplina urbanística*, art. 12.1; *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*, art. 157; *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, art. 319; *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, art. 203 (muy concisa en las obligaciones de conservación), *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid*, art. 170.1.

[974] *Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*, art. 33.1; *Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra*, art. 88.a.

[975] *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias*, art. 143.1, *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*, art. 154.

[976] *Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón*, art. 184.3.

[977] *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias*, art. 204.4 y 5; *Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla- La Mancha*, art. 55.1.

Otra aportación a destacar es que la orden de ejecución forzosa no prescribe, ya sea en el caso de *parcelación urbanística en terrenos que tengan la consideración de suelo no urbanizable* o, sobre todo, en bienes o espacios catalogados[978]. Aún así, hay Leyes donde este deber no caduca, incluso incumpliéndose las prórrogas. Se contempla, entonces, la ejecución subsidiaria de la Administración, aunque también podrá ser ejecutada desde la propia Entidad Pública a través de un *agente edificador o rehabilitador*[979].

Esta ejecución compartida se aprecia igualmente a propósito de la expropiación que, recordemos, es el procedimiento al que se recurre por motivos de incumplimiento de los deberes de conservación o rehabilitación, especialmente en bienes protegidos por medios administrativos, con el fin de garantizar el acondicionamiento de áreas urbanas. Ésta es ya una responsabilidad que no tiene por qué asumir íntegramente la Administración (en nuestro caso, municipal), sino que también puede asignar los proyectos a *una sociedad urbanística pública*[980].

Ambas medidas integran a las empresas privadas y particulares en el desarrollo de la gestión a favor de la conservación. Esta colaboración en las tareas de rehabilitación es positiva en la medida que descarga económicamente a los órganos públicos de estos costes. Sin embargo, la restitución de las viviendas rehabilitadas al mercado inmobiliario, al margen de los derechos de retorno, se realizará conforme al valor vigente, circunstancia que bajo protección pública, podría ser contrarrestada sosteniendo los precios.

- Áreas de Rehabilitación Integrada

Aunque muy superficialmente, y debido a que estamos ante una medida especialmente gestionada desde el ámbito supramunicipal, interesa hacer un

---

[978] *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, art. 185.2.A y B.b; *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*, art. 153.2.

[979] *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias*, art. 206 y 208.

[980] *Ibidem*, art. 207.2.

repaso a las principales aportaciones en este campo especialmente en lo que afecta a los Municipios que no aspiran a ser declarados Conjuntos Históricos.

Las Áreas de Rehabilitación Integrada van a contar con una nueva terminología y nuevo régimen en las Leyes Autonómicas: "Áreas Especiales de Conservación", en Aragón, "Áreas de Gestión Integrada" y, su variante, "Área de Rehabilitación Integral", en Canarias, "Áreas de Rehabilitación Preferente", desarrolladas por "Actuaciones de Rehabilitación Integrada" en Castilla-La Mancha y Extremadura, "Áreas de Rehabilitación Concertada", desarrolladas por "Programas de Rehabilitación Concertada", en la Comunidad de Madrid[981].

La iniciativa de los Ayuntamientos se confirma y va más allá de la solicitud de declaración o condición de parte interesada en el procedimiento. Ahora podrán delimitar las áreas que requieran intervención preferente para la recuperación y conservación de valores culturales o de calidad de habitabilidad, según el esquema de aprobación de los Planes Especiales (de Reforma Interior), pudiendo ser así integrados dentro del Planeamiento General urbanístico[982].

Pero los grandes adelantos en la integración de las Entidades Municipales dentro de la Administración de las Áreas de Rehabilitación vienen de manos de los consorcios, por encima de la gestión única o yuxtapuesta que es la que se había mantenido hasta el momento.

Nos sirve de ejemplo para explicar este cambio el caso canario. En él se distinguen dos momentos, uno de gestión y otro de desarrollo de la delimitación de áreas conforme a dos categorías: las Áreas de Gestión Integrada y las Áreas de Rehabilitación Integral. La primera de ellas tiene como objeto la equiparación de potestades y responsabilidades de la Entidad

---

[981] *Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón*, art. 190; *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*, art. 140-141; *Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla- La Mancha*, art. 141 y *Ley 15/2001, del suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura*, art. 167; *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid*, arts. 131-134.

[982] *Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla- La Mancha*, art. 141.2, *Ley 15/2001, del suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura*, art. 167.2.

supramunicipal y los Ayuntamientos con objeto de emprender la gestión de una zona determinada, a efectos de buscar una mayor y mejor coordinación en todos los sentidos, no sólo de administración sino también de financiación[983]. Asimismo, el Planeamiento dispuesto para el área en concreto se organizará en forma de consorcio, donde concurrirán todas las partes[984]. El Área de Gestión Integrada canaria determina, a su vez, Áreas de Rehabilitación Integrada, si tienen como objeto las actividades de rehabilitación y la recuperación de valores culturales. El consorcio creado por la primera será el que gestione el programa de recualificación de la zona.

El caso extremeño o castellano-manchego, así como el madrileño, repite este esquema de distinción de fase de gestión (Actuaciones de Rehabilitación Integrada y Programas de Rehabilitación Concertada) y fase de desarrollo ejecutivo (Áreas de Rehabilitación Preferente y Áreas de Rehabilitación Concertada) de los documentos a las áreas de rehabilitación con más o menos diferencias especialmente en lo que se refiere a su terminología.

Cabe decir que incluso los Planes redactados para dar forma a las declaraciones de Área de Rehabilitación son importantes "foros" de concertación interadministrativa[985].

La delimitación de estos perímetros de recuperación de inmuebles obliga a los Municipios, no obstante, a preparar instrumentos de planeamiento adecuados. Ello significa que, a pesar del consorcio, corresponde a los Ayuntamientos la mayor parte de las cargas de gestión los cuales han de adaptar todos sus Planes a la nueva realidad delimitada por la nueva categoría, si bien con la ayuda de las Consejerías[986].

En este sentido, las Áreas de Rehabilitación atraen gran parte de las subvenciones desde órganos supramunicipales, extendiéndose muchas veces más allá de estas declaraciones.

---

[983] *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*, art. 141.
[984] *Ibidem*, art. 142. 1.
[985] *Ley 15/2001, del suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura*, art. 167.4. a.
[986] *Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias*, directriz 111.2 y 3.

Es por eso que en este apartado nos parece conveniente hacer mención de la ayuda económica que algunas comunidades prevén para la adecuación de Planes, y la activación de programas de rehabilitación[987]. Uno de los "puntos calientes", son las políticas públicas de viviendas que se materializan en los Planes de carácter plurianual, y donde se ve directamente involucrada la dinámica local de protección del Patrimonio.

Planes de Vivienda como el Extremeño (2004-2007) inscriben exenciones de limitaciones, *relativas a metros cuadrados computables a efectos del cálculo del presupuesto protegido, antigüedad del edificio e ingresos familiares de los solicitantes*[988] sobre los inmuebles dentro del Área de Rehabilitación. Al mismo tiempo prevé importantes ayudas en la recuperación para el uso (hasta un 100%)[989], además de otras actuaciones protegidas por medio de subvenciones que, en el caso de los edificios históricos, declarados o catalogados por normas urbanísticas[990], como actuación preferente, supera el 20%. Estas dotaciones se aplican incluso a la redacción de proyectos.

Pero volviendo al tema que centra este epígrafe y, por concluir, es necesario subrayar que la definición de Áreas de Rehabilitación no sólo son programas avanzados de actuación en perímetros de valor cultural o tradicional, sino que, a efectos prácticos, integran otros beneficios como la puesta en marcha de medidas de fomento: *exenciones o bonificaciones tributarias*, *préstamos en condiciones especiales*, *subvenciones directas o de intereses, constitución de ventanillas únicas y limitación de los plazos de tramitación*, etc.[991].

El gran acierto de todas estas medidas es que, de nuevo, la materialización de los proyectos puede correr a cargo de los privados que lo soliciten, aligerando pues el peso económico de las Administraciones implicadas.

---

[987] *Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León*, Disposición Adicional tercera; *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, art. 202.
[988] *Decreto 41/2004, de 5 de abril, por el que se aprueba el Plan de Vivienda y Suelo de Extremadura 2004-2007*, art. 43.
[989] *Ibidem*, art. 41.
[990] *Ibidem*, art. 49.1 y 2.
[991] *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*, art. 144.4.

El inconveniente, no obstante, sigue siendo el acto de declaración, que deja fuera a numerosos Municipios, si bien gracias a ésta fórmula se ha conseguido extender las revitalizaciones a una mayor cantidad de Centros Históricos, especialmente conforme a la asimilación de los nuevos conceptos patrimoniales de las Leyes Sectoriales más apegados a la identidad cultural de los pueblos y al respeto a la memoria colectiva, así como con la puesta en valor de los núcleos rurales.

- Infracciones /sanciones

Uno de los grandes inconvenientes que veíamos a propósito de la Legislación Estatal eran los desequilibrios entre infracción urbanística y la sanción correspondiente, en especial cuando mediaba valor cultural o cualquier elemento que completa el significado de la Ciudad Histórica consolidada.

La Legislación Autonómica ha venido a intentar reparar esta cuestión, en todos los sentidos, confirmando a las Entidades Municipales como los titulares en la imposición de sanciones por infracciones urbanísticas.

Así una de las multas más significativas son las correspondientes al incumplimiento de los deberes de conservación y ejecución[992]. Con eso se frena la dejadez deliberada de los propietarios para obtener la declaración de ruina, y así conseguir la demolición del inmueble o la especulación con el solar.

También se endurecen las sanciones sobre la alteración parcial o demolición de bienes culturales. Estas infracciones estarán dentro de la categoría de muy graves y alcanzan multas de hasta un 300% de lo derribado o del 150% si son de grado inferior. Los mismos porcentajes corresponden a las obras ilegales en bienes protegidos[993]. A nuestro modo de ver, la penalización debería tomar

[992] *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, art. 217.1; *Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón*, art. 203.c; *Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla- La Mancha*, art. 140.2

[993] *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, art. 224.1 y 2 y art. 225.1 y 2; *Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón*, art. 205 (infracciones muy graves, hasta 50 millones de las antiguas pesetas), *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las*

como referencia el total del valor del inmueble, ya que la lectura cultural de su integridad se va a ver irremediablemente alterada. La misma gravedad reviste también las infracciones contra el régimen de suelo rústico[994].

A pesar de que la mayor parte de estas sanciones recaen indistintamente en bienes declarados o no por Ley cultural, pero todos ellos con protección urbanística, lo que sí está claro es que en los BIC se aplicará al mismo tiempo la Ley especial de Patrimonio[995]. De hecho, la potestad sancionadora en materia urbanística será siempre posterior a la especial[996], así como en el caso de que se confirme la concurrencia de distintas Leyes protectoras en la infracción, siempre se aplicará la más grave[997].

Del mismo modo se sancionan aquellas obras o demoliciones que alteren el entorno o la imagen de conjunto[998], siendo leves si se trata sólo de elementos puntuales (carteles, instalaciones, etc.) o graves si afectan a la integridad física del conjunto.

Indirectamente también se ha beneficiado al Patrimonio con la penalización del propietario que incumpla los términos de la licencia concedida en cuanto a

---

disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias, art. 248 (remite a los baremos de la Ley especial, entendemos que sobre agresiones a bienes declarados); *Ley 10/1990, de 23 de octubre, de disciplina urbanística de Islas Baleares*, art. 49 (se penaliza con el doble o el triple de lo construido), *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*, arts. 202.4.c y 216.1; *Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla- La Mancha*, arts. 183.1.b y 195.1; *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, 22.2004, art. 348.2; *Ley 15/2001, del suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura*, arts. 198.1 y 210.1; *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid*, arts. 204.2 y 224.1; *Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia*, art. 237.1.d; *Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra*, art. 213.3.

994 *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, art. 217.3.b.

995 *Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra*, art. 214.

996 *Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia*, art. 237.1.d.

997 *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*, art. 203.3.

998 *Ley 10/1990, de 23 de octubre, de disciplina urbanística de Islas Baleares*, art. 50.1; *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*, art. 216.2 y 3; *Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla- La Mancha*, art. 195.2 y 3; *Ley 15/2001, del suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura*, art. 210.2 y 3, *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, 224.2; *Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra*, art. 211.7 y 212.11.

alturas, edificabilidad, superficie construida, etc.[999]. Y lo que es más importante la protección de la legalidad ante obras ilícitas contempla desde la demolición a costa del interesado, o, en caso de que pueda compatibilizarse con la Legislación vigente, la normalización técnica y administrativa a costa del propietario[1000]. Con ello se supera la evasión de demolición forzosa de las obras ilegítimas.

Resulta curioso que en el régimen de sanciones para pequeños Municipios no se hable de protección del Patrimonio, sobre todo si tenemos en cuenta que estos suponen la gran riqueza de muchas comunidades, según se ha demostrado en la defensa activa de los núcleos rurales.

Para concluir, cabe decir que no todas las Leyes Sectoriales de Urbanismo han establecido la correspondencia de la sanción con el impacto producido en los valores a preservar[1001], entendiendo éstos como factores que agravan la sanción. La generalización de este aspecto debería ser el reto para el avance legislativo en esta materia, porque es éste, el estudio atento del elemento urbano y su incidencia en la memoria colectiva, la verdadera y única escala a tener en cuenta en los delitos contra el Patrimonio.

- *Declaración de ruina*

Las nuevas pautas de la declaración de ruina en la Ley Autonómica ya no están marcadas por la fatalidad de la demolición. Las nuevas medidas se concentran en mantener la estabilidad estructural y la seguridad del edificio. Estas operaciones para garantizar la pervivencia física se complican, principalmente, si se trata de un inmueble catalogado o en vías de serlo, procediendo en esas circunstancias a la rehabilitación[1002].

---

[999] *Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón*, art. 204., *Ley 15/2001, del suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura*, art. 198.2.a.

[1000] *Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón*, arts. 196 y 197; *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*, art. 179.

[1001] Por ejemplo, *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, art. 352.2.c.

[1002] *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, art. 157.3.B.a; *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales*

Estos deberes de manutención de los edificios suponen un esfuerzo económico para el propietario (teniendo en cuenta también el grado de deterioro que supone el estado de abandono), debiendo intervenir muchas veces la Administración Municipal en caso de imposibilidad manifiesta para afrontar su recuperación (convenio para la rehabilitación con los propietarios, ayuda económica, expropiación)[1003].

La implicación de la Entidad Municipal, antes de declarar ruina los inmuebles, puede activar la rehabilitación o conservación de los mismos de manera subsidiaria, a costa del propietario[1004].

No todas las Leyes han hecho alusión a los tipos de ruinas para decretar su custodia o demolición. Las que sí lo hacen, y con dilatada referencia a la ruina inminente, remiten a la conservación mediante medidas de urgencia y cautelares, como apuntalamientos, a efectos de mantener *la integridad del Patrimonio arquitectónico, catalogado o no*, primando, generalmente, el que sí lo está[1005]. Hay división entre unas Legislaciones y otras en la procedencia o la prohibición absoluta de efectuar derribos parciales o totales en los casos de inmuebles protegidos por medios administrativos ya sean urbanísticos o culturales. Así, si existe amenaza de valores superiores o amenaza real para las

---

vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias, art. 234.5; *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*, art.155.3.b.1; *Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*, art. 202.1; *Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León*, art. 107.3; *Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña*, art. 190.3.

[1003] *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, art. 157.3.B.b; *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*, art. 155.3.b.2.

[1004] Como, la *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, art. 157.4, *Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña*, art. 190.3; *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid*, art. 172.3.

[1005] *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias*, art. 235.1; *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*, art.156.1, *Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla- La Mancha*, art. 142; *Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León*, art. 108.1, *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, art. 328.1 y 2; *Ley 15/2001, del suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura*, art. 168.1.

personas, se contempla una posible demolición[1006]. Otras sin embargo, desechan drásticamente el derribo[1007].

En el resto de tipos de ruina, tales como la urbanística[1008], se mantiene prácticamente las mismas directrices, encaminadas principalmente a la conservación y ejecución forzosa (cuyo incumplimiento, la motivó), aunque también a su derribo, según los casos.

La demolición es pues una solución al problema de la ruina que casi ha quedado extinguido de la Legislación Autonómica, sólo aplicable en circunstancias extremas y en inmuebles no protegidos, para los que, no obstante, se recomienda también la rehabilitación. Este freno ha dado un importante salto en la conservación de la Ciudad Histórica, y en el sostenimiento de la especulación del suelo.

El acto declarativo es una buena fórmula para evaluar las incidencias de una posible demolición o la conveniencia de la conservación. No hay duda de que el esfuerzo de la Legislación Autonómica por disociar la demolición de la ruina, supone una medida efectiva para sostener la destrucción de nuestro Patrimonio Cultural urbano. Es por ello que este acto administrativo debería ser, como en la licencia, el método por el cual la Administración reflexiona sobre cada caso que se trata de una manera individualizada, sopesando su incidencia en la Ciudad y en los valores culturales que posee por sí y en relación con su entorno urbano. Este procedimiento, sin embargo, es desaprovechado por la Entidad Municipal, sujeto del acto de declaración, para sopesar estas cuestiones, recurriendo siempre a la vía más "fácil", más breve y menos costosa: la demolición. Sobre todo, teniendo en cuenta la falta de agilidad de actuación que posee la Administración en general.

[1006] Por ejemplo, *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*, art.156.1; *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid*, art. 172.1.

[1007] Por ejemplo, *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias*, art. 235.1; *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, art. 326.3; *Ley 15/2001, del suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura*, art. 168.1.

[1008] *Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla- La Mancha*, art. 139.3; *Ley 15/2001, del suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura*, art. 165.3.

- Derechos de tanteo y retracto

El control administrativo, como sabemos, va más allá de los sistemas de gestión, tales como la expropiación, la venta forzosa y los derechos de tanteo y retracto, ha conseguido de manera muy puntual la intervención pública en la salvaguarda de los inmuebles históricos y culturales.

La prioridad de las Entidades Municipales en el ejercicio de estos derechos, sólo es superada por la Comunidad Autónoma, especialmente cuando media una declaración por Ley especial o de competencia regional[1009]. Con ello, se incorporan los bienes enajenados de interés cultural, integrantes de Conjuntos Históricos, o con algún tipo de protección, tales como, los núcleos rurales catalogados, al Patrimonio municipal del suelo[1010].

Una cuestión importante además es el ejercicio de estos derechos para la rehabilitación[1011], aunque se aplican especialmente a los bienes incluidos en las Áreas de Rehabilitación, a efectos de ceder las propiedades para su recuperación y habitabilidad[1012].

- Inspecciones y régimen de licencia

Si bien ya hemos adelantado en algún epígrafe el deber de la Administración Municipal de inspeccionar las obras para garantizar la legalidad de las mismas y del estado de conservación de los inmuebles, otro de los mecanismos de control destacados son los estudios de los proyectos de actuación a fin de conceder licencias.

[1009] *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, art. 187.1.
[1010] *Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón*, art. 93.7, *Ley 15/2001, del suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura*, art. 98.1.c; *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, art. 187.1.
[1011] *Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla- La Mancha*, 83.3.c; *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid*, art. 182.1 y 2.
[1012] *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, art. 388.2; *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid*, art. 133.d.

En primer lugar, uno de los puntos esenciales aportados por las Leyes Autonómicas ha sido la intervención preventiva en las actuaciones que afectan, no ya al vuelo, sino al subsuelo[1013]. A pesar de que no se menciona la naturaleza de la inspección, entendemos que ésta sería una buena táctica y el contexto adecuado para realizar prospecciones.

En segunda instancia, la licencia, su procedimiento y su efecto en la materialización de las obras, es otra medida importante para evitar actuaciones adversas a la protección patrimonial[1014].

Así, se establece la paralización de las obras cuando se contemple algún cambio en el proyecto que había sido aprobado mediante este acto administrativo en inmuebles protegidos por Planeamiento, Catálogo o declaración[1015]. Esta solución, muy positiva, debería extenderse también a bienes no registrados, ya que es en éstos donde se dan los principales abusos.

- Otros

Las Leyes Autonómicas introducen también otras medidas puntuales introducidas en la gestión de la Ciudad Histórica.

Por ejemplo, la reconducción de las demandas del sector de la construcción hacia la *reforma y rehabilitación del tejido urbano y de las infraestructuras existentes*, así como mantenimiento de los edificios que conforman la Ciudad consolidada[1016].

Además, las medidas cautelares en los procesos transitorios de innovación del Planeamiento General han permitido poder desestimar su aprobación definitiva por objeciones tales como la necesidad de coordinación de *la política urbanística municipal con las políticas autonómicas de conservación del*

[1013] *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, art. 168.1.a.
[1014] *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*, art. 158.1
[1015] *Ley 10/1990, de 23 de octubre, de disciplina urbanística de Islas Baleares*, art. 5.4.
[1016] *Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias*, directriz 130.1.a y d., *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid*, art. 176; *Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja*, art. 167.

> *Patrimonio Cultural*[1017]. El nuevo régimen de suelo rústico o de núcleo rural establecido por nuevos Planes conllevará la suspensión de licencias otorgadas por el régimen de la ordenación anterior, y que pueda ser contradictorio con la nueva situación administrativa[1018].
>
> Finalmente, hemos de citar la política de los Bienes Municipales que son, como hemos visto ya un medio importante. Expresamente las Leyes Autonómicas destinan el Patrimonio municipal del suelo a la *conservación y mejora del medio ambiente, del medio rural y del Patrimonio Cultural construido*[1019].

Lo hasta aquí expuesto indica cómo las Leyes Autonómicas proponen a los Ayuntamientos cada vez más soluciones para el Patrimonio Cultural a través del Planeamiento urbanístico. Pinceladas que se han extendido a las valoraciones del suelo, las parcelaciones, las licencias, las alturas… y que velada o explícitamente apuestan por la Ciudad Histórica.

Podemos concluir que los Consistorios tienen a su disposición cada vez más medios para reconducir su política urbana hacia la conservación, no dependiendo ya únicamente de su voluntad, sino de un compromiso real adquirido a través de la letra de la Ley.

[1017] *Ley 15/2001, del suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura*, art. 78.
[1018] *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, Disposición Transitoria cuarta.2.
[1019] *Ibidem*, art. 177.1.

III.4 CONCLUSIONES

Las aportaciones de la Legislación emitida tras la Constitución de 1978 han situado, con mayor o menor fortuna, a los Ayuntamientos en la protección de la Ciudad Histórica.

La intervención municipal en la morfología urbana con fines conservacionistas ha superado los límites del Urbanismo y del Régimen Local, y es ya la Legislación de Patrimonio la que definitivamente cita a los Ayuntamientos como Administración implicada en los procesos de tutela. Una circunstancia ésta que ha mejorado considerablemente con las aportaciones legislativas de las Comunidades Autónomas.

No obstante, a pesar de los avances, el resultado sobre la delimitación de responsabilidades de los Municipios es, todavía, un "trampantojo" de lo que en realidad se cuece en la gestión local.

Así por ejemplo, las declaraciones especiales de Municipios histórico-artísticos, por Ley de Régimen Local, las múltiples categorías sobre Bienes de interés o relevancia local (entre otras denominaciones), por Ley patrimonial, o las nuevas figuras inauguradas por los documentos urbanísticos, esconden tras de sí el control y la titularidad de la gestión en las Administraciones supramunicipales.

Elementos descuidados en la etapa pre-constitucional, heredados algunos por las Leyes vigentes de ámbito estatal, comienzan a ser superados. De este modo, la extensión de los Catálogos a los distintos tipos de Planeamiento en las Leyes Autonómicas ha asentado la idea que ya proponía L. Moya en una crítica a la Ley 16/1985: *siempre existe un Patrimonio construido que debemos conservar o rehabilitar para que siga siendo una referencia que identifique a la Ciudad y a sus ciudadanos*[1020].

Aunque quizá sea la apuesta por las tipologías edificatorias, la idiosincrasia de las construcciones pasadas, limitadas hasta el momento a criterios estéticos y objetivos turísticos, uno de los puntos fuertes de las reformas actuales. La Ciudad en proceso comienza a ser

[1020] MOYA, L.: "Planes de Reforma Interior y Estudios de Detalle", en MOYA GONZÁLEZ, L. (ed.): *La práctica del Planeamiento Urbanístico*, Síntesis, Madrid, 1994, p. 230.

valorada desde su componente cultural y colectivo a conservar como garantía de calidad de vida.

Muchas de las Leyes Sectoriales consultadas son terriblemente escuetas en sus determinaciones sobre ordenación urbanística, especialmente en áreas protegidas, las cuales necesitarían de un desglose más detenido, que paradójicamente, se ha localizado en algunos casos en la Legislación especial. Los problemas de indefinición legal no son efectivamente el único factor que determina el fracaso de las políticas de salvaguarda en el ámbito municipal, pero sí es cierto que llegan a ser de los más importantes, sino los que más. Aunque hay que tener en cuenta las palabras de Giannini sobre el hecho de que *cuanto más precisa y minuciosa es una Ley… tanto más rápidamente envejece*[1021], las directrices "blandas" que se proponen exigen que entre el texto legal y su traslación a la Ordenanza, deba existir un reglamento que vehicule contenidos, a veces demasiado vagos, para una puesta en práctica efectiva. Algunas Comunidades se han apresurado a establecer documentos estratégicos y marcos legales para un planteamiento adecuado de las normas municipales.

A nuestro modo de ver, el principal posicionamiento de las Leyes Autonómicas, urbanísticas especialmente, a favor de la custodia del Patrimonio Cultural ha sido la renuncia a actitudes populistas, exigiendo a las Administraciones Públicas una defensa del interés común y una "educación" (a veces, "domesticación") del derecho de propiedad que, hasta ahora sigue conociendo pocos límites.

Una de las apuestas más serias dadas en las Leyes vigentes pero que no han terminado de afianzarse, es la apuesta, más que por el control, por la articulación y puesta en común de acciones y proyectos, creando redes de interacción administrativa y Ciudadana. Sin embargo, apreciamos que la coordinación entre Entidades Públicas es casi imposible teniendo en cuenta que el Órgano Municipal es incapaz de trabajar a la misma altura del Regional. Esta cuestión ha querido ser contrarrestada a través de la Legislación Autonómica (especialmente en Andalucía), con la determinación de los valores culturales de las Ciudades Históricas, pero ¿quién va a determinar esos valores en el Municipio? ¿están los funcionarios de la oficina técnica al día de hoy capacitados para ello?

Con relación a esta cuestión, se da la extraña situación de que en todas y cada una de las Leyes consultadas se mantiene al Ayuntamiento como solicitante de las declaraciones de

[1021] GIANNINI, M. S.: "Difusa dell'ambiente...", *op. cit.*, p. 1132.

bienes para su especial protección o de las áreas a tutelar. En este proceso los Consistorios han de justificar la presencia de valores culturales y establecer una propuesta de delimitación. Pero, insistimos, ¿pueden efectivamente las Entidades Municipales acometer esta tarea?

Si analizamos cuáles son las bases del recelo hacia la Administración Local, uno de sus fundamentos principales se encuentra en *la dudosa preparación de su personal*[1022]. La alarma sobre esta cuestión no ha pasado desapercibida a la doctrina y las teorías del Patrimonio, los cuales coinciden en que los Ayuntamientos siguen sin contar con *medios aptos, personales y técnicos, para llevar a buen fin la gestión urbanística*[1023]. El problema de la incapacidad de éstos para resolver los asuntos urbanísticos, su tendencia a la negligencia y a la corrupción no se solventa únicamente con la retirada de competencias[1024]. Se ha de atajar el problema de raíz, y ello supone una reestructuración completa del Órgano Local y la mejora de su funcionariado.

Quizá un síntoma evidente de que éste no es un tema prioritario es la dejadez manifiesta en los reglamentos para las gerencias de Urbanismo, tanto desde la Ley Estatal como desde la autonómica, sobre las que no se exige una preparación especial en el reconocimiento de los valores culturales o las evaluaciones técnicas histórico-artísticas.

La desconfianza hacia los Planes de Urbanismo, como instrumentos efectivos de gestión, o el recelo hacia el quehacer municipal de los mismos, son indicativos de fallos notables en el sistema actual[1025]. Si, a pesar de aprobar un Plan de protección la Administración urbanística no asume responsabilidad, o no se ha conseguido delimitar los campos de actuación de las Administraciones concurrentes, no cabe duda que algo va mal.

Las Leyes vigentes han consagrado el Plan urbanístico como la manera más efectiva de acción en las Ciudades histórica: es y sigue siendo *la mejor medicina* para ella, sin embargo

---

[1022] ALEGRE ÁVILA, J. M.: *op. cit*., vol. I, p. 707.

[1023] FERNÁNDEZ, T. R.: "La Legislación española sobre el Patrimonio Histórico-Artístico. Balance de la situación de cara a su reforma", *Revista de Derecho Urbanístico*, 13, Montecorvo, Madrid, 1978, p. 36

[1024] Últimas noticias "Chaves pide control urbanístico a los alcaldes y les asegura que nadie les quitará las competencias" en diario *El País*, miércoles 27 de abril de 2005 (sección Andalucía) o Propuesta mejora Ley Cántabra: "Propuesta para mejorar la Ley del suelo y adaptarla a la Ordenación Territorial", en http://www.ctv.es/USERS/arca/prensa/2001.

[1025] Así lo ha manifestado también QUINTANA LÓPEZ, T.: *La conservación de las Ciudades en el moderno Urbanismo*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1988, p. 60.

debe ir unida a *la voluntad política para llevar a cabo las directrices del Planeamiento…*[1026]. Luego el gran problema sigue siendo quién va a ejecutar el Planeamiento con eficacia y cómo se va a gestionar, especialmente en lo que se refiere al Patrimonio.

Para ello hace falta mejorar el valor instrumental de los mismos. Uno de los aspectos más denostados es el Catálogo, el cual ha de ser algo más que un documento dispuesto para superar el examen de la Delegación Provincial (o del Cabildo Insular). Ante todo debe dejar de ser una relación de bienes aislados e integrarse en la gestión de la Ciudad de manos de las Ordenanzas y Normas apropiadas.

Además de un cuerpo técnico preparado, para situar a los Municipios en las Leyes con el fin de involucrarlos en la gestión patrimonial, sólo se puede partir de una lectura radical de la Ciudad Histórica. La Ley Estatal estuvo a punto de conseguirlo en su Proyecto de 1981[1027]. En él, a propósito de la definición de Conjuntos Históricos decía *Conjuntos urbanos o rurales que constituyan unidad de asentamiento, así como aquellos núcleos pertenecientes a una unidad superior que puedan ser claramente delimitados*. Sin duda, esta "unidad de asentamiento" constituía *en el fondo* una alusión *a las unidades administrativas en que se integran en el mundo rural las colectividades vecinales*, es decir, al Municipio o a áreas concretas del mismo. Las declaraciones de Conjuntos, a favor de integrar arquitecturas dispersas, terminan por apostar por la definición que conocemos. No cabe duda que ésta no era una delimitación conceptual apropiada de una figura de declaración, sino que podría haberlo sido del Patrimonio Cultural urbano, en general. Sin embargo, y como apunta Alegre Ávila, el artículo resultante mantiene su esencia en la comprensión de unidad fruto de la *evolución de una comunidad humana* en el espacio[1028]. Nuestra pregunta es ¿qué Municipio no se acomoda a esta definición?

Para nosotros el gran problema de la Legislación consultada sigue siendo la prioridad de la declaración, que frena y restringe las actuaciones a su existencia. Un sistema que ha traído a vueltas a la Administración Local, y que muchas veces ha sido más perniciosa que efectiva ante la lentitud de los procedimientos por dos vías distintas concurrentes.

[1026] ESTÉVEZ, X.: "La gestión de la Ciudad Histórica", en *Problemas de intervención en Inmuebles Históricos en el ámbito municipal. Actas de las Jornadas Técnicas celebradas en Vitoria, 22 y 23 de noviembre, 2000*, Fundación Casas Históricas y Singulares, Madrid, 2001, p. 54.
[1027] Conocemos el contenido del proyecto a través de ALEGRE ÁVILA, J. M.: *op. cit.*, vol. I, pp. 358-359.
[1028] *Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español*, art. 15.3.

Con todo, hay que decir a favor de la nueva Legislación que los límites entre inmuebles declarados por Ley especial y los catalogados desde el ámbito municipal se han reducido. El registro urbanístico ha adquirido un rango equiparable a los expresados en las Leyes de Patrimonio. No obstante, sólo el reconocimiento administrativo, venga de donde venga va a legitimar la intervención pública a favor de la conservación. El hecho de seguir condicionando la tutela del Patrimonio al sistema de declaraciones e inventarios ha de ser superado, sin ser erradicado. Es decir, estos imperativos y condiciones, en las que seguimos insistiendo como métodos excluyentes y fragmentarios de la Ciudad Histórica, han de ser completados, y en algún caso, relevados, por fórmulas **indirectas** e **integradas**, que permitan la asimilación de una mayor área a proteger (la Ciudad Histórica) sin el esfuerzo y la exclusividad de la catalogación. Este planteamiento se ha de conseguir desde métodos urbanísticos. En las Leyes de Urbanismo está la clave de la destrucción del Patrimonio pero también de su conservación. Hemos visto cómo existe una acertada coincidencia con esta hipótesis en la Legislación patrimonial Autonómica, generosa en la exposición de los Planeamientos al servicio de la conservación, aunque rara vez percibe que ésta es una postura que ha de abarcar campos como la valoración del suelo y otros tantos procedimientos de actuación urbana.

Para concluir, sólo nos resta evaluar la relación entre Leyes de unas materias y otras. Si bien persiste la descoordinación en el tratamiento de materias, las cuales se pierden en las remisiones de unos textos a otros, hay también Legislaciones, entre la que nos parece conveniente destacar la Canaria, en las que, a riesgo de repetir preceptos, subrayan enérgicamente los deberes de conservación.

El cometido del capítulo que concluye, no ha sido el análisis de las intervenciones en la Ciudad Histórica, sino de éstas en cuanto a instrumento de los Municipios en su actuación. El énfasis puesto en las pautas urbanísticas, distintas a los criterios restauradores y esencialmente culturales, no trataban de probar tanto su eficacia en relación con los bienes culturales (que también), sino de tantear la presencia de los Ayuntamiento, como sujeto natural de las mismas. El balance, aunque positivo, no ha acabado de convencer para la plena protección.

CAPÍTULO III

IV. PROPUESTA METODOLÓGICA: HACIA UNA GESTIÓN MUNICIPAL ADECUADA A LA NUEVA SENSIBILIDAD PATRIMONIAL

No queremos terminar esta investigación sin ofrecer algunas líneas maestras que deberían materializarse en el ámbito social, legal y gestor para una mejora de la eficacia en la salvaguarda del Patrimonio Cultural urbano concretado en la Ciudad Histórica.

Las propuestas que se hacen a continuación poseen un carácter eminentemente estratégico a la espera de poder ser materializados en un futuro proyecto de investigación que, por una parte confirme, desde la observación empírica, lo expuesto en los capítulos precedentes, y, por otra, permita el análisis *in situ* de las posibilidades de aplicación de las ideas que ahora se exponen.

Los criterios fundamentales de la investigación que habrá de suceder a esta tesis se basan en el estudio comparativo de al menos cinco Municipios de distintas Regiones españolas[1029], en los que se permanecerá un mínimo de treinta días, con el fin de asimilar los elementos que definen la vida cotidiana de la comunidad en cuestión, cómo ha evolucionado hasta el momento y la relación con su Ciudad. Los instrumentos y medios que habrán de ser utilizados para averiguar estos factores serán en este caso los propios de los métodos sociológicos y antropológicos, centrados en la encuesta y en la observación directa de actitudes.

Del **análisis vital**, se pasará a un segundo campo de **estudio de la objetivación de estas relaciones** conforme al examen de la Legislación pasada y vigente en esa Comunidad Autónoma para los Municipios y las normas que éstos disponen para la ordenación de la vida en comunidad (tarea ya efectuada en esta investigación) y su desarrollo físico en la Ciudad (Ordenanzas y Planeamiento). Asimismo, se realizará una evaluación externa del sistema

[1029] Entre ellos se incluirán con total seguridad Municipios de Canarias, cuyas Legislaciones han demostrado ser, desde el análisis realizado en estas páginas, unas de las más comprometidas con la realidad patrimonial de los Municipios.

administrativo dispuesto, y si existen áreas especiales dedicadas a la gestión de la Ciudad Histórica.

El siguiente paso consistiría en la justificación de ambos análisis desde su **interrelación**, averiguando cuáles son los equilibrios o los desencuentros entre el ámbito social y el legal, como un primer marco para evaluar las irregularidades de gestión municipal. Es decir, y si fuera el caso, se intentaría explicar, por ejemplo, el porqué de una actitud vecinal disconforme con la protección cuando la Legislación informa de lo contrario. De igual modo, se apreciaría en el terreno y en casos prácticos los efectos de las incongruencias de los documentos jurídicos, si es que las poseen.

En esta primera fase, se desprendería ya la **reflexión** conforme un material importante que permitiría el estudio comparativo de Comunidades Autónomas dando un mapa aproximado de la realidad municipal en relación con la gestión del Patrimonio.

Concluido esto, se ha producir el momento centrado únicamente en la gestión de los Municipios. El primero de ellos es la **evaluación interna** de la gestión municipal, a través de recursos como las entrevistas con los servicios municipales y el gobierno de la localidad. Esta tarea se retrasa hasta esta fase ya que, sobre todo, éste último tiende a "adornar" la realidad y difícilmente se prestan a la autocrítica. Es necesario pues, que exista un diagnóstico previo para contrastar la información que se aporte en este terreno a través de estas técnicas de investigación.

A partir de todo el material acumulado hasta aquí, deberían obtenerse ya unos segundos **resultados** de interés, y, en concreto, una síntesis de las deficiencias fundamentales, como son los puntos débiles desde tres ámbitos: social, legal, administrativo; y los requisitos de mejora en función del contexto específico de la localidad.

Desde este momento, el proyecto debería asumir también una faceta activa ya que servirá de plataforma para ofrecer una **propuesta de mejoras** a las Entidades Municipales sometidas a examen, a partir de la realidad concisa de la comunidad que representa. A través de este último paso, se propondrían programas de actuación que puedan ser formulados y desempeñados desde la realidad misma del Municipio y no desde fuera de él.

Este trabajo de campo es fundamental para completar el cometido de esta tesis y para ser plenamente sincera con su defensa. Es decir, esta investigación necesita escapar de sus

fundamentos teóricos y estrictamente epistemológicos e integrarse en la vida municipal para que adquiera sentido.

No obstante, y debido a que se imponía la necesidad de realizar una panorámica de la situación municipal en España respecto a la Ciudad Histórica, debíamos realizar este ejercicio radical que finalmente, y por su volumen, ha adquirido la forma de tesis doctoral. La incorporación del componente práctico que formaría parte del proyecto científico, desbordaría este trabajo. Es por ello que, debido a la dedicación que requiere[1030], se ha preferido su reserva a otro ámbito fuera del estrictamente académico, con el fin de que concentre todos los esfuerzos que requiere una labor de campo.

No por ello, dejamos escapar la oportunidad que, a partir de los diagnósticos realizados en los capítulos precedentes ofrecen ya algunas motivaciones de cambios que se imponen para una regeneración de la difícil situación que atraviesa el Patrimonio Cultural Urbano en nuestro país, ofreciendo algunos bocetos en el ámbito conceptual y social, legal y de gestión.

[1030] Hay que tener en cuenta que para evaluar la vida cotidiana de una localidad hay que invertir un tiempo más o menos prolongado.

CAPÍTULO IV

IV.1. PROPUESTA SOCIAL Y CONCEPTUAL

Aunque después de algo más de un siglo de debates sobre la protección del Patrimonio Cultural, las aportaciones en el ámbito social y conceptual podrían resultar banales, es necesario recordar que el verdadero problema que se cierne sobre estas reflexiones es la terrible falta de perspectiva real y de las dimensiones de su problemática, las cuales no sólo han de restringirse a formulaciones teóricas sino que han de resolverse en un modelo de gestión adecuado.

Gran parte de la historiografía se ha quedado a las puertas de afrontar estas cuestiones. La valoración de la población local como definidora de su Patrimonio o la resolución de sus dificultades desde el contexto municipal, han sido postuladas o insinuadas en gran parte de las investigaciones sobre el tema, sin embargo, y debido a la precaria situación de los Consistorios, a su negligencia en la gestión o el miedo (en algún caso, injustificado) al "todo vale", ha conseguido que nunca se haya analizado este conflicto hasta sus últimas consecuencias.

Pero aportar otra acepción más a lo patrimonial no basta. El trasfondo social merece un análisis reposado, para de este modo sopesar las incidencias de los cambios necesarios en materias como la jurídica o la administrativa.

Así, la población ha sido la gran olvidada en la aplicación de las medidas tutelares, posicionándose en contra de las mismas ante las restricciones que comportaba. De igual forma, el afianzamiento del Patrimonio como recurso tampoco la ha favorecido demasiado. Su participación en la explotación turística de los bienes culturales, la ha llevado a participar de una ficción perversa que ha tendido a confundir (restringir) su vivencia patrimonial con el beneficio económico.

Luego el reto fundamental está en pensar que la protección local del Patrimonio va más allá del recurso turístico, y está más cerca de la dignidad de los pueblos y de la calidad de vida.

La revisión del factor conceptual y social del Patrimonio ha de atraer la complicidad de la población local, sin la cual no prosperarán las políticas que se creen a efectos de proteger, conservar y difundir los bienes culturales.

IV.1.1. Hacia un Patrimonio Cultural endógeno

Con este nuevo giro terminológico, que sintetiza la línea de investigación precursora y el bagaje conceptual que había innovado María Morente, y la que secunda, dentro de los límites marcados por ésta, Alfredo Rubio, se propone una nueva denominación del Patrimonio, a partir de la producción que toda comunidad ha creado en su evolución. Esta nomenclatura subraya la propiedad de los individuos que conviven con los bienes, y su presencia universal al margen de directrices dadas desde el ámbito científico-técnico. *Ninguna sociedad está desnuda*[1031]: cada pueblo, cada localidad, ha conseguido definirse en su Ciudad Histórica.

A nuestro parecer este término da otra vuelta de tuerca al concepto de Patrimonio Cultural, e intenta conciliarlo con la verdad de muchos Municipios, marcados por la evolución de la comunidad que los conforma. Sin embargo, resulta ser incompatible con los sistemas de gestión actualmente vigentes. Las Administraciones competentes en materia de Cultura son, con razón, reacias a la democratización de los bienes histórico-artísticos más allá de los criterios de monumentalidad, argumentada en la disolución del concepto (¿todo es Patrimonio?), la falta de eficacia de gestión ante un mayor volumen de declaraciones o la multiplicación de figuras legales.

El planteamiento vertical, interrumpido en los límites del término municipal, condiciona el concepto de Patrimonio, que, a pesar de su desarrollo en el medio doctrinal sobre el que hemos trabajado muchos historiadores del Arte, se resiste a la apertura definitiva en la aplicación práctica de sus nuevas acepciones.

Efectivamente, la horizontalidad y la subsidiariedad en la gestión se han de proponer también en la delimitación del concepto, y su puesta en valor ha de partir de principios deducidos por la comunidad que convive con él.

Pero (y con ello volvemos al principio de nuestra tesis), si se reclama una concepción del Patrimonio derivada por los ciudadanos que habrán de protegerlos, cabe de nuevo la pregunta ¿están preparados para efectuar esta lectura? Si éste surge en la élite cultural y se formaliza en los medios institucionales, ¿cómo predisponer a la población a que puedan operar del mismo modo, esto es, detectando los valores culturales y actuando convenientemente sobre ellos? En

[1031] RUBIO DÍAZ, A.: "Más allá de los contenidos: pensar el Patrimonio. Hipótesis e ideas", *Boletín de Arte*, 17, Universidad de Málaga, Málaga, 1996, pp. 118. Frase que recuerda también a las de Marina Waisman para la que *el espacio neutro no existe*. WAISMAN, M.: *La estructura histórica del entorno*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 1972, p. 89.

algunas lecturas realizadas, hemos advertido cómo el investigador "apocalíptico" reacciona desfavorablemente cuando se da la palabra a la "masa integrada" para que decida sobre su realidad significante. Así, el patrimonialista califica los nuevos iconos actuales como respuesta de una Cultura "kitsch", y lo desborda la pérdida del sentido ortodoxo de Patrimonio, ante su temor a una desmaterialización del mismo. ¿Cómo se puede reivindicar entonces que sea la población la que determine sus bienes culturales, al mismo tiempo que se subestima su decisión tomando como medida el concepto gestado al margen de ella? O más aún, ¿qué ocurre si esta comunidad, ignorante de la valía de sus bienes, decide arrasar definitivamente con su Ciudad Histórica? ¿es legítimo, aunque actúe muchas veces por desconocimiento de su trascendencia, que priven a generaciones futuras de su herencia cultural, que sí pueden llegar a valorarla? Luego, la pregunta general por encima de estas cuestiones no es *quiénes han de definir el Patrimonio*, sino si estamos **todos** capacitados para definirlo.

No nos debemos, pues, engañar. No se puede insistir en la protección del Patrimonio Cultural endógeno, de la Ciudad Histórica, al tiempo que se deja en manos de una sociedad ineducada, o en general, ajena a los esfuerzos de los medios intelectuales. Si verdaderamente queremos una respuesta social favorable a la conservación, se ha de ofrecer el concepto de Patrimonio que se quiere en función de las cualidades que se detectan objetivamente en los bienes.

Entendemos pues como una falacia y una obtusa contradicción que, por una parte, se reclame la conservación de componentes culturales conforme a unos valores supremos y objetivos, y por otra, exista conformidad con que se respete la decisión social de acabar con los bienes culturales, porque sea ella la que al fin y al cabo decide el destino de los mismos. Esta resignación deslegitima no sólo toda la reivindicación patrimonialista desde el siglo XIX, sino todas las aportaciones y los esfuerzos teóricos y prácticos realizados desde entonces y en adelante para poder dar una solución al problema.

La relatividad histórica y la indeterminación postmoderna a la que se ve sometida el término patrimonial, no deben influir en las acciones, si verdaderamente se desean efectivas. En este sentido, y en general como crítica a las tendencias del estado de la cuestión actual sobre el Patrimonio: es imposible conjugar el desvanecimiento y el relativismo radical de los conceptos, al tiempo que se quiere una respuesta "moderna" y de confianza en la capacidad

del método, derivado de éstos, para actuar en la realidad. Se ha de buscar un equilibrio, y, en cualquier caso, la opción por uno u otro.

La democratización del Patrimonio no consiste, pues, en someterlo a la perversión de la inercia social marcada por la pérdida de valores, sino, por el contrario, ofrecer la capacidad de elegir dotándola de los medios para que puedan adquirir sus conocimientos y responsabilidades. Es por ello que muchas veces el debate público, aunque sea adverso, es valorado como el inicio de la "seducción" para la tutela.

El Patrimonio, efectivamente, no es un *a priori*, pero se ha de trabajar con él desde una lógica que lo convierta en premisa para cualquier acción sobre las áreas a proteger. Si trabajamos con conceptos inestables obtendremos resultados irregulares e indeseados para la realidad que se impone en ese determinado momento. La **deducción** por la que adquiere forma el concepto de Patrimonio ha de ser **inducida** a la sociedad bajo valores supremos de convivencia y respeto a la comunidad presente y pasada. Esta tarea sigue correspondiendo a las instituciones científicas, educativas y administrativas.

No basta con que el Patrimonio sea todo lo que yo digo (la Administración, la Teoría, etc., dice) que es Patrimonio, sino que es necesario recuperar para su definición el sentido teleológico (¿para qué y por qué definimos el Patrimonio?).

No obstante, las fórmulas adoptadas hasta ahora no han conseguido incentivar la toma de posición activa de la comunidad. Las declaraciones, la obstinación en los criterios de monumentalidad y homogeneidad, siguen ancladas en la depuración conceptual del término, en su versión "apocalíptica" y "ortodoxa". El reclamo para superar estos condicionantes es la estimulación de las pautas que lo identifican: la transferencia vital de significado.

Luego el reclamo para que la sociedad pueda aspirar a definir su Patrimonio y a intervenir decisivamente en su gestión (conservación, protección, difusión, fomento) es su naturalización, entendida ésta como algo propio y consustancial a su existir. Dar a la historia la capacidad de decidir qué es lo que permanecerá y qué no, es un fatalismo superado; desde hace más de cinco siglos el hombre decide sobre su destino con más firmeza que nunca.

IV.1.2. La naturalización del Patrimonio en la sociedad

La naturalización de los bienes culturales ha de ser el reto de la mejora social, siendo ésta una cuestión que va más allá de la difusión: es su incorporación del Patrimonio a la vida cotidiana.

Como ya vimos en el Capítulo I, el espacio experimentado por la comunidad, en cuanto a tal, determina el Patrimonio Cultural urbano. La carga semántica de los inmuebles que integran la Ciudad Histórica se colma en los lugares, manifiesta su historicidad, y consuma la vivencia social e individual del habitante. ¿Qué es del símbolo que sustenta el valor patrimonial sin la transferencia de significados que se da en la cotidianeidad? ¿Para qué conservar si no hay vida?

No obstante, la relación del hombre con el Patrimonio es más compleja. En un momento donde, ni sujeto ni objeto están del todo claros, se pretende, por una parte, la aniquilación de la comunidad y de la Ciudadanía, y, por otra el Patrimonio Cultural aspira a mantenerse en sus límites "metavitales" y teóricos para evitar ser arrastrado por la crisis de los discursos postmodernos. Esta circunstancia se presta a una incomunicación o a la sustitución de la experiencia vital de los bienes culturales por una relación artificial forzada por el contexto institucional. Sin duda, nos encontramos ante factores que explican el rechazo social a la protección de los inmuebles.

Quizá más claramente se pueda ver en los análisis psicológicos y psicoanalíticos de la sociedad contemporánea[1032].

La actitud social del pueblo hacia su Patrimonio no es una actitud "consciente", sino que, como sabemos, su constatación ha pertenecido a la teoría e historia del concepto. La comunidad se enfrenta a su cultura material urbana, convive con ella y selecciona conforme a la mayor o menor saturación de significados y vivencias, en el transcurso de su evolución intrahistórica. Serán los medios técnicos institucionales los que describan y formalicen esta relación bajo el discurso patrimonial.

Luego, el acto de "traer a la consciencia"[1033] el sentimiento patrimonial consiste en que la sociedad que lo produce instintivamente, diferencie su valor de simbolización, su capacidad

[1032] FROMM, E.: *Psicoanálisis de la sociedad contemporánea*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1970; FREUD, S.: *Psicología de masas. Más allá del principio del placer. El porvenir de una ilusión*, Alianza, Madrid, 1972.

para crear *locus*. Casualmente, este grado de consciencia aflora eminentemente en la observación de Ciudades no-propias y dentro del rol y el contexto que impone la visita turística, la cual parte de esta lectura meta-real.

Pero ¿es necesario que el ciudadano haga este ejercicio? Y, lo que es más importante, ¿puede compartir esta visión con la transferencia de significado a los objetos? Si nuestra intención es la de proteger el Patrimonio esta "terapia" es imprescindible. Toda reflexión exige un distanciamiento y objetivación de la cuestión. Si este desafecto persiste, la alienación del individuo frente al objeto se perpetúa. Para que se mantenga el flujo semántico, no basta que se distancie de él, sino que habrá de hacerlo suyo de nuevo bajo una envoltura, esta vez, de carácter trascendente. Es decir, es necesario que la lectura patrimonial se naturalice a través de hábitos vitales afianzados, a través de métodos que permitan aplicarlo a la realidad, por ejemplo, el Planeamiento urbanístico.

La aprehensión trascendental de la Ciudad para la acción corresponde y siempre ha correspondido a la institución y de forma significativa a la Administración Local.

Aunque para ver más claramente este proceso de *construcción social de la realidad* es necesario un análisis con detalle.

IV.1.2.1. La necesaria legitimación del Patrimonio en el medio social

El momento en el que toda, y absolutamente toda, la sociedad ha asimilado de forma natural su cultura material como Patrimonio nunca ha existido. Sabemos por la historia de los bienes culturales, que el posicionamiento ha estado condicionado a la dialéctica histórica, al espíritu de clases, al dominio simbólico, a los criterios de uso, a la economía de estructuras, etc. Pero nunca y, de manera espontánea, salvo en los medios culturales más elevados, se ha dado un posicionamiento ante lo patrimonial, en cuanto a tal.

La recuperación de los bienes culturales no puede tener entre sus estrategias el rescate de conductas vitales pasadas para garantizar la conservación de la Ciudad Histórica. Ni tampoco puede congelar el desarrollo de su estructura, suspender la dinámica urbana.

[1033] Recordemos también las palabras de Miguel de Unamuno, *lo intrahistórico es lo inconsciente*, citado *supra* p. 63.

Para que el Municipio al que pertenecen los inmuebles culturales se implique definitivamente en su gestión, es necesario legitimar el discurso patrimonial.

Peter L. Berger y Thomas Luckmann ofrecen un esquema que explica este proceso de legitimación a partir de tres momentos: la *externalización*, la *objetivación* y la *internalización*[1034].

El primero de ellos se correspondería con la actividad colectiva y su concreción en la cultura material de los pueblos. Este estadio se relaciona con la producción y la vivencia de Ciudad Histórica como lugar, que ya hemos analizado en el primer capítulo.

En segunda instancia, la objetivación detecta la relación que ha posibilitado esta formación cultural. En ella, las realidades patrimoniales, no sólo son sometidas al código artificial del discurso científico (Teoría y Legislación del Patrimonio), sino que ese procedimiento consiste en certificar su condición de signos y sistemas de signos, *accesibles objetivamente más allá de la expresión de intenciones subjetivas "aquí y ahora"*[1035], y la relación que produce entre ellas (Meta-teoría, Historia del Patrimonio). Con esta objetivación de la realidad, se adquiere un concepto y una lógica adecuados para la comprensión del Patrimonio, y para convertirlo en el medio con el fin de hacer presente elementos del pasado e integrarlos en la vida cotidiana[1036]. Así es cómo el legado cultural, en tanto producto de la *actividad humana objetivada*, entra a formar parte del mundo institucional.

Sin embargo, conforme la objetivación se disocia de la realidad externalizada, esto es, a medida que el Patrimonio, como construcción social, se aleja de la manifestación de la realidad que traduce a objeto, se afianza el riesgo de *que se desvíen de los cursos de acción 'programados' institucionalmente*[1037]. Este vaciamiento de la objetivación comporta la institucionalización plena de la materia, su aprehensión distinta de la realidad que considera, y el amaneramiento de su aprehensión.

Como ocurre con cualquier construcción social (y en especial el lenguaje), este proceso se resuelve definitivamente en la internalización del sistema de signos patrimonial, sedimentándose en la colectividad (socialización) en forma de conocimiento y consagrando su

---

[1034] BERGER, P. L. y LUCKMANN, T. : *La construcción social de la realidad*, Amorrortu, Buenos Aires, 2003. A partir de aquí emplearemos los términos específicos empleados por estos autores.
[1035] *Ibidem*, p. 52.
[1036] *Ibidem*, p. 56.
[1037] *Ibidem*, p. 83.

componente simbólico[1038]. Este proceso de transmisión se concibe como *procedimientos de control y legitimación, anexos a las instituciones mismas y administrados por el personal transmisor*[1039]. Es decir, en esta etapa, serán los emisores de la nueva información codificada los que condicionen su legitimidad en el concierto de otras construcciones y la calidad de su socialización.

El reto del Patrimonio ha de ser que, ya como objetivación, adquiera realidad subjetiva. Si este paso no llega a darse, su valor simbólico trascendente resulta *muerto* a no ser que *vuelvan a la vida* integradas dentro de los comportamientos.

A nuestro parecer este proceso de socialización, subjetivación e internalización no se ha llegado a producir en el caso de los bienes culturales o, al menos, no en el grado esperado. El proceso de construcción social del Patrimonio se ha gestado y se ha interrumpido en su objetivización. En ese sentido, su legitimación requería, tanto la institucionalización de valores a través de su normativa particular, como el posterior conocimiento de los mismos, y este momento no se ha producido, al menos a la escala que se pretende.

Es decir, si el valor simbólico postulado desde la objetivación institucional deja de ser una referencia individual y colectiva de vivencias, los bienes en cuestión fracasan en su función social.

Esta inadaptación al sistema patrimonial explicaría el rechazo que desde muchas comunidades se produce respecto a su herencia cultural. No obstante, no sólo se trata de falta de subjetivización de la materia, sino que precisamente ésta tiene su base en el proceso de objetivación, como hemos visto. Esto es, como se ha apreciado en el análisis legal, la atención a la vida cotidiana del Patrimonio, a la comunidad que convive con él y que adquiere entidad política en los Ayuntamientos, es la gran olvidada. Este planteamiento frena el proceso de internalización que se requiere para que la sociedad haga suyo este cometido, es decir, para que adquiera unos hábitos favorables al Patrimonio que se resuelvan en la convivencia así como en la cotidianeidad, y no se sienta ajena o dominada o absorbida por aquél[1040].

[1038] *Ibidem*, pp. 89 y 92-93.
[1039] *Ibidem*, p. 93.
[1040] Muchas veces la población local es fagocitada por el proceso de objetivación, y se ofrece como parte del discurso patrimonial. Ello produce un falseamiento de costumbres y una ficción de actitudes que se ofrecen y se exhiben también como parte del sistema de signos. En este sentido, la subjetivización posible es la asimilación de valores y objetos dominados por un discurso falso y postizo. Para más información véanse HOBSBAWM, E.

Esta deficiencia en el proceso de objetivación que justifica la posterior irregularidad en la socialización se podría solventar evitando perder de vista los criterios que llevaron al mismo. Es decir, el ejercicio de institucionalización en el ciudadano que cohabita con el Patrimonio, aún distinguiéndose de su experiencia vital, ha de partir de ésta para que conserve su riqueza, más allá de las lecturas "ultravitales".

En la medida en que el sistema patrimonial sea asimilado como conocimiento, se definirá también al mismo tiempo su apropiación[1041].

Luego, el reto fundamental para la reforma legislativa ha de ser la incidencia de la experiencia vital en la Ciudad Histórica y su preponderancia en la aplicación o formulación de cualquier directriz que actúe directamente sobre ella. Con esta premisa se consigue iniciar un proceso que realmente se resolverá en la gestión, cuyo cometido fundamental será la socialización del Patrimonio.

IV.1.2.2. La difusión más allá del turismo[1042]

En el afán por la fruición universal del Patrimonio Cultural se ha perdido lo autóctono. Las lecturas abiertas a la posibilidad de disfrute global, han eclipsado las coordenadas espacio-temporales, el contexto del bien, su carácter local, que no han de desaparecer, sino sumarse a los principios formales y culturalistas que generalizan su aprehensión.

La des-territorialización de los bienes culturales y su sumisión a "sistemas de flujo"[1043] (capitalistas, globalizadores), se han impuesto más allá de su génesis cultural, y exaltan su valor patrimonial precisamente amparándose en el goce colectivo. La lógica donde ha cobrado mayor fuerza ha sido en el turismo[1044], que, como ya hemos visto, es el contexto en el cual la acepción de Patrimonio parece adquirir todo su sentido. El valor de "propiedad común"

---

y RANGER, T. (eds.): *The invention of tradition*, University Press, Cambridge, 1995; y sobre todo, nuestro ensayo SÁNCHEZ LUQUE, M.: "La población local..." *op. cit.*

[1041] LEVY, J.-P.: *Centres Villes en Mutation*, Centre National de la Recherche Scientifique, París, 1987, p. 51.

[1042] Este asunto también ha sido tratado en SÁNCHEZ LUQUE, M.: "La población local..." *op. cit.*

[1043] La terminología y los principios conceptuales que se manejan en este apartado son tomados de las teorías de Gilles Deleuze y Felix Guattari, más o menos con los mismos matices.

[1044] Recordemos la trascendencia de los viajeros en la conformación de nuestro concepto de Patrimonio, plasmada ya desde el Medievo en la *periegética* (con una atención especial a los *mirabilia*), derivada en la investigación arqueológica renacentista (recordemos a L. B. Alberti) y afianzada en el siglo XIX romántico con la literatura de viajes. En todas estas etapas, las lecturas de monumentos se globalizan, rompen la instancia física e histórica del monumento a favor del instante decisivo de la mirada.

asumida por los bienes culturales, y bendecida por la doctrina, condiciona hoy la mayor parte de las lecturas posibles de la herencia cultural.

La mirada distanciada y superficial del encuentro fugaz con el monumento, del aquí y ahora de su percepción, permite su apropiación desde todas las esferas sociales. En ella la internalización del objeto patrimonial se produce como tal, desde su consciencia como sistema de signos; no hay una experiencia vital anterior que condicione su comprensión o la aleje de los valores trascendentes adquiridos en su objetivización.

La re-territorialización que se busca a través de la institución se ha acomodado a las características de este contacto, creándose, en realidad, una ficción de la misma. Así el individuo-turista sólo subjetiviza aquél componente cultural del monumento que pueda acomodarse a los "sistemas de flujo".

Esta lectura, al generalizarse, pervierte la relación ciudadano-bien cultural, condicionada por la experiencia vital anterior a su objetivación, y la adapta a la conservación de los componentes de flujo (muchas veces residuales) y a obviar el resto. Se olvida pues que la acumulación de conocimiento del Patrimonio a través de los valores institucionalizados depende de la familiaridad con los mismos[1045].

La colisión entre la des-territorilización de los "sistemas de flujo" y la re-territorialización (socialización) que se demanda desde la vida cotidiana y la convivencia en el ámbito municipal, se manifiesta en posturas paradójicas en la comunidad local como la conservación del Patrimonio como recurso económico y su destrucción sistemática para la especulación. Así mismo se traduce en la alteración contra natura de los hábitos de vida. Estos desequilibrios "patológicos" aunque casi inapreciables en España, semiocultos bajo el velo del "Estado del bienestar", son muy acusados, por ejemplo, en la "segunda colonización" turística del centro y el sur de América.

La re-territorialización, subjetivación, socialización del Patrimonio para la población local es distinta en naturaleza, forma e intensidad a la que se da en la percepción turística, fundamentalmente porque se reclaman respuestas activas permanentes que permitan su conservación como símbolo, al tiempo que se deben mantener la transferencia de significado para que los bienes perduren vivos. La Administración en general y, en especial, los Ayuntamientos han de objetivizar el sentimiento y la transferencia de significado de la

[1045] BERGER, P. L. y LUCKMANN, T.: *op. cit.*, p. 60.

comunidad a su Patrimonio para que perdure en el tiempo, bajo el soporte de la garantía institucional, cuando ya se haya perdido su impulso originario.

En la medida en que este proceso emana de los administradores de las instituciones y, por tanto, son susceptibles de controles ideológicos, el reto es lograr una subjetivización que siga la dinámica vital de la sociedad que habrá de experimentarla. Es decir, volver al inicio del proceso de construcción social del Patrimonio y evaluar su importancia desde su externalización y su formalización como manifestaciones de una comunidad. Así, la pregunta al pueblo no es "¿qué quiere conservar?", lo cual presupondría el estadio de objetivización y la asimilación del Patrimonio como sistema de signos; sino "¿cómo es su Ciudad?", es decir, su socialización a partir de la memoria colectiva y de la vivencia del Centro Histórico.

Éste debiera ser el criterio para elaborar los programas de difusión que permitirían interiorizar el objeto patrimonial: **hacer consciente** la relación del individuo con su entorno urbano, e integrarla como un hábito más en su vida diaria, ya que la manera en que éstos se proyectan en la Ciudad no es directamente observable[1046].

El cometido es pues la *potenciación de la experimentación humana del espacio*[1047], *redescubrir al ciudadano en su Ciudad*[1048], humanizar, en definitiva, el Patrimonio Cultural urbano.

La experimentación ha de ser, como el ensayo del que hablaba Lynch[1049], evaluar el conocimiento que el individuo posee de la Ciudad, localizar las saturaciones de significados compartidos. Las encuestas para preparar programas de difusión e interpretación del Patrimonio destinados a la población local han de iniciarse en su experiencia vivida en la Ciudad. Y, a continuación, afrontar los estudios de público por edades y niveles educativos o económicos[1050].

[1046] LEVY, J. P.: *op. cit.*, p. 53. En la actualidad, cada vez es mayor la redacción de Planes Estratégicos en los Municipios, muchos de ellos subvencionados por el organismo autonómico, y que realizan una evaluación sociológica de la población, dedicando gran parte de su análisis a su quehacer en el medio urbano. Estos planes se conciben como bases para la redacción de Planes Urbanísticos, otra cuestión bien distinta, como sabemos, es que realmente sean tenidos en cuenta.

[1047] CASTILLO RUÍZ, J.: "La relación Patrimonio arquitectónico-territorio: un reto para el Historiador del Arte", *Historia del Arte y Bienes culturales*, Junta de Andalucía-Comares, Granada, 1998, p. 30.

[1048] ESTEVE SECALL, R.: *loc. cit*.

[1049] *Vid.*, p.100.

[1050] Ya lo apunta LEVY: *La percepción del centro por parte de los ancianos no es la misma que la de los jóvenes, o la de los trabajadores inmigrantes, por ejemplo, es menos 'densa', con un sentido espacial más reducido que el de empleado de estrato superior*. (*op. cit.*, pp. 51-52)

Hay que recordar que el ciudadano que convive con el bien cultural no es (sólo) público, pero, sobre todo, no es visitante, sino actor y anfitrión. La comunidad natural posee un componente extraordinario que no comparte con la fruición universal que comporta la designación de Patrimonio: la experiencia vital asociada al mismo, en la que se incluyen cargas económicas, beneficios, etc.; Sufre las obras que en él se realizan, condiciona sus impuestos, limita sus movimientos, lo dota de uso, participa de sus ventajas... Ello significa que su aprehensión del componente patrimonial y simbólico ha de ser productivo, y, por ello, se ha de traducir en una mejora en las relaciones vitales que mantiene con él para asegurar su protección, su conservación y disfrute.

La responsabilidad en la elaboración de estos programas ha de ser incentivada prioritariamente desde los Ayuntamientos, las instituciones más cercanas a la realidad cotidiana, logrando que se *configure casi como una tarea de educación permanente para que la problemática llegue a la calle*[1051]. Luego, por tanto, la demanda desde el ámbito municipal es mayor y más fuerte. Requiere de programas a largo plazo que renueven el interés de la población por su herencia cultural.

Otro problema a solventar, vinculado a la interpretación, es la selección y el aislamiento de contextos para la aprehensión del Patrimonio, haciendo inviable esa lectura fuera de su perímetro. Esta fórmula es incompatible con la dinámica de la Ciudad y con la experiencia de la misma que requieren fórmulas flexibles. El reto de los centros de interpretación de las Ciudades, en sus programas destinados a la población local, ha de ser el de subrayar sus relaciones vitales con los bienes, al margen de transmitir el conocimiento de los valores objetivos que denotan su componente cultural.

Estos criterios, por su vínculo con la realidad, esto es, con la vida cotidiana, y su carácter más completo y sincero con la memoria colectiva de los pueblos, debería ser igualmente la base para programas destinados al turista, de los cuales se deberían derivar aquellos aspectos que pudieran adaptarse al contacto breve de la visita.

Esta problemática no sólo se viene advirtiendo desde el ámbito europeo, sino que, muchas Comunidades Autónomas han adoptado ya medidas para diferenciar y controlar los niveles de

[1051] ESTEVE SECALL, R.: *loc. cit.*

subjetivización en función de la mayor o menor proximidad y frecuencia en el contacto con los bienes[1052].

La difusión es una forma de tutela del componente social que hace del objeto cultural Patrimonio. Si este principio no se tiene en cuenta, el fracaso de las políticas de defensa será, como es en muchos casos, estrepitoso.

[1052] *Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias*. Es significativo que las avalanchas turísticas sean evaluadas por la comunidad local negativamente, incluso requiriendo control activo por parte de la Administración.

CAPÍTULO IV

IV.2. PROPUESTA PARA MEJORA LEGAL

En el contexto que trabajamos, esto es, la Historia del Arte, las propuestas para una mejora legal se basan, no ya en intentar solventar los desajustes de los articulados jurídicos, sino, sobre todo, en crear un trasfondo teórico apropiado para que éstos puedan desarrollarse conforme a las exigencias reales y consustanciales de los bienes.

En este sentido, y tras el análisis de las normas que han influido en la gestión municipal se detectan algunas carencias considerables que explican una traducción de sus preceptos en una administración nefasta.

La herencia legal que recibimos, marcada por el centralismo y la "improvisación" de fórmulas de actuación en la Ciudad Histórica carentes, muchas de ellas de reflexión, así como los prejuicios respecto a los Ayuntamientos, han conseguido un vacío legal sobre sus funciones, agravando la situación de la tutela en el ámbito municipal.

El marco legal internacional[1053], sin embargo, ha seguido otros derroteros desde sus Cartas y Documentos más significativos, que, al día de hoy, son referencia inexcusable para comprender el concepto y la gestión patrimonial. Desde las primeras Recomendaciones, la complejidad de sus articulados se ha hecho cada vez más evidente, culminando, en los abundantes textos europeos del medio ambiente urbano. Precisamente en ellos se ha asumido una visión integrada de la realidad cultural y natural que desde hacía tiempo se venía reclamando, donde el Patrimonio tiene una posición significativa, pero no prioritaria[1054], y, en todo caso, supeditada a las directrices medioambientales (como, por ejemplo, las evaluaciones de incidencia de polución en los monumentos). Lo más importante, sin embargo, es la insistencia de la Administración Local como actor definitivo en las tareas de protección en ambos ámbitos, sin la que es imposible emprender programa alguno.

Sorprende a tal efecto el gran avance teórico-práctico acometido en materia de sostenibilidad ambiental conseguido a través de esfuerzos abanderados por la máxima "quien

[1053] Para una mayor información sobre la atención de los textos internacionales en materia de gestión municipal del Patrimonio Cultural urbano, véase nuestro ensayo SÁNCHEZ LUQUE, M.: "La tutela municipal del Patrimonio urbano..." *op. cit.*, pp. 337-362.

[1054] Un síntoma evidente es el tratamiento que se da al Patrimonio Cultural en la *Constitución Europea*, en proceso de ratificación, o a los organismos locales.

contamina paga" y estableciendo tasas especiales que persiguen evitar los atentados naturales. Este planteamiento se ha reforzado con el establecimiento de protocolos de adhesión a documentos tales como la Agenda Local 21. ¿Por qué no se toman idénticas medidas para los bienes culturales urbanos? Si la protección del Medio Ambiente determina toda planificación, ¿por qué no se antepone también a ella la Ciudad Histórica?

La demanda de una Legislación más rigurosa, que demuestre su eficacia en el ejercicio administrativo, no puede únicamente basarse en los documentos internacionales, debido fundamentalmente a la debilidad de sus preceptos. En este sentido, nos encontramos ante códigos de "buenas intenciones" y principios holísticos que no prestan demasiada atención a su desarrollo práctico, en un intento por buscar fórmulas que se adecuen a la realidad plurinacional a la que se dirige. No podemos evitar, sin embargo, que sean textos referenciales que marcan y abren camino al avance conceptual y de gestión patrimoniales.

Es por ello que, desde estas páginas se pretende realizar una reflexión radical que conlleve un saneamiento global de los textos jurídicos y establecer las directrices más importantes que los han de guiar. Así, para los ámbitos fundamentales en correspondencia con el Régimen Local, el Patrimonio y el Urbanismo, se reclama:

- Un reforzamiento de los instrumentos normativos de los Municipios, a través de marcos que los conduzcan hacia la protección más allá de las labores de policía.
- El afianzamiento de fórmulas integradas que superen las declaraciones en la protección patrimonial.
- Y, en conexión con la anterior, la prioridad de la Ciudad Histórica, en toda su complejidad, en cualquier ejercicio urbanístico.

CAPÍTULO IV

IV.2.1. Un marco para la auto-regulación

Una de las conclusiones básicas a las que se llegó en la Tercera Convención Europea de Ciudades Históricas es la perentoriedad de asegurar que la responsabilidad esencial en este campo sea competencia de los poderes locales y regionales y darles los medios jurídicos necesarios para asumir esta responsabilidad[1055]. Es decir, sólo en la medida en que las Entidades Municipales dispongan de los instrumentos más adecuados para la gestión, conseguirán hacer de ésta el medio más efectivo para conservar la Ciudad Histórica.

Con ello, se reafirma la necesidad de superar el carácter secundario y dependiente de la Administración Local hacia su posicionamiento como sujeto activo en los deberes para con el Patrimonio Cultural urbano conforme a las pautas objetivas que vienen de manos del ámbito jurídico.

Según esta idea, hoy día, depende exclusivamente de los órganos legisladores, Estado y Comunidad Autónoma, que los Consistorios o, en general los organismos que tienen como ámbito de actuación el entorno ciudadano del Municipio, consigan facultades ejecutivas en el conjunto de administraciones que concurren en la tutela.

El verdadero reto de éstos ha de centrarse en proporcionar los medios teóricos necesarios y el marco mas adecuado para que los Ayuntamientos puedan formular sus normas conforme a los requisitos que imponen los inmuebles históricos en el ejercicio de los privilegios que poseen como entidad próxima a los ciudadanos.

El objeto de estos procesos legislativos ha de ser la de confirmar a las Entidades Locales como gestores eficaces en la salvaguarda del Patrimonio.

IV.2.1.1. Replanteamiento de las funciones de los legisladores estatales y autonómicos

El análisis legal efectuado en los Capítulos II y III del presente trabajo ha dejado meridianamente clara una cuestión: la tendencia general de la Legislación que afecta a la Ciudad Histórica se ha concentrado en conseguir la aplicación de preceptos directamente

[1055] *Tercera Convención Europea de Ciudades Históricas. Declaración final*, 1 de diciembre de 1978 en Landshut, R.F.A. , art. 8.b.

desde la letra de la Ley. Una medida que hemos visto especialmente acusada en los Municipios sin Planeamiento, en el caso del texto urbanístico, y en muchos casos de Legislaciones patrimoniales autonómicas.

Ésta es una inclinación que no llega a ser del todo negativa, si tenemos en cuenta que contribuye a concretar muchas de las medidas que luego habrán de ser secundadas en los instrumentos particulares que se aprueben en los respectivos Consistorios, pero que, entendidas desde su literalidad y no siendo llevadas más allá, hacia una mayor perspectiva real con la problemática de cada asentamiento humano, resultan restrictivas.

Esta flaqueza de la Ley también se aprecia, como ya hemos apuntado alguna vez, en contradicciones, tan difícilmente perdonables como las que, por una parte, proclaman la defensa patrimonial y por otro prevén reparcelaciones en las áreas de casco urbano.

En este punto nos preguntamos con Bastié y Dezert *¿a qué nivel de detalle debe llegar la reglamentación?* Y con ellos también afirmamos que se trata de un *dominio esencialmente subjetivo, ya que se trata de definir el interés general o la belleza arquitectónica y urbanística*[1056]. Luego una extrema debilidad en su contenido, así como una rigidez desmedida sólo contribuye, en uno y otro caso, a que resulte ambigua en su aplicación y arbitraria en su ejecución, o bien caótica y conflictiva, respectivamente.

Recordemos que no es la Ley la que gestiona, sino que es el medio donde se ofrecen las técnicas para ello. Desde el texto jurídico se solventa un elevadísimo porcentaje de problemas, pero precisamente este planteamiento conlleva un descuido de su función respecto a los procesos de administración que son los que definitivamente lo llevan a la práctica.

Ese componente subjetivo al que nos referíamos, y al que en el capítulo anterior hicimos alusión como valores discrecionales, es el que se resuelve en la gestión, tanto desde el sector político, como desde el profesional (funcionarial).

La Ley ha de ser la primera en establecer, por un lado, los límites en los que acaban las directrices de aplicación directa (concisas y categóricas) y dónde empieza la administración; y por otro, la naturaleza de ésta, los deberes de sus principales representantes así como los reglamentos del cuerpo técnico que habrá de desarrollarla. Con ello se consiguen establecer las garantías de Democracia y eficacia de las administraciones que luego se han de concretar

[1056] BASTIÉ, J. y DEZERT, B.: *La ville*, Masson, Paris, 1991, p. 371.

en cada Municipio. Es por estas funciones que cumplen las Leyes Estatales y autonómicas que no deben ser entendidas como un recorte de la autonomía local, y mucho menos pueden ni deben desaparecer.

- Normas de aplicación directa

Debido al carácter general de su desarrollo práctico, las normas de aplicación directa han de ser debidamente seleccionadas y cuidadas a efectos de no contribuir a provocar el resultado contrario al que se desea. Así hemos visto como, de nuevo, en los Municipios rurales sin Planeamiento, se contemplaban alturas máximas, que pueden no coincidir con las alturas históricas del casco urbano.

Lo mismo ocurre con el establecimiento de los coeficientes de edificabilidad, en algunos casos muy positivos, pero en otros (sobre todo los que superan el aprovechamiento correspondiente al inmueble existente) nefastos para las estructuras históricas.

Sin embargo, y sobre todo en la gran "explosión" jurídica producida con las autonomías, también se empiezan a sistematizar preceptos muy demandados como la problemática de las instalaciones eléctricas y de telecomunicaciones o la superación de la declaración de ruina como límite para la conservación. Aunque siempre muy restringido al suelo no urbanizable o dotado con algún tipo de protección.

Nuestra propuesta se centra concretamente en la atención urgente al suelo urbano, en el caso de las Normas urbanísticas, reivindicación que hemos manifestado sobradamente y a la que ya hemos dado alguna alternativa. Es el caso de las transferencias de aprovechamiento urbanístico[1057], que evite la

[1057] Aunque hoy en día esta no es la única solución. Hay que considerar que los problemas de igualdad en los beneficios lucrativos (derivados del mercado del suelo y de los usos y funciones previstos), los cuales se intentan paliar con este sistema de coeficientes, ocasionan terribles consecuencias a las Ciudades históricas por motivos ya expuestos, relacionados principalmente con la homogeneización y pérdida de las diferencias constructivas históricas. Muchas veces las Transferencia de Aprovechamiento Urbanístico son inaccesibles para muchos Ayuntamientos, sobre todos si la edificabilidad histórica y la permitida por el Plan poseen una diferencia abismal. No son pocas las propuestas que se han dado desde el derecho urbanístico a esta medida. Una de las más sugerentes, aunque conforme a las directrices del Texto Refundido de 1992, declarado anticonstitucional en muchos de sus artículos, es la que dan B. BRUSILOVSKY FILER y T. FRANCHINI ("El aprovechamiento tipo.

destrucción sistemática, no ya de inmuebles concretos sino de manzanas históricas completas y del paisaje urbano en general. El rígido control que requieren las realineaciones de viarios, con todo lo que ello supone para la trama histórica de nuestras Ciudades, es otro punto que necesita de reglas estrictas. Ello no supone una merma de las plusvalías ni la erradicación del suelo del mercado, pero sí un arbitraje que se está reclamando desde hace décadas.

Las Leyes patrimoniales, por su parte, siguen manteniendo una deuda importante con los bienes integrantes que radican en los distintos Municipios españoles. Su indefinición jurídica los hace especialmente vulnerables a cualquier intervención urbanística. Estos bienes, curiosamente dispersos en suelo urbano, caracterizan la Ciudad Histórica y sólo son susceptibles de protección cuando se advierte potencial para su declaración.

La disciplina de estas medidas para con el Patrimonio Cultural local no será contradictoria si todas tienen como objetivo común su conservación y su protección. Ello significa que, más allá de los solapamientos, de las coincidencias o incluso de las reiteraciones, no serán excusa para obviar su cumplimiento siempre y cuando exista un cometido único en todas ellas.

Y en este contexto, la Administración Local requiere ya de nuevas formulaciones jurídicas que consoliden su responsabilidad en la protección del Patrimonio, tomando como argumentos los valores antropológicos, culturales y sentimentales del *locus*. Su requerimiento se concentra en la asignación de un marco donde su gestión adquiera pleno sentido.

- Pautas de administración

Aspectos generales y específicos de los cascos históricos", *Revista de Derecho Urbanístico*, 145, Montecorvo, Madrid, 1995, pp. 127-140), donde se exponen "Ordenanzas mixtas condicionadas", con factores de ponderación variables sobre una misma área de reparto (casco histórico) en función de las tipologías edificatorias, en aras de conservar su diversidad, y el fomento de los usos (eminentemente residencial), en detrimento del lucro. El trabajo con los datos catastrales **por parcela**, convierte este método en una cuestión de sumo interés para atender a cada inmueble o solar en particular. Hay también medidas de interés como la que exime de la cesión obligatoria del 15%, no ya a los edificios protegidos, sino sobre todo a los edificios que son rehabilitados aunque no se tenga este deber. Con esta estrategia, como apuntan sus autoras, no se consigue la *igualdad*, pero sí al menos la *equidad* a favor de la Ciudad Histórica.

CAPÍTULO IV

La obligación más apremiante para las Legislaciones Estatales y Autonómicas es el establecimiento de criterios que guíen la administración del Patrimonio Cultural urbano. Es necesario que la Administración Local pueda recurrir al marco legal que le brindan los órganos supramunicipales para saber cuál es su papel en esta tarea.

A nuestro parecer, los Ayuntamientos no necesitan tanto de ellas en cuanto a lo que han de hacer (ya que, curiosamente, no harán nada más allá de lo que se recoja en las Leyes, menos aún si no reporta popularidad, y éstas son, en su mayoría, insuficientes o contradictorias con la realidad local, como hemos visto), sino la forma en que han de concretar su trabajo. El reclamo es, pues, establecer las líneas para una gestión adecuada, que evite la omisión de las obligaciones de los Consistorios, que reconduzca la arbitrariedad política al debate técnico en la toma de decisiones y, sobre todo, que remedie comportamientos irregulares en la clase gobernante.

En el primero de los casos, los textos jurídicos vistos adolecen de un tratamiento directo de la Administración Local, tendiendo a formalizar sus funciones con circunloquios o desde la superioridad de la jerarquía administrativa. El tratamiento de la Entidad Municipal en la Legislación no ha de ser distinto al del Estado o al de la Comunidad Autónoma.

Uno de los cometidos más importantes para la mejora de la gestión es el de reforzar los procedimientos administrativos, destacando, desde nuestro punto de vista, el otorgamiento de licencia, el cual, como ya se ha dicho antes, se ha de convertir en un acto de reflexión sobre los valores de los inmuebles que conforman la Ciudad Histórica. Pero sobre todo, y al igual que se realiza en los organismos competentes en materia de Cultura, que exista una verdadera concurrencia de profesionales sensibilizados con la protección del Patrimonio; es decir, además de arquitectos y técnicos urbanistas, historiadores y arqueólogos, todos y cada uno de ellos con voz y voto. La propuesta entonces es que, al margen de que sea un *acto regulado*, se mejore como *acto*

discrecional, donde el debate técnico adquiera pleno protagonismo atendiendo a las particularidades de los casos[1058].

Pero el reto fundamental sigue estando en la acotación de fórmulas para que los Ayuntamientos puedan construir los instrumentos legales más idóneos a la realidad cultural de su morfología urbana. Ordenanzas y Planeamientos concentran en este sentido la mayoría de las innovaciones necesarias en este campo.

Ni el Estado ni las Autonomías pueden conocer la dinámica de la Ciudad Histórica desde su posición administrativa. Este impedimento ya se hizo patente en las organizaciones más centralizadas del gobierno estatal en la Historia de España donde se hubo de recurrir a los corregidores para conocer de primera mano la realidad urbana de los Municipios españoles[1059]. Es, por tanto el gobierno municipal el más indicado para enfrentarse a los asuntos públicos que compete a la Ciudad Histórica desde sus propias directrices legales.

Salvo la Ley Urbanística donde, a propósito del Planeamiento, sí existe una verdadera preocupación por mejorar los instrumentos propios, la de Régimen Local, y mucho menos la Patrimonial, han incidido en este aspecto como debieran. Las características que se requieren se verán en el siguiente epígrafe.

IV.2.1.2. Fortalecimiento de Ordenanzas y Planeamientos en materia patrimonial

La capacidad de autorregulación confirma a la Administración Local como un órgano autónomo con potestad para incidir en la realidad jurisdiccional que le corresponde.

La tradición de Fueros y Ordenanzas, a pesar de su progresiva especialización, ha ido perdiendo fuerza en los últimos tiempos, a favor de los códigos legales emitidos desde el ámbito supramunicipal.

[1058] TARRAGÓ, M.: "La Ciudad y el urbanismo", en BORJA, J. (coord.): *Manual de gestión municipal democrática*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1987, p. 286.
[1059] Vid epígrafe II.3.1.

CAPÍTULO IV

Es necesario “descender” hasta el contexto municipal para poder crear normas acordes a la realidad cotidiana de la Ciudad Histórica. La pregunta posible en este sentido es ¿qué instrumentos legales queremos para los Consistorios?

El Planeamiento urbanístico (así como sus Ordenanzas específicas) ha sabido integrar casi todos los ámbitos de la actividad humana en la Ciudad. Su habilidad para sintetizar presente, pasado y futuro hace de él la fórmula más apropiada a la dinámica histórica. Con todo, siguen quedando muchos cabos sueltos correspondientes al medio ambiente urbano como incidencias de polución o control de usos, hábitos colectivos, únicamente accesibles desde las normas locales.

Las Ordenanzas municipales y urbanísticas han de traducir al lenguaje legal la actitud hacia la Ciudad Histórica. Ha de ser un instrumento para conducir la vida ciudadana hacia planteamientos acertados y consecuentes con la realidad de su entorno.

Merece la pena recordar la importancia concedida a la Memoria de las Ordenanzas y Planes donde el peso de la argumentación cultural encuentra una traducción eficaz en su articulado. Un verdadero compromiso con la Ciudad en evolución, teniendo como único límite el que imponga la morfología consolidada por el tiempo.

Dentro de los muchos aspectos que puntualmente se pudieran hacer a las Ordenanzas y Normas de Planeamiento, interesa destacar dos. Por un lado, urge la superación del fachadismo y una valoración más científica y vitales de las tipologías constructivas y urbanísticas, así como las excepciones a las mismas que, singularmente, pudieran haberse dado a lo largo de su evolución. Con ello, los vuelos históricos estarían salvaguardados del tradicional vaciado, de los falsos históricos o de las plantas retranqueadas.

Asimismo, y en relación con lo anteriormente apuntado es necesaria una revisión de los niveles de protección, los cuales, habrían de ser sustituidos por análisis más pormenorizados de casos particulares en relación con los conjuntos urbanos. Muchas veces cada grado de protección se corresponde con esquemas genéricos de actuaciones que pueden no acomodarse a las exigencias de los inmuebles sobre los que se actúa. Las líneas directoras de acción deben ser respetuosas con la idiosincrasia de los inmuebles respectivos, pero valorar, al mismo tiempo su aportación al conjunto urbano, no sólo como manifestación de una tipología arquitectónica o su excepción, sino en su presencia en el transcurso vital de la población.

IV.2.2. La urgente superación de la declaración para la puesta en valor del Patrimonio local

Si hay una cuestión que ha confirmado su fracaso en la gestión del Patrimonio Cultural en el ámbito local es el sistema de declaraciones.

Ya apuntábamos en el Capítulo I, la desnaturalización de los inmuebles al ser sometidas a este proceso y la falta de democratización en su aplicación por miedo a la debilitación del concepto Patrimonial o por falta de recursos de las entidades administradoras. Una incongruencia que difería con la apertura de la definición del Patrimonio hacia los valores de civilización postulados desde la Ley Estatal de Patrimonio.

Sus inconvenientes no quedan ahí sino que su inoperancia se manifiesta en una gestión caótica, caracterizada por la lentitud de procedimientos, por la superposición conflictiva de competencias y por imposiciones coercitivas a los propietarios, que, para que puedan ser verdaderamente efectivas, demandan ya al menos un sistema de ventanilla única.

Paradójicamente la teoría italiana que nos ha servido para confirmar este procedimiento, como la garantía para la intervención administrativa conforme a criterios técnicos, ha traído consigo el efecto contrario al que comentara Massimo Severo Giannini en "I beni culturali", llegándose a la dramática conclusión (confusión) de que sólo lo que está declarado es Patrimonio. Ése es el argumento de los anti-patrimonialistas, pero, sobre todo, es el refugio de la Administración Local reacia a la conservación que se desentiende de su compromiso ciudadano (que no de sus deberes, ya que éstos casi no existen) y traspasa el problema a los órganos competentes legitimados para intervenir a través de esta figura.

Las declaraciones, como los Catálogos e Inventarios, en tanto en cuanto ejercicios de selección del Patrimonio han de reconducir sus postulados hacia valores integrados y de no-exclusión. El reto se centra ahora en desterrar la *teoría de que no era preciso proteger lo que no había sido declarado, ya que no reunía suficientes valores artísticos para merecerlo*[1060].

El gesto integrador que han tenido algunas Leyes patrimoniales autonómicas al crear figuras "menores" que absorban gran parte de los bienes culturales municipales, resultan ser

[1060] NAVARRO SEGURA, M. I.: "La validez de una política de defensa de los centros históricos: los aspectos legales y de ordenación", *Ciudad y Territorio*, 77, Centro de Estudios para la Administración Local-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988, p. 53.

estrategias que parten de los mismos principios que los bienes más “relevantes”, y que tarde o temprano incurrirán en los mismos errores que han acompañado al BIC.

Con todo ello se quiere decir: el Patrimonio de un pueblo no es sólo lo que está declarado y aquél que no lo está, merece, como éste, protección.

IV.2.2.1. La catalogación en el ámbito local: apostillas

Hemos visto a lo largo del Capítulo II y, sobre todo, del III cómo la catalogación urbanística y local se ha erigido como la solución más aceptable en la integración de un mayor volumen de bienes histórico-artísticos, con el objetivo de ser consecuentes, al fin, con la realidad cultural de los pueblos.

Valorábamos entonces el doble reconocimiento, tanto desde el ámbito patrimonial como urbanístico, que en algunas Regiones se llevaba a cabo de estos instrumentos. Ésta es, por el momento, la única garantía de que los Catálogos municipales pueden adquirir verdadera entidad normativa (hasta que las entidades locales tengan responsabilidad real en la gestión patrimonial), y no limitarse a ser un requisito formal para que los Planes puedan superar todos los trámites de aprobación. Inventarios y Catálogos son esenciales y constituyen la confirmación de la legitimidad de la Administración para intervenir en la protección del Patrimonio pero su compromiso no puede restringirse a éstos únicamente. Desde la concepción de la Ciudad como una totalidad, estos registros acumulan las acciones conservativas, afectando indirectamente al resto del caserío que queda descuidado. Luego, a nuestro parecer, es equivocada su consideración como una “base realista” para la conservación[1061], requiriendo de otros soportes legales para completar definitivamente su eficacia y su lectura de la Ciudad Histórica.

Para hacer un balance rápido tan sólo hay que preguntarse: ¿cuántos Catálogos conocemos que son absolutamente ignorados en la gestión de la Ciudad? Demasiados. El hecho de que un Municipio cuente con un registro de bienes no significa que tenga una política de defensa del Patrimonio[1062]. Muchos preferirán culpar exclusivamente al gestor, sin intentar llegar al fondo

[1061] *Declaración de Ámsterdam*, 1975, art. 1,
[1062] LORENZO VILLAMOR, F.: “Los Bienes culturales y los inventarios de bienes de entidades locales: el caso de Bizkaia”, *Historia del Arte y Bienes culturales*, Junta de Andalucía-Comares, Granada, 1998, p. 32.

que causa este abandono, a menudo radicada en la debilidad legal asignada a los Catálogos o los planteamientos equivocados con que se formulan.

Así, consideramos que el gran desacierto de los Catálogos sigue siendo las fórmulas tradicionales de registro de los bienes, extremadamente limitadas, así como la comprensión política y social de las mismas. Ya el *Libro Verde del Medio Ambiente Urbano* llama la atención sobre este componente de flaqueza donde se confunde catalogación con "clasificación", reclamando una mayor entidad legal para que oriente verdaderamente las decisiones locales[1063].

El esfuerzo técnico y científico volcado en los Catálogos debe ser algo más que una mera descripción histórico-artística de los inmuebles. Ante todo, no se ha de perder de vista en la redacción de los mismos el fin para los que fueron concebidos, esto es, para la gestión, y, por tanto, ha de ser soporte para la argumentación técnica en las decisiones sobre las intervenciones que habrán de afectarles. Es por ello que en cada ficha, *deberían indicarse unas prioridades, para facilitar una asignación racional de los limitados recursos disponibles con fines de salvaguardia*, e incluso, *las medidas de protección, de cualquier tipo, que tengan carácter urgente deberían tomarse sin esperar a que se establezcan planes de salvaguardia*[1064].

Merece la pena insistir en este punto, que la función que se requiere de los nuevos Catálogos debería ser parecida a la de los Planes Directores de lo BIC, como un retrato real de todas las instancias del monumento.

Finalmente, y enlazando con lo que comentábamos en el epígrafe IV.1.2.1, es necesaria una socialización de los Catálogos[1065]. Sin duda, la preparación de estos instrumentos administrativos ha de superar los límites de su objetivización y reconciliar sus deducciones con la comunidad local. Sólo a través de este proceso adquirirá plena legitimidad.

[1063] *Green Paper on the Urban Environment. Communication form the Commissión to the Council and Parliament*, Comisión de la Comunidad Europea, Bruselas, 27 de junio 1990, p. 26.

[1064] *Recomendación relativa a la salvaguardia de los conjuntos históricos y su función en la vida contemporánea*. Nairobi, 1976, art. 18.

[1065] En este sentido son significativas las palabras de María Morente: [...] *la identificación administrativa, que debe ser superada como acto administrativo y llegar a los ciudadanos*. MORENTE DEL MONTE, M.: "La Ciudad Histórica y el Patrimonio Cultural", *Pliegos culturales*, 2, Delegación Provincial de Málaga, Málaga, 1999, p. 168.

IV.2.2.2. Hacia fórmulas integradas

El Patrimonio Cultural urbano reclama soluciones sostenibles e integradas más efectivas y menos costosas en esfuerzos económicos, administrativos y, sobre todo, sociales.

Las fórmulas indirectas son tanto o más válidas que las directas. Los recursos que vienen dados por el Planeamiento en lo que se refiere a controles puntuales de alturas, edificabilidad, composición, trazados, parcelaciones, etc., pueden llegar a ser mucho más efectivas que el tratamiento aislado y particularizado. Las medidas que en ellos se recojan serán una garantía para la conservación del paisaje y, en concreto, para la Ciudad Histórica entendida como unidad compleja.

El afianzamiento de la *conservación integrada*[1066] en todos los niveles de la salvaguarda patrimonial requiere de la superación de las actuaciones de límites concisos a favor de la dinámica urbana. Estos principios se vienen aplicando a los Conjuntos Históricos declarados, pero se impone ya el momento de que se hagan extensivas a todos los Municipios.

Los procesos de planificación se afianzan pues en la recuperación de los centros significantes de nuestras Ciudades[1067], en tanto reveladores de una manera particular de ser en el territorio.

La generalización de pautas para la conservación en el Planeamiento General y, principalmente las facultades de los Planes Especiales para la recuperación de las áreas históricas, han de sistematizarse con un cometido común: su aplicación en todos y cada uno de los Municipios, cuenten o no con cualquier suerte de declaración.

Como venimos apuntando, ¿qué localidad no cuenta con un centro que aglutine la vida colectiva, que condense la evolución de la comunidad en el tiempo, que determine la actividad cotidiana de los habitantes? Es por ello que el caso concreto de la planificación especial, como ya lo han hecho los Catálogos, ha de preparase en la totalidad de los núcleos urbanos.

Con este compromiso se logran dos objetivos fundamentales:

1066 *Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico*, 26 de septiembre de 1975, art. 7

1067 *Convención para la protección del Patrimonio Arquitectónico de Europa*, Granada, 1985. Art. 1, *Carta Patrimonio Arquitectónico*, 1975, art. 10.4.

- la integración de la Ciudad Histórica con la nueva urbanización, a través de los Planes Generales, los cuales, habrán de prever una articulación con los Planes Especiales, además de reconocer en su planimetría y normativas la presencia del casco histórico, y
- la responsabilidad del Planeamiento Especial con la unidad significante sobre la que actúa, determinada por la intrahistoria de la comunidad y las irrupciones de la historia oficial.

IV.2.3. La Ciudad Histórica como *a priori* en la acción municipal

> *Es conveniente que las soluciones políticas y urbanas analicen el importante papel que puede desempeñar la identidad cultural en tanto que instrumento de gestión urbana*.[1068]

Todo lo dicho en los apartados precedentes se puede resumir en el que ahora comenzamos. La revisión y la mejora que se pretende para el régimen legal (en cualquiera de sus variantes: disciplina municipal, bienes culturales o Urbanismo) sobre el Patrimonio Cultural urbano se puede conseguir si se toma como *a priori* la Ciudad Histórica, así como la relación de ésta con la comunidad local y sus representantes. Un ejercicio que hemos pretendido describir desde nuestra tesis y que ahora adquiere la forma de una reivindicación expresa para el avance definitivo en los planteamientos jurídicos.

Esta máxima puede resultar de perogrullo, pero, si se exige una reflexión en cualquier actuación en la Ciudad Histórica, ésta ha de ser su origen y anteponerse como realidad objetiva directora a cualquier decisión o acto que se lleve a cabo en su morfología.

Así, la Ciudad Histórica y la conservación **no deberían ser la excepción, sino la regla**. Hemos visto como la tendencia general en la Legislación vigente, pero también en la pasada, era la de articular todas las tareas urbanísticas y órdenes de protección con la condición de la existencia de un anterior reconocimiento administrativo de los valores culturales que concurrían y determinaban su tratamiento especial. Es decir, sólo la existencia de algún tipo de registro, bien, (generalmente y con más fuerza) la declaración por Ley cultural, bien la catalogación, determinaban la puesta en marcha de programas de tutela.

Esta medida es la que ha pervertido (y lo sigue haciendo) el concepto de Patrimonio, manteniendo los valores de monumentalidad y singularidad como requisitos para su comprensión y, marginando los principios culturales y sociales que han de generalizarse a todo núcleo urbano existente.

[1068] *Informe Ciudades europeas sostenibles*. Grupo de expertos sobre medio ambiente urbano Comisión Europea Dirección General XI Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil Bruselas, marzo de 1996, p. 242.

Si deseamos una internalización del concepto de Patrimonio Cultural endógeno, se ha de volver, como venimos insistiendo, a la consideración del proceso de externalización, a su formación como realidad cultural de un pueblo. Cualquier planteamiento que objetive las actividades humanas, a través de los Planes urbanísticos, las Ordenanzas o cualquier medida legal, no ha de perder de vista esta naturaleza, para luego saber devolverla mejorada a la sociedad. Recordemos que los Planes, principales instrumentos de actuación sobre la vida urbana, son construcciones lógicas que se desarrollan conforme a premisas artificiales codificadas en la clasificación del suelo. Si estos sistemas de interpretación olvidan la realidad histórica y vivencial traducida en la morfología de nuestras Ciudades, tendremos como resultado una gestión tan nefasta como la que vivimos hoy día.

En definitiva, el Planeamiento que obvia la Ciudad Histórica consolidada, no es un ordenamiento real, y, sobre todo, es un recurso alienante destinado, irremediablemente, al desastre. La tendencia más extendida, sin embargo, es ésta: ordenar y planificar como si nos encontrásemos ante un territorio de nueva planta. Con ello, insistimos una vez más, el suelo y su clasificación no pueden ser tratados únicamente a partir del mercado inmobiliario. Hay que realizar un ejercicio radical que sujete cualquier decisión sobre él a las cualidades y calidades por las que alcanzó esos límites a su explotación. Éste es el criterio más importante que ha llevado a gran parte de la historiografía a diferenciar entre "urbanizar" y "hacer Ciudad", describiendo el proceso actual como *urbanizar sin Ciudad*, esto es, sin hacer prevalecer sus valores culturales y sociales.

La Ciudad Histórica no es sólo, en nuestra opinión, un objetivo a cumplir desde los instrumentos de protección e intervención en el entramado urbano[1069], sino el punto de partida y su línea estructural. Se trata por tanto de naturalizar el concepto de Patrimonio materializado como parte esencial de la urbe (es decir, como la Ciudad misma), y no como algo extraño que requiera de un procedimiento especial de salvaguarda.

Si efectivamente se consigue anteponer la Ciudad Histórica a cualquier medida teórica o práctica, sobrarán las fórmulas especiales de protección, que sólo habrán de aplicarse a los bienes sobre los que ya lo hacen, estos son, los más excepcionales o los que requieran de un tratamiento más complejo.

[1069] *La conservación del Patrimonio arquitectónico debe ser considerada no como un problema marginal, sino como objetivo principal de la planificación urbana y de la ordenación del territorio*. *Declaración de Ámsterdam,* 1975, art. II.d.

Esta hipótesis también se argumenta en la necesidad de que el Patrimonio ha de seguir siendo consecuente con la dinámica vital y el desarrollo humano en el espacio. Como ya vimos al principio, la Ciudad no es una realidad estática, nunca en acto y siempre en potencia, y su evolución es la esencia de toda planificación[1070].

La Carta de Cracovia ha centrado su desarrollo en este aspecto, es decir, en la *variabilidad de los valores* patrimoniales de una comunidad en el tiempo. Ello determina que los bienes culturales no puedan ser definidos *de un modo unívoco y estable* y simplemente se deba *indicar la dirección en la cual puede ser identificado*[1071]. Con ello se erradican los presupuestos de devolver a un estado "utópico" el Patrimonio de los pueblos, es decir, su recuperación a un momento que nunca existió, por pertenecer a un proceso acumulativo de experiencias históricas. El tomar como punto de partida la vivencia de la comunidad local respecto a su Ciudad confirma su valor metodológico en la preparación de proyectos reales que pretendan la socialización de la herencia cultural.

Con ello también se salvarían los problemas de control a la propiedad privada. El reconocimiento del valor absoluto y principio social por excelencia de la Ciudad Histórica, prevaleciente a cualquier concesión para los intereses privados, atenuaría el conflicto que enfrenta a la Administración con los propietarios. Sólo los criterios fundamentados en las directrices consolidadas por la historia son capaces de arbitrar esta situación. Éste es el gran problema a superar dentro del Corpus legal, incapaz de conciliar posturas y satisfacer a todas las partes, en lugar de imponerse conforme a principios y valores irrenunciables presentes en la realidad urbana.

Hemos visto cómo la premisa de actuación de la Ciudad Histórica se confirma en la Memoria de muchos Planes e instrumentos urbanísticos y en forma de análisis previos estructurados en *la historia del plano*, *el orden del plano* (*la estructura urbana*), *los lugares singulares* (*los elementos significativos*), *espacio libre y espacio construido*, *jerarquía de los espacios urbanos*; o *la visión del ambiente: síntesis del paisaje urbano*[1072]. Estos estudios morfológicos se imbrican con investigaciones sociológicas, filosóficas, etc. que son determinantes en la comprensión de la Ciudad en evolución. El problema sigue siendo el salto

---

[1070] *Carta de Nairobi*, 1976, art. 19.
[1071] *Principios para la conservación y restauración del Patrimonio construido*, Cracovia 2000, Preámbulo y, sobre todo, su punto 8.
[1072] RIVAS, J. L. de las: *El espacio como lugar. Sobre la naturaleza de la forma urbana*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1992, pp. 151-156.

de estos criterios al articulado, generalmente demasiado corto para las exigencias que se formulan. Sabemos, por nuestro análisis de los Capítulos II y III que esta correspondencia sigue sin producirse, porque, por ejemplo, es del todo incompatible defender la Ciudad Histórica y contemplar reparcelaciones sistemáticas en suelo urbano.

Así, la comprensión apriorística de la Ciudad Histórica va más allá de sus criterios evolutivos o artísticos erigiéndose en garante de autoestima y satisfacción de la comunidad local, determinante en el control del tráfico, integración de zonas verdes, calidad del aire, control de ruidos, y sobre todo utilización sostenible del suelo[1073]. Como se puede ver toda una sinergia de beneficios derivada de la gestión correcta y responsable del Patrimonio que tiene como consecuencia fundamental la calidad de vida.

Pero esta concepción que entiende la Ciudad Histórica como totalidad pudiera malinterpretarse hacia la concentración en sus componentes paisajísticos determinados por las alturas, fachadas y entramados. Sabemos también es el microcosmos de los inmuebles que necesitan de un tratamiento particularizado. La tipología integra el global de la Ciudad y traduce las dominantes constructivas *armonía de las alturas, colores, relaciones de los volúmenes construidos y de los espacios, proporciones medias, implantación de los edificios* o incluso a la *dimensión de las parcelas*[1074], a cada elemento concreto del casco urbano.

Este planteamiento requiere, por tanto, un tratamiento en las operaciones de los inmuebles que antepongan su valoración histórica formalizada en la tipología, y a partir de aquí, someter a un análisis crítico las intervenciones que mejor se adecuen a sus características morfológicas.

Los principios tipológicos no han de ser una tiranía para la actuación libre y enriquecedora de las formas contemporáneas ni una malversación de las formas tradicionales hacia el tipismo y el mal gusto. Estos discursos pertenecen a los desconfiados y demagógicos del no-saber-hacer o de la incompetencia más insolente.

[1073] Para la Comunidad Europea, en todos estos aspectos influye el *principio de Patrimonio Cultural/calidad del entorno arquitectónico*, tales como la *protección, preservación y rehabilitación de los valores históricos, culturales y arquitectónicos, incluidos edificios, monumentos y acontecimientos; refuerzo y protección de la belleza y funcionalidad de espacios y edificios*. Recogido en *Hacia un perfil de la sostenibilidad local. Indicadores comunes europeos*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2000, p. 8.

[1074] *Carta de Nairobi*, art. 28.

CAPÍTULO IV

IV.3. PROPUESTA PARA LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN

La realidad municipal es la manifestación real del Estado, y como tal ha de ser objetivo preferente en la mejora de la gestión.

La importancia que ha cobrado la vida municipal como plataforma de actuación y definición ciudadana es ya irrebatible. Su presencia histórica, suficientemente demostrada en el desarrollo de esta investigación, exige su conservación como institución más allá de la conurbación y la fusión de localidades amparadas en mejoras de gestión. La política de distritos en las grandes Ciudades y la pervivencia del Municipio rural imponen modelos eficaces reacios a la disolución de sus jurisdicciones físicas y políticas, como garantía de representatividad y cercanía administrativa.

Según venimos apuntando, la asunción de atribuciones en materia patrimonial por parte de las Entidades Locales sigue siendo la meta a alcanzar para una mejora en la gestión municipal con vistas a la protección de los bienes culturales. Y es que la reivindicación de la autonomía local en diversas materias no comporta únicamente *un margen de libertad de acción*, sino que *implica también la asunción de una cuota de responsabilidad en la atención de las finalidades a que debe dirigirse la actuación administrativa*[1075].

La descentralización ha de tener una base cultural al mismo tiempo que ha de responder a necesidades gestoras como premisas. Este es el principio que se ha defendido desde la facción más radical del nacionalismo, sin embargo, y como ya observamos alguna vez, este planteamiento ideológico lo ha entendido como objetivo y dogma a cumplir y no como un medio que es.

El reto es, pues, hacer llegar la gestión patrimonial a todos los Municipios, si bien la transferencia de competencias resulta "temeraria" en la situación en la que se encuentran numerosas localidades y, por ello, si no hay confianza para proceder a las cesiones de tareas, al menos sería necesario establecer delegaciones de los órganos competentes. Con todo, esta medida mantendría la división entre Urbanismo (Ayuntamiento)-Patrimonio (organismo cultural delegado).

[1075] SÁNCHEZ MORÓN, M.: *op. cit.*, p. 181.

Aunque más allá de la asignación de responsabilidades, la verdadera reivindicación es el reconocimiento y delimitación concisa del papel que han de asumir los Consistorios en el concierto administrativo, con el fin de conseguir una coordinación de actuaciones sin interferencias mutuas, y lo más precisas posibles en su aplicación. Esta necesaria concreción de competencias las explica acertadamente C. Vallhonrat:

> *A la Administración Central le corresponde fijar el marco legal básico y las medidas normativas en materia de gestión y financiación, necesarias para activar los procesos de rehabilitación. A los gobiernos de las Comunidades Autónomas su marco legal específico y la asignación de papeles relevantes a los centros de valor histórico en el contexto regional. A los Ayuntamientos, finalmente, el control directo sobre el Planeamiento y la gestión de los procesos de protección y mejora urbana.*[1076]

Es una cuestión meridianamente clara por la que, si no se desea ver exterminado definitivamente nuestro Patrimonio, debemos realizar una reforma integral del orden administrativo vigente hacia compromisos reales y serios de los órganos que lo conforman.

Los ejes fundamentales que articulan nuestra propuesta de gestión son:

- Un reconocimiento de lo patrimonial como un deber natural del Municipio,
- la urgencia en la presencia de agentes técnicos cualificados, propios si es posible, que efectúen la lectura objetiva de la realidad municipal, y sean capaces de plasmarla en una metodología efectiva que lo defina; y, finalmente,
- los materialice en una socialización adecuada de los bienes culturales, la cual se evaluará en una mayor capacidad de respuesta social ante los símbolos que conforman su particular "religión civil": su herencia cultural.

[1076] VV. AA. (CASTILLO, M. A., MORALES, A. J., VALLHONRAT, C. y CAMPESINO, A.): *op. cit.*, p. 70. También Ignacio HENARES CUELLAR (en *Ibidem*, p. 125) invita a *continuar el importante diálogo con las Administraciones Locales, responsables de la ejecución del Planeamiento urbano y territorial, promotoras en los últimos años de la redacción de gran número de Planes especiales, que han mostrado actitudes mayoritariamente implicadas en la conservación del Patrimonio Histórico. La demanda municipal más generalizada es la que parte de la necesaria, y todavía insuficiente, cooperación entre las diversas administraciones, con la finalidad de hacer eficaces social y económicamente los objetivos del Planeamiento y evitar demora en su cumplimiento, que acarrean riesgos para el Patrimonio urbano e histórico*.

CAPÍTULO IV

IV.3.1. El Patrimonio Cultural urbano: responsabilidad natural de los Municipios

> *La vivencia de los problemas plantea la mayoría de las veces el verdadero alcance y significado de las instituciones fríamente contenidas en la letra de la Ley, y sólo el enfrentamiento diario con las situaciones reales nos hace descubrir la auténtica dimensión de la norma*.[1077]

Si hay alguna administración que conozca la ejecución y el efecto de los instrumentos legales y de sus lagunas esa es la Entidad Local. El Municipio vive con especial intensidad los ensayos jurídicos desde todas sus dimensiones; en su ámbito adquieren su plenitud pero sobre todo, es su órgano de gobierno el garante de su consecución.

El caso de la gestión patrimonial es uno de ellos, quizá porque la ausencia de un correcto desarrollo legal tiene su primer síntoma en forma de evasión de acciones propicias a la salvaguarda.

El primer paso para la mejora de gestión sería asumir definitivamente que, si la ordenación urbanística es competencia natural del Municipio, el Patrimonio Cultural urbano como esencia de la misma sería entonces una tarea consustancial a sus principios de gestión.

En este punto surge nuevamente la pregunta crucial ¿depende la jurisdicción de la Entidad Local respecto al Patrimonio de la comunidad que lo disfruta? Dicho de otra forma ¿podemos hablar de un interés local, regional o estatal, cuando estamos proclamando la fruición universal de los bienes? O ¿podemos decir que son expresión de una comunidad local, regional o estatal? Y, de ser así, ¿estos condicionantes justificarían su gestión local, regional o estatal, respectivamente? Ésta es una cuestión utilizada en recursos de anticonstitucionalidad de muchos territorios históricos a la Ley 16/1985, debido a un posible caos competencial. La jurisprudencia entiende que estos tres ámbitos de gestión sobre una misma realidad cultural no deben ser excluyentes sino complementarios[1078]. Eso sí, sin perjuicio de que se delimiten concisamente las respectivas tareas desde cada circunscripción administrativa.

[1077] GRAU AVILA, S.: "Sobre la naturaleza de los Catálogos de la Legislación urbanística", *Revista de Derecho Urbanístico*, 70, Montecorvo, Madrid, 1980, p. 126.

[1078] STC 17/1991. En los "Fundamentos" se aclara que *...el concepto de Cultura, no siendo posible un reparto de competencias en régimen de exclusividad, ... precisa una intervención paralela y concurrente…*

Estas objeciones a la Ley, suponen un insulto a la diversidad y riqueza que encierra el Patrimonio Cultural, como concepto transversal más allá de territorios. Ello no impide que nos sirvan de argumentos suficientes para comprender que el ámbito local, bajo estos criterios vuelve a ser privilegiado: por una parte, la aprehensión de los bienes culturales está enriquecida por la intrahistoria y la experiencia directa de una comunidad heterogénea en constante evolución; y, por otra, debido a este factor es significativa de la población local antes que de la regional o la estatal. El Patrimonio urbano es siempre local, debido a su condición de bien raíz, de *locus*. Ello no impide que luego se sumen otros discursos trascendentes que lo asocian a la historia oficial de las distintas Regiones y del país. Es precisamente este encuentro de intrahistoria e historia la grandeza de lo patrimonial.

La prioridad de gestión no sería pues de desarrollo descendente sino ascendente (del Municipio al Estado), cuando sabemos que ello no es así. Éste no ha de ser el punto de debate, ya que nuestro objetivo es erradicar la jerarquía interadministrativa, no tanto invertirla. En la cuestión patrimonial hay que sumar, no excluir.

IV.3.1.1. La nueva dimensión del Planeamiento y de la gestión urbanística municipal

En la tarea administrativa del Municipio y su legitimidad para la acción en la Ciudad Histórica el primer elemento a considerar es su principal instrumento, esto es, el Planeamiento y, en general, las actuaciones en materia de Urbanismo. *Las autoridades locales son las mejor situadas para manejar y asumir la responsabilidad de la conservación y la salvaguarda del Patrimonio urbano* y *afrontar de una manera global la complejidad creciente de la vida urbana* [1079], y es a través del Urbanismo que consiguen dar sentido a esta política.

La situación que atraviesan las actuaciones urbanísticas en los Municipios es sumamente crítica respecto al Patrimonio. La principal lacra a desterrar son las contradicciones con los valores de la Ciudad Histórica en su desarrollo, los cuales han permitido la destrucción de muchos inmuebles históricos con la aquiescencia de la Entidad Local, sin que por ello se incurriera en ilegalidad alguna. El único control a las irregularidades que se plasman en los

[1079] *European Urban Charter*, punto 4.4. y *Conclusiones de la Conferencia General de Berlín* (Berlín Oeste, 8-12 de Marzo de 1982), art. 4.

Planes urbanísticos únicamente se puede solventar con la consideración apriorística de la Ciudad Histórica, la cual va marcando sus necesidades.

El ejercicio de reflexión y la proyección de objetivos que supone la ordenación urbana ha de ser llevada a un plano de mayor calado: hay que saber escuchar la Ciudad. La lógica del Planeamiento ha de coincidir estructuralmente con la lógica de la Ciudad Histórica, y sus interpretaciones de cara a futuras actuaciones han de estar marcada por la inercia cultural del conjunto urbano.

Así, como la urbe, el Plan está también en proceso. El concepto que lo guía se transforma y se enriquece con el transcurso del tiempo. La capacidad para modificar su contenido se ha convertido en un arma de doble filo que da entrada a los intereses particulares y a las acciones desarticuladas. Ha de existir un replanteamiento de las modificaciones puntuales de elementos, las cuales han de postularse desde su incidencia en el global del entramado urbano, al que pueden perjudicar, y no como una actuación aislada.

Muchas veces estas previsiones de desarrollo o de preparación de áreas para nuevos usos o construcciones fracasan al no atraer a la población para su ocupación. El control del futuro de nuestras Ciudades está en la interacción de la comunidad con su entorno urbano[1080]. A partir de la reflexión adecuada sobre ella, se consiguen mejores y mayores aciertos en su desarrollo.

Una de las revisiones esenciales al concepto que alienta la redacción de Planes en nuestras localidades ha de ser su condición de un instrumento para la educación en la Ciudadanía y el respeto al bienestar común, elementos éstos donde, como sabemos, el Patrimonio cumple un rol decisivo. El Plan ha de ser el primer reflejo de una política municipal benevolente con sus bienes culturales, traduciéndose en un código normativo que vehicule la propiedad individual y el interés general hacia la conservación.

Ello conlleva refuerzo más allá del Planeamiento que abarque todos los ámbitos de la gestión urbanística. Así, hay que endurecer las sanciones y proporcionarlas a la infracción, tales como los desarrollos irregulares de obras. No sólo la Legislación de Urbanismo se ha de hacer cargo de esta cuestión sino que, sobre todo, las Ordenanzas se han de esforzar en controlar la situación que disculpa al propietario que destruye bienes con potencial cultural. El control de la declaración de ruina provocada *ex profeso* para la demolición es otra de las

[1080] *Carta Europea de la Ordenación del Territorio*, 6ª CEMAT, Torremolinos, 19 y 20 de mayo de 1983, punto 11.

cuestiones que se han de contemplar, haciendo efectivos los registros de solares, y ejerciendo la potestad que le es asignada en la conservación forzosa de inmuebles.

Pero no todas estas actuaciones se han de hacer por medios coercitivos, es necesario conseguir a través de fórmulas indirectas que la recuperación de los inmuebles se conciba como un método más productivo que la construcción de nueva planta. No basta, pues, sólo con medidas legales sino con una gran habilidad gestora, especialmente en el medio económico, mediante la cual se busca crear todo un entramado ideológico para reconducir la actividad constructiva hacia el mantenimiento de las tipologías arquitectónicas. Las concesiones en las comisiones de trámites administrativos, convenios con entidades bancarias para conseguir créditos a largo plazo y cuotas mínimas, atraer el patrocinio privado, son algunos ejemplos que se han generalizado entre los incentivos para la tutela. La intervención de la Administración Pública local permite además un equilibrio de precios, *limitar densidades*, *suprimir las plusvalías* o igualarlas sin perjudicar a las estructuras históricas[1081].

Hemos de tener en cuenta que tanto las tareas de Cultura como las de Urbanismo se financian con ingresos generales, siendo secundario y excepcional el recurso de tasas especiales[1082].

Estos esfuerzos económicos de la Administración Local son compensados, como ya se ha comentado antes, por los órganos supramunicipales mediante reservas de partidas presupuestarias destinadas a tal efecto. Sin embargo, el reto de la autonomía local en la gestión del Patrimonio ha de ser la autosuficiencia financiera. Las subvenciones y ayudas internacionales, nacionales y autonómicas no deben abarcar la totalidad de los presupuestos en conservación[1083], si bien suponen la base fundamental para iniciar el despegue, especialmente en localidades con recursos limitados.

Estos programas de apoyo no pueden prolongarse indefinidamente, ni las subvenciones atraídas para las mejoras integrales de los cascos urbanos han de ser otorgadas para siempre.

[1081] BASTIÉ, J. y DEZERT, B.: *op. cit.*, p. 263.

[1082] *Libro Blanco de la Autonomía Local de Andalucía*, Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, 2003. (web de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, www.famp.es), pp. 111 y 112.
El establecimiento de tasas especiales siempre es motivo de conflicto. Recordemos la problemática de la "ecotasa" balear o la de Getafe. El establecimiento de las mismas conlleva una concienciación Ciudadana muy importante respecto a su Patrimonio, que consiga que el vecindario no se sienta presionado sino que entienda este ejercicio como un beneficio propio.

[1083] *Tercera Convención Europea de Ciudades Históricas. Declaración final*, 1 de diciembre de 1978 en Landshut, R.F.A., art. 8.c.

Para ello, el proyecto iniciado a través de estas bases económicas ha de tener como objetivo que los ciudadanos puedan activar fórmulas de protección propias.

Pero la mejora de la gestión urbanística y su orientación patrimonial se consigue hoy desde otras plataformas de administración. Nos referimos a las mancomunidades y consorcios donde encuentran su lugar la actividad municipal respecto al Patrimonio y la Cultura local. La comarca, en estos casos, ha sido una respuesta importante a las deficiencias, permitiendo crear programas de dinamización municipal dentro de circuitos mancomunados. Algunos Planes Territoriales como el andaluz ha preparado *agendas de cooperación entre Ciudades*[1084], soportándose también en la base cultural de la comarca, uno de los síntomas de la apertura de gestión local fuera de sus fronteras.

Sin embargo, esta aspiración de proyección del Municipio ha de ir más allá de la comarca. Los medios tecnológicos han conseguido hacer de nuestros pueblos y Ciudades importantes centros de comunicación global, donde se pretende la implicación del mismo en la dinámica internacional. La nueva gestión municipal se proyecta hacia Europa con la que establece enlace directo a través de programas culturales y económicos. De esta relación "glocal"[1085] sale especialmente beneficiado el Patrimonio Cultural urbano, especialmente, con asimilación de la teoría que sobre él surge de los círculos internacionales más elevados.

IV.3.1.2. ¿Gestión directa o indirecta?

Conectando ya con el epígrafe que sigue, cabe el análisis que permita situar la cuestión Patrimonial desde distintas posibilidades de gestión, bien de manera directa desde los Ayuntamientos, bien indirectamente a través de convenios con empresas privadas u oficinas especializadas en esta tarea.

El *Libro Blanco de la Autonomía Local Andaluza*, analizaba los pros y los contras de estos sistemas de gestión[1086], que nos sirven como esquema director para desarrollarlos en función de los bienes culturales. Por una parte, respecto a la "gestión directa", el Libro reconoce que

[1084] *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Bases y Estrategias*, Dirección General del Territorio y Urbanismo, 1996, p. 142. (Página de la Consejería de Obras Públicas y Transportes en www.andaluciajunta.es)
[1085] *Vid. supra* nota 196.
[1086] *Libro Blanco de la Autonomía Local de Andalucía*, Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, 2003, p. 107 (web de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, www.famp.es).

es el medio más capacitado para un *control inmediato y directo en la prestación de servicios*, un *seguimiento continuo* además de la posibilidad de estar *más cerca de las necesidades del ciudadano*, sin embargo, la Administración Local carece de medios e infraestructura suficientes, posee *poca flexibilidad para ajustar el dimensionamiento en personal o material según las necesidades de un espacio/tiempo específico*, incurre en pésimas gestiones debido a la *rigidez de la estructura administrativa*, o cuenta con una definición de objetivos limitada.

Por su parte, la "gestión indirecta" permite *una gestión con medios materiales y de personal más adecuada y especializada a las necesidades de los usuarios: know how privado* y presta servicios más novedosos. No obstante, concentra el control de servicios en manos privadas y generalmente están sometidas a *contratos y pliegos incompletos*.

Antes de considerar una u otra hay que atender a la demanda del Patrimonio y sus deficiencias de gestión sobre las que venimos abundando y que pivotan en unos recursos extremos tanto económicos como técnicos. Parece ser que con el perfil asignado a cada tipo de gestión, la indirecta sería la más indicada. Y así es cómo muchos Municipios que han decidido reforzar su política patrimonial, eminentemente en su divulgación, contratan empresas de dinamización socio-cultural para cubrir la administración patrimonial.

Sin embargo, es necesario eliminar este carácter voluntario y afianzar responsabilidades y compromisos desde la propia institución pública. Si observamos, de nuevo, el esquema advertiremos que gran parte de las inconveniencias de la gestión directa son cubiertas en la indirecta, en concreto en lo que al ámbito profesional se refiere. Esta circunstancia es del todo inadmisible. La administración directa ha de primar por encima de la indirecta para conseguir una plena socialización del objeto patrimonial, por su carácter de representatividad y de encarnación de los valores civiles, sin embargo, resulta grotesco que sea la situación que atraviesan sus gestores y su funcionariado (uno de los más numerosos y al que se llega a destinar la mitad del presupuesto municipal) el hecho que no le permite conseguir los resultados que cabría esperar. Se impone, por tanto, la necesidad de que la Entidad Local asuma competencias y prepare los mecanismos humanos para dar viabilidad a las mismas.

La especialización de servicios es ya un imperativo que el Municipio no puede prorrogar más, concretamente porque no estamos sólo ante una cuestión política sino de eficacia administrativa.

CAPÍTULO IV

IV.3.2. Los agentes facultativos

> "*... sin embargo, ¿de qué sirve la opinión de un pobre hombre de ciencia contra la todos esos políticos?...*"[1087]

A lo largo de la exposición de nuestras tesis hemos reclamado las *relaciones estructurales de la propia historia y de la Cultura*[1088], encarnadas en el Patrimonio, y animadas en su esencia por la vivencia, dinámica y nunca homogénea, de una comunidad, sin embargo, consideramos que este reconocimiento responde a un ejercicio de objetivización efectuado desde la administración de la institución. Si no existen estos sujetos, el acto de detectar estas relaciones es inviable. La sociedad por sí misma, conscientemente, no es capaz de emprender esta lectura de la realidad que lo rodea, no es capaz de designar como "Patrimonio" esa realidad, aunque sí pueda posicionarse ante él desde otros valores. Es por ello que los fallos en la objetivación, vertidos posteriormente en una deficiencia de socialización, es una de las causas fundamentales por las que fracasa todo el fundamento teórico expuesto.

Es decir, podemos construir un magnífico resorte teórico sobre el Patrimonio Cultural, pero si no hay medios, especialmente humanos, para ponerlos en práctica, nos servirá de poco, a menos que queramos dejarlo suspendido en la estructura epistemológica[1089].

Precisamente el nivel y la complejidad alcanzados por el debate Patrimonial, forjado en los últimos tiempos y constituyendo un elemento de sumo interés no sólo en el ámbito científico sino como parte de las estrategias urbanas y turísticas, requiere de una cualificación de aquellos que hayan de llevar estos planteamientos a la práctica.

El reto que se propone para la mejora de gestión lo protagoniza una reforma integral del cuerpo de funcionarios locales donde tengan cabida los expertos en Patrimonio y su gestión,

---

[1087] IBSEN, H.: *Un enemic del poble*, Teatres de la Generalidad Valenciana, Valencia, 2003, p. 32 [traducción libre de la autora]

[1088] MORENTE DEL MONTE, M.: "Patrimonio Histórico e Historia del Arte. Una invitación a la reflexión", *Boletín de Arte*, 17, Universidad de Málaga, Málaga, 1996, p. 103.

[1089] En este sentido conviene recordar las palabras de M. WAISMAN (*op. cit.*, pp. 231-232):

> *En tanto que el que hace cosas, el que diseña, y más aún el que construye, no puede perder de vista la naturaleza de las cosas, no puede abstraerse de ellas. Su relación con las cosas es directa, está en contacto con el fenómeno mismo, no con reducciones del fenómeno –el arquitecto del tablero, que no se mantiene en contacto con la obra, corre precisamente el riesgo de perder de vista el fenómeno y de quedar en relación con una mera reducción–.*

en un intento por apartar definitivamente la arbitrariedad en las decisiones y crear programas e instrumentos rigurosos y de calidad.

IV.3.2.1. En el camino frente a la corrupción

Si hay una circunstancia que en los últimos tiempos se asocia de manera automática a los Ayuntamientos es la corrupción. Ya hicimos mención en cómo en los albores de la consolidación del municipalismo español a principios del s. XX y de manos de la élite intelectual abanderada por José Ortega y Gasset (o Joaquín Costa), el problema del caciquismo se había erigido como centro del debate del nuevo orden administrativo.

Entonces, el gran pensador propuso una terapia homeopática donde sólo se podía detener al cacique con sus mismos medios: oponiendo fuerza a la fuerza, y autoritarismo al autoritarismo.

Hoy, como ayer (y como siempre), la corrupción es un mal endémico de nuestros Municipios, y de otras tantas Administraciones Públicas, y negarlo es volver la espalda a la evidencia. Sin embargo, la respuesta orteguiana seguiría siendo la misma, aunque con matices. La trayectoria histórica de la vida municipal ha variado considerablemente desde entonces. La Administración Local, hoy arropada por la descentralización regional y el Estado de Derecho, aporta los resortes principales para enfrentarse a esta problemática.

El tratamiento homeopático, pues, parte ahora de otro método: afrontar el problema de lo local desde lo local, la ineficacia de la Administración Local desde la propia Administración Local. Hay que tener en cuenta que el envenenamiento de la corrupción no sólo pertenece a la clase política sino que abarca también a una parte importante de la Ciudadanía, que, a su vez, la soporta en el poder. Este bucle infinito sólo puede interrumpirse desde dentro, intentando *identificar sus resortes*[1090], y oponer medidas de contrarresto.

Aunque las pretensiones para establecer pautas de corrección aplicadas desde el medio nacional o autonómico resultan inútiles, las Legislaciones emitidas desde un ámbito u otro alcanzarán a cercar lo más posible las competencias y actuaciones municipales: *los poderes*

[1090] IGLESIAS MARTÍN, A.: *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las Entidades Locales*, Ariel, Barcelona, 2002, p. 227.

locales deben tener competencias precisas y amplias en materia de protección del Patrimonio arquitectónico[1091].

La distinción entre la gestión política (-ideológica) y la administrativa, aunque ambas sean igualmente imprescindibles, se hace necesaria, pero sobre todo hay que reforzar esta última en lo que se refiere a la dignidad de las Entidades Públicas. Ésta es la respuesta homeopática que se propone: refuerzo de la administración y de sus profesionales[1092]. Dicha opción no ha de ser confundida como una réplica tecnócrata a los principios democráticos, sino, por el contrario un intento por conseguir que la ciencia contribuya a una mejora en los rendimientos de nuestro sistema político y donde se consiga una adelanto integral en los servicios. Es decir, la gestión política ha de encontrar en la gestión administrativa los elementos que garanticen una mejora en su desarrollo, así como ésta ha de conseguir en aquélla la plataforma para la puesta en marcha de sus planteamientos. Sin embargo, una no debe interferir en la otra: no se puede (debería) politizar el aparato administrativo, como tampoco el funcionario debe ocupar un cargo en la política ni dejarse arrastrar por ésta[1093].

A nuestro parecer, esta complementariedad no se ha producido en el contexto municipal, en especial porque, tras la Transición se habla, como ya hemos dicho en capítulos anteriores, de una descentralización política pero no administrativa. Ello conduce a definir al Municipio como un órgano de gestión débil y vulnerable a las arbitrariedades poco éticas.

[1091] *Declaración de Ámsterdam*, 1975, art. II.2.

[1092] El régimen de funcionarios del Estado que desarrollan su trabajo en las Entidades Municipales surge desde el siglo XIX *para hacer frente al caciquismo y corrupción existente en aquel momento*. *Primer borrador del libro blanco para la Reforma del gobierno local en España* [art. 2º, apartado segundo, de la Orden APU/2648/2004, de 27 de julio (BOE del 4 de agosto)], Madrid, 10 de enero de 2005, p. 124. La preparación de un cuerpo de funcionario con el fin de garantizar *la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función*, también se manifiesta en la *Ley de Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 de abril*, art. 92.2.

[1093] WEBER, M.: *El Político y el Científico*, Alianza, Madrid, 2003.
Conviene también hacer mención, en este sentido, de cómo las teorías marxistas más extremas hacen una definición del técnico como un empleado que pone *sus conocimientos al servicio del mejor postor, junto con su origen social medio o pequeño burgués, le adscriben con frecuencia como miembro participante del capital y a su servicio*. Y continúa: *los técnicos se debaten entre la sumisión ideológica al sistema dominante y la lucha interna entre ellos por acaparar un mercado libre cada vez más reducido, o venderse como fuerza de trabajo asalariada de las grandes empresas de construcción… Los técnicos son el instrumento que usan los especuladores y prometedores para dar un contenido 'legitimador' a sus demandas. Salvo honrosas excepciones, la planificación urbanística del país, con el más descarado objetivo especulador, ha recibido las bendiciones sociales de la mano de los técnicos, como aliados del capital y del poder establecido*. GARCÍA BELLIDO, J. y GONZÁLEZ TAMARIT, L.: *Para comprender la Ciudad. Claves sobre los procesos de producción del espacio*, Nuestra Cultura, Madrid, 1980, p. 152. Lamentablemente, hay una gran parte de verdad en estas palabras.

Éste es el caso del Patrimonio, el cual carece de representación administrativa en el organigrama municipal y, sujeto, por tanto, a conflictos de intereses donde las argumentaciones teóricas que lo soportan no tienen cabida ni defensor.

El gobierno local no puede decidir por él mismo cuestiones sumamente espinosas como la Ciudad Histórica si no es con el asesoramiento de un funcionariado capaz de trabajar desde su conocimiento. La presencia de agentes especializados en el seno de la Administración puede que no consiga reconducir la política urbanística, actualmente obcecada en la especulación, pero sí es cierto, que estará puesto el germen en su propio entramado para contribuir a su mejora hacia la protección de la Ciudad Histórica.

IV.3.2.2. Nuevos perfiles para los funcionarios locales

Los funcionarios encargados de completar la administración de la Ciudad Histórica son, entendemos que por defecto, arquitectos, arquitectos técnicos y abogados, muchos de ellos sin preparación alguna en Patrimonio Cultural o, ni tan siquiera (es alarmante) en Urbanismo. En muchos de ellos ha estado la clave de la recuperación de grandes áreas de la morfología urbana, otros, sin embargo, han contribuido a su desaparición.

Las gerencias de Urbanismo y la gran mayoría de nuestras oficinas técnicas encarnan en su organización la dejadez de la Administración y del aparato legal por incluir profesionales especializados en bienes culturales. La ausencia de oficinas especializadas o de agentes facultativos en los organismos dependientes de la Entidad Local resulta ser inquietante si atendemos a la argumentación que antepone la Ciudad Histórica a toda planificación.

Generalmente, y como hemos visto, este servicio se viene prestando en función de la existencia de alguna declaración, eminentemente de Conjunto Histórico, en el término municipal, aunque, salvo honrosas excepciones, no es sistemática la obligación de su creación.

Este hecho dice mucho no sólo de las deficiencias de gestión sino del concepto de Patrimonio que se sigue manejando y que se sigue “vendiendo” desde la Legislación, en el que no es necesario profundizar más. El objetivo a cumplir para una mejora en la práctica

patrimonial ha de superar la declaración como condicionante de la presencia de oficinas o de agentes técnicos especializados.

Esta carencia fatal es la que al día de hoy impide nuestra propuesta de convertir las licencias y otros procedimientos administrativos de incidencia directa en la Ciudad Histórica, y que no pueda materializarse en actos discrecionales de ejercicio de reflexión y argumentación técnica sólida. La medida descrita está afianzada en muchos países de importante trayectoria democrática con instituciones administrativas y de gobiernos muy consolidados, sin embargo, en nuestro caso, las normas siguen determinando el pulso de la acción en la Ciudad y, por eso, la apuesta sigue siendo mejorarlas, obviando el avance paralelo del sistema administrativo.

Las Entidades Locales deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz[1094], sin embargo, la Ley ha de corroborar su presencia y la Administración Local ponerla en práctica.

Pero no basta con que se inscriban estas oficinas con funciones de asesoramiento, sino que, sobre todo y para que adquieran plena forma, urge también dar a sus argumentaciones mayor carácter vinculante y potestad de decisión dentro de las Comisiones/Juntas de Gobierno.

Luego es decisiva una reglamentación donde se imponga la presencia del técnico Patrimonial, especialmente en lo que afecta a la ordenación urbana. No hay ya Documento Internacional que no reconozca una posible mejora de la eficacia en la conservación de los bienes culturales vinculándola a la existencia de profesionales que lo pongan en práctica[1095]. Será la *Carta de Ámsterdam* la que trate más exhaustivamente el desarrollo del organigrama local, incluyendo en él a *delegados responsables para todos los asuntos que conciernan al Patrimonio arquitectónico y a los sitios*, así como *organismos de utilidad pública, creando un vínculo directo entre los usuarios potenciales de los edificios antiguos y sus propietarios*[1096].

La socialización de la construcción objetiva del Patrimonio requiere agentes que puedan efectuarla de una manera indirecta, a través de la gestión, o directa, mediante la difusión.

[1094] *Instrumento de Ratificación, de 20 de Enero de 1988, de la Carta Europea de 15 de octubre de 1985 de Autonomía Local*, Estrasburgo, art. 6.
[1095] *Principios para la conservación y restauración del Patrimonio construido*, Cracovia 2000, punto 14.
[1096] *Declaración de Ámsterdam*, 1975, art. 2.

En este panorama el Historiador del Arte cumpliría el perfil del nuevo técnico que los Ayuntamientos o demás organismos locales debieran incluir en sus filas burocráticas para asegurar una administración adecuada de la Ciudad Histórica[1097]. Su sobrada preparación en materia de conservación, defensa y divulgación de los bienes culturales (al margen de su ya vasta formación en conocimientos de esta índole), gracias a los nuevos Planes de estudios previstos en las nuevas titulaciones, lo dota del perfil más idóneo, no ya para la objetivación y la construcción teórica del Patrimonio, sino con el fin de articular los mecanismos necesarios para su subjetivización.

El trabajo conjunto de los técnicos existentes y la incorporación definitiva del historiador del Arte al equipo de trabajo, conseguirá, desde nuestro punto de vista, matizar las decisiones del Gobierno Municipal sobre la Ciudad Histórica y juzgarlas convenientemente desde su esencia, esto es, desde su componente vital y cultural.

[1097] Importantísima es pues la reivindicación de Gonzalo BORRÁS en su libro *Cómo y qué investigar en Historia del Arte. Una crítica parcial de la historiografía del arte española* (Serbal, Barcelona, 2001, p. 162) donde afirma que *Debemos defender que la presencia técnica del historiador del Arte* [...] *sea exigible por Ley, o al menos por exigencia administrativa, y no responda tan sólo a la hospitalidad o cortesía interdisciplinar de los actuales técnicos responsables de las memorias o proyectos de restauración*.

IV.3.3. El reto de la municipalidad plena: la participación pública

Uno de los indicativos de la eficacia de una gestión, sea cual sea el órgano administrativo que la ponga en marcha es la capacidad de respuesta y el nivel de participación de la comunidad en la cuestión. Es decir, cualquier actuación de la Entidad Pública que no integre a la población en sus decisiones, difícilmente podrá asimilarse en el ámbito social, fracasando en toda su amplitud. Pero, sobre todo, la Administración que trabaja al margen de la población pierde la dimensión real del problema. El control verdadero que han de poseer los gestores locales es el que ejerzan los ciudadanos sobre ellos. Este "ouroboros" se explica en el hecho de que todo organismo municipal necesita de una Ciudadanía responsable para el desempeño de sus actos, y viceversa. Luego, la descentralización no sólo implica al ente local, sino que éste ha de demostrar que la participación Ciudadana es un sujeto más en las decisiones de gestión.

Las Entidades Locales son las principales implicadas en la tarea de involucrar a la población en los asuntos de interés público y es su deber dotarla de todos los medios precisos para que el acceso a los mismos se produzca. La Ciudadanía no logra materializar sus proyectos si no es a través de sus principales órganos de representación que cuentan con todos los medios, técnicos y económicos, para que tales proyectos se normalicen. Ello constituye la realidad del servicio que todo organismo ha de cumplir en sus servicios al bien común.

Precisamente, según ya comentamos en el primer Capítulo, el fomento del *patriotismo cívico*, del sentimiento de comunidad activa, por parte de la Administración Local, tiene en el Patrimonio su principal referente[1098]. Sin embargo, su caso es más complejo. Su socialización, responsabilidad ineludible de los organismos públicos, va más allá de trasladar el conocimiento/apropiación del mismo: se exige una respuesta que permita, no ya enriquecer sus vínculos con la Ciudad Histórica, sino derivar de ellos medidas de defensa propias por parte de los habitantes en cuya vida cotidiana se inscribe.

Los programas de concienciación y conducción de la vida plural hacia el Patrimonio deben ser, en realidad, el catalizador que incentive la actuación de la población a favor de la salvaguarda. Es decir, ha de **convertir en hábito** el interés, pero sobre todo, **el respeto activo a la Ciudad Histórica**.

[1098] *Gobiernos nacionales, Ciudades y sociedad ante la Conferencia Habitat II*, *Elementos para una posición europea.* Estambul, 1996.

Sabemos sobradamente que el fracaso de la política patrimonial ha sido, hasta no hace mucho tiempo, su carácter inaccesible para el ciudadano, y su imposición, muchas veces sin los debidos argumentos, de restricciones a las acciones propias. Problemas como la perversión de las formas de vida ante los intereses económicos derivados del turismo y la *invención de la tradición* por parte de una comunidad, creando una pantomima de sí misma, y un objeto más de la mirada artificial del visitante, constituyen perjuicios derivados de una falta de "psicoanálisis de masas" y una alteración radical de la "personalidad" de la misma. Es decir, y siguiendo el ejemplo especificado, el hecho de establecer un programa de atracción turística a partir de los elementos culturales donde los habitantes sean los principales actores en su consecución pero se olvide la interiorización del mismo, sólo contribuirá a crear una imagen equivocada de su componente cultural y graves consecuencias en la proyección futura de esa sociedad.

La precariedad de la legitimación del Patrimonio en la comunidad local se explica en el hecho de que los únicos implicados en el conocimiento de sus resortes sean los que curiosamente no desean su conservación, y por tanto, desprecian su valor como bien común. Un síntoma de esta circunstancia son las alegaciones realizadas a los Planes. En su mayoría son formuladas por promotores y constructores, así como de particulares, todos ellos con intereses propios y de explotación del suelo. Este sector económico es el que está más atento a las innovaciones del Planeamiento, llegando muchas veces a adelantarse para ofrecer, previamente a la aprobación de modificaciones, proyectos para la zona[1099]. Asimismo, son llamativas también las contadas reclamaciones a proyectos de áreas completas o a los equipamientos públicos[1100]. Luego ¿de qué sirven los distintos resortes de participación, como plataformas virtuales, recursos informáticos, oficinas especializadas…, si no se utilizan para una mejora general, sino para defender intereses particulares?

Luego, esta situación que tanto influye en la debilidad de la (re-)estructuración del Patrimonio en el ámbito social lo ha convertido en una realidad más que vulnerable a los oligopolios e inevitablemente a los mecanismos de la especulación.

En los incentivos de la población las oficinas de asesoramiento cumplen un cometido fundamental. Hay que reconducir la acción Ciudadana hacia la conservación y la protección del Patrimonio requiere un esfuerzo administrativo que haga llegar al tejido social la

[1099] ÁLVAREZ MORA, A. y ROCH, F.: *Los Centros Urbanos*, Nuestra Cultura, Madrid, 1980, pp. 127-128.
[1100] *25 años de Democracia municipal. X Seminario sobre Gestión Pública Local*, Trea, Gijón, 2005, pp. 59-60.

importancia en la calidad de vida de estas actuaciones; superar, en definitiva, el autismo que ha mantenido la Administración y los medios técnicos a su servicio para hacer llegar la realidad de sus actuaciones al vecindario. La accesibilidad a los programas y Planes de la Ciudad Histórica, no sólo se ha de postular desde la forma en que se redacten, sino en crear foros que permitan la intervención pública real y comprometida.

Todo ello se puede resumir en el importante papel que cumple la Administración en la formación del concepto de Patrimonio de la sociedad. Sin una implicación de aquélla en esta problemática es imposible que la comunidad por sí misma emprenda actuaciones coordinadas y al unísono. Si el vecindario advierte el desafecto y la incoherencia que manifiestan sus órganos de gobierno en la atención de la Ciudad Histórica, pierde el referente y el intermediario esencial para relacionarse (patrimonialmente) con ella.

Uno de los puntos "calientes" de la participación pública son las plataformas vecinales que se erigen como lanzaderas para las reivindicaciones populares además de ser también un enlace en la difícil situación entre Administración y Ciudadanía[1101]. Su mayor o menor presencia es directamente proporcional al grado de cohesión del tejido social que conforma la localidad. El caso más relevante, sin duda, es el de las agrupaciones reunidas bajo la defensa de los valores patrimoniales.

El Ayuntamiento ha de asimilar también, como parte fundamental de su política patrimonial, el asesoramiento de las Asociaciones de Vecinos que busquen la salvaguarda de la herencia inmobiliaria. Efectivamente, la Administración Local ha de posibilitar las acciones, formación y funcionamiento operativo de los colectivos que manifiesten esta especial sensibilidad[1102]. Se trata entonces de un dictamen que busca en la población su mejor aliado para una correcta y operativa labor de gestión.

Esta simbiosis entre Asociaciones culturales y Administración es mucho más que necesaria. La falta de recursos humanos y principalmente económicos de los colectivos sociales les impide, en la mayoría de los casos poner en marcha programas complejos de actuación. Es decir, una asociación cultural es incapaz de organizar una política de protección integral de la Ciudad Histórica. Sólo la Administración Local está habilitada para esta labor, a

[1101] Véanse al respecto SÁNCHEZ LUQUE, M. y GUERRERO LORIGUILLO, S.: "El papel de las asociaciones en la gestión y difusión del Patrimonio: el ejemplo de PROCURE en Coín (Málaga)", en *Actas de las VII Jornadas Andaluzas de Difusión de Patrimonio Histórico* (Huelva, 5-7 de noviembre de 2002), Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, 2004, pp. 305-311.
[1102] *Carta internacional para la conservación de las Ciudades históricas*, Toledo 1986, art. 15, entre otras.

partir de los conocimientos y recomendaciones que se propongan desde aquéllas. Asimismo, la Entidad Local puede encontrar en ellas el recurso más importante que cubra las deficiencias de una gestión directa del Patrimonio, como un personal cualificado y sensible a la protección de los bienes culturales o un aparato dispuesto a la difusión y socialización de los mismos.

Pero, nuevamente en este punto, surge un debate fundamental: ¿para qué intervenir si las propuestas que se hagan desde las plataformas Ciudadanas carecen de peso en las decisiones administrativas, no poseen carácter vinculante y no existen figuras a través de las cuales adquieran una función determinante? Es decir, muchas de las observaciones y de las recomendaciones que se hacen desde la Ciudadanía no encuentran los canales adecuados para que exista una respuesta política, simplemente porque carecen de legitimidad en el sistema establecido. Hasta que las decisiones de los habitantes de una localidad no tengan voz y, sobre todo, voto en el seno de la Administración la demanda de una respuesta Ciudadana (favorable o desfavorable) a la problemática de la Ciudad Histórica formará parte de la ficción de legitimación propia del Capitalismo tardío.

CAPÍTULO IV

IV.4. CONCLUSIONES

Aunque las propuestas aquí ofrecidas no abarcan al detalle todos los pormenores de la política patrimonial desde los Ayuntamientos, y, lo que es más importante, no consiguen asentar una voluntad política para llevarlo a cabo, cuestión que reside tanto en los principios éticos y morales de cada uno como en la formación profesional del gobernante, sí hemos considerado en este último Capítulo, así como en los anteriores, que contribuirían a cercar aún más la obligación de una mayor atención a los bienes culturales.

A nuestro modo de ver, se confirma que la decisión díscola y arbitraria del gobernante no ha de condicionar tan determinantemente el futuro de la herencia cultural. Si esto fuera del todo cierto, el soporte teórico-legal que se ha gestado en torno al Patrimonio carecería de sentido, sería inútil. Precisamente los esfuerzos que se han realizado desde este campo se vuelcan en una perfección del sistema y en una mejor canalización de voluntades a favor de lo patrimonial.

Si se ha perdido la confianza, no ya en la actuación del gestor municipal, sino de los medios científicos y humanísticos que el hombre ha puesto a su servicio para actuar sobre la realidad y mejorarla, es posible que sea hora de hablar del fin de la salvaguarda patrimonial, como muchos profetizan. Pero si, por el contrario, confiamos en que los medios de interpretación que se han forjado pueden reconducir actitudes, se conseguirá un progreso sustancial.

Las propuestas que se han visto apenas modifican las técnicas existentes. Se parte de los mismos instrumentos a disposición de la gestión municipal: Ordenanzas, Planeamiento, Catálogos..., cuya experiencia de los mismos ha demostrado que son los medios más viables para intervenir en la Ciudad Histórica, sin embargo, es necesario un replanteamiento de su forma y de su fondo para que se generalice su uso fructífero en ella.

El necesario compromiso con la socialización, la comprensión apriorística de la Ciudad Histórica para cualquier intervención y las soluciones integradas de un Plan que recoja los dos primeros factores, conseguiría un marco adecuado para crear una política coherente con la demanda patrimonial. Una invitación a la reflexión como momento previo a toda práctica

administrativa, no basta; es indispensable centrar el debate de esa toma de conciencia en la existencia de los bienes culturales.

A la espera de poder demostrar en la práctica estas iniciativas, lanzamos este boceto que no sólo deje abierta la puerta a un trabajo más completo, sino, sobre todo, a la esperanza de una mejora de la gestión municipal del Patrimonio Cultural urbano en España.

CAPÍTULO IV

V. CONCLUSIONES FINALES

La tesis que concluimos ha dejado abierta más líneas de trabajo que las que cierra con su investigación. Su ofrecimiento es el de una llamada de atención a todos los profesionales, y en especial a los historiadores del Arte, para que emprendan un compromiso conjunto en la mejora de la gestión municipal del Patrimonio Cultural urbano.

La incidencia en el trasfondo conceptual y teórico donde se apoya nuestro estudio ha venido a demostrar el valor de la comunidad en la formación de la Ciudad Histórica y su conservación. El desglose de los elementos que inciden en su interacción nos recuerda el componente local que albergan los bienes inmuebles más allá de su instancia física. La sistematización de esta relación nos ha llevado, progresivamente, por medio de la Ciudad-Municipio como ámbito político y administrativo, y ayudados por los conceptos culturales emanados del campo intelectual, a su institucionalización. Inevitablemente el primer agente a considerar en este proceso es la Entidad Local, como organismo más próximo y cotidiano al individuo, y las principales vías de acción que legitiman sus intervenciones urbanas: el Planeamiento urbanístico. La devolución a la sociedad de la nueva realidad objetivada en los medios oficiales, con el fin de crear nuevos hábitos sociales favorables a la defensa, conservación y difusión del Patrimonio forma parte de la gestión municipal de los bienes culturales. Quedaba entonces en el aire, la forma codificada en que se articula y se sistematiza esta tarea en su origen, es decir, sólo un análisis legal podía aclarar una parte importante de la praxis local desde su momento teórico.

El repaso a las tres Legislaciones que más inciden en la administración de los asuntos del Municipio (Régimen Local, Patrimonio y Urbanismo), ha dejado inaugurados puntos importantes. Con la revisión de su trayectoria histórica quedan en evidencia los altibajos sustanciales producidos de una etapa a otra. Así, las Épocas Medieval y Moderna están marcadas por la fuerza de la normativa propia donde adquieren especial relevancia las Ordenanzas que, si bien se afianzaban como instrumentos de actuación sobre la morfología urbana, poseían aproximaciones intuitivas a lo que *a posteriori* se entenderá como actitud patrimonialista. A partir de la Ilustración, la postura centralista marca la política estatal y la

homogeneización legal subraya el sistema vertical administrativo desde el Estado al Municipio. Las restricciones en las competencias locales marcan la andadura posterior, que vuelve a vivir sus momentos álgidos durante la Dictadura militar. El Patrimonio Histórico se hace hueco y adquiere regulación propia manifestando en sus textos el devenir conceptual que se desarrolla en el país. Aunque, con más fuerza irrumpe una compleja plétora de órdenes y decretos urbanísticos que controlan las intervenciones urbanas y las conducen hacia preceptos unitarios y holísticos. En este momento se producen las más graves crisis que afectarán a toda la gestión municipal en adelante: una ruptura entre dos campos legales que actúan sobre una misma realidad compleja, el Patrimonio y el Urbanismo, uno que consagra la intervención estatal en su definición teórico-práctica, otro que afianza a los Ayuntamientos como actores más influyentes en la vida urbana y su desarrollo espacial. Existen, no obstante, concesiones puntuales que permitirán la articulación de uno y otro, así como la irrupción de un vacilante y desdibujado gestor local que no acaba de encontrar su lugar en el organigrama administrativo.

Esta es la herencia que recibe el régimen democrático, fruto de la inercia histórica, y, si bien intenta superarla gradualmente al principio de manera asistemática, será mejorada, sin embargo, con la diversificación legal autonómica. Un cambio que, tampoco ha sido fácil, ya que, al igual que hoy se desconfía de las facultades gestoras de la Administración Local, entonces también se dudó de la descentralización regional. Esta proliferación legal, especialmente acusada en los años noventa tras varias Sentencias decisivas del Tribunal Constitucional, matizan, aunque tampoco extirpan, no ya la incomunicación Patrimonio-Urbanismo, sino la importancia de su gozne principal, máximo actor y contexto al mismo tiempo: el Municipio.

En general, hemos detectado un interés latente por incorporar a los Consistorios en las responsabilidades sobre la Ciudad Histórica desde todos los ángulos que, sin embargo, no ha acabado de tomar forma definitiva, posiblemente como fruto de la desconfianza hacia sus capacidades de actuación. Prueba de ello es la multiplicación de figuras y trámites dispuestos para abrazar el Patrimonio local, desde los Monumentos Provinciales y Locales de 1958 hasta las variadas categorías que han incorporado los textos de las Comunidades Autónomas, a las que cabe sumar la política de cesiones y la apertura del concepto patrimonial a lo cultural en el Decreto-Ley de 1926, entre otros. Sin embargo, en todos los casos se mantienen posturas centralistas (del Estado o de la Región). Las Leyes Autonómicas han contribuido a reconducir el concepto de Patrimonio desde los principios estatales hacia los valores y sentimientos de

una comunidad menos abstracta, sin embargo, han conseguido trasladar la problemática de concentración de competencias del Estado al organismo autónomo. Es por ello que no basta con este traspaso, ya que, aunque positivo, requiere, *para su definición completa, del concurso normativo local*[1103].

Las Entidades Municipales se han visto inmersas en una diglosia respecto a la Ciudad Histórica que es necesario reconciliar para una comprensión integral de la misma como realidad en el tiempo enriquecida por la aportación cultural y significativa de una comunidad, así como la urgencia de que recupere su sentido de jurisdicción social, como elemento transversal a todos los Corpus legales.

De todas las Legislaciones consultadas las más interesante a nuestro parecer, y en relación con el tema que nos ocupa, han sido la de Régimen Local y la Urbanística. Paradójicamente, los textos jurídicos específicos de Patrimonio Cultural han sido los menos relevantes en cuanto a avances en el papel de los Ayuntamientos en la asunción de deberes sobre salvaguarda.

El repaso a los instrumentos y trámites urbanísticos regulados en los Decretos confirman el Planeamiento como el medio que tuvo y sigue teniendo el Municipio para actuar en la Ciudad Histórica, exento, sin embargo, de prioridades sobre la protección de los valores de memoria cultural que se hace presente en su morfología. Ante todo, los Planes de Urbanismo han de encontrar una pauta que estructure, de manera coherente su desarrollo, y no neutralice las concesiones a la salvaguarda con la permisividad en las destrucciones indiscriminadas.

Es por ello que el cometido de este trabajo es el de de-construir a través del análisis el concepto patrimonial, forjado en la institución pública municipal, para re-construirlo en el ámbito social a partir de una gestión adecuada y recuperando sus planteamientos vitales. Con este fin se propone una revisión legal que permita este proceso, hasta ahora traumático para la comunidad local, donde se adopten como premisas los criterios obtenidos de la deconstrucción inicial, los cuales se sintetizan en la Ciudad Histórica.

Es una realidad confirmada al día de hoy: *los Ayuntamientos carecen, en la práctica, de competencias efectivas en la Legislación sectorial protectora del Patrimonio Histórico, tanto*

[1103] GÓMEZ BARAHONA, A.: "Las competencias municipales en la protección del Patrimonio Cultural", SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.): *Ciudades Patrimonio de la humanidad de España. Urbanismo y Patrimonio Histórico*, Ministerio de Educación, Ciencia y Deporte-Grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España, Madrid, 2001, p. 56.

en la estatal como en la autonómica, para llevar adelante verdaderas políticas propias de salvaguarda de sus Patrimonios culturales[1104]. Puede que este vacío normativo no sea la causa definitiva de la problemática patrimonial, pero sí es cierto que es uno de los factores más importantes que influyen en ella.

Se trata de una situación a superar que pasa por la destrucción de falsos mitos asociados a la imposibilidad de acometer una mejora en este ámbito: la espiral de corrupción política y funcionarial alcanzada o la insensibilidad de los regidores y plenos municipales a estos temas, posiciona a gran parte de los patrimonialistas en la opinión de que un incremento de responsabilidades en esta tarea sería la firma de la "sentencia de muerte" de nuestro legado cultural. Coincidimos con ellos en que efectivamente sería así en las circunstancias en la que nos encontramos: carentes de un soporte legal que acote sus atribuciones, faltos de un personal cualificado que determine el valor cultural a conservar, ausencia de medios económicos para emprender una política de protección…, todo esto perfila una Administración negada para actuar por sí misma en tan ardua tarea, y, lo que es peor, incapaz de trasladar esta problemática a los habitantes como parte ineludible de sus responsabilidades civiles.

Nos encontramos, pues, ante una difícil tesitura consentida, principalmente, desde aquellos que critican esta postura y la toleran como reducto anárquico al que es imposible aplicar cualquier reforma, dejando que sean los especuladores los que marquen su ritmo.

Para superar estas cuestiones es necesaria una revisión a fondo del sistema administrativo más allá de éste, hacia los principios básicos sobre los que se alza la verdad social. No se trata de que la utopía sea la que venza el conformismo, sino la esperanza factible de que con los medios (humanos, principalmente, y en concreto historiadores del arte) que poseemos a nuestro alcance, se consiga encontrar el extremo del hilo que permita desenredar el caos en el que se encuentra la gestión patrimonial.

Sin duda las líneas aquí trazadas son tan sólo una mínima parte del lento proceso que se ha de seguir para que, de una vez por todas, los Ayuntamientos asuman como una tarea **propia** la gestión del Patrimonio Cultural urbano. Para ello, sobre todo, hace falta la convergencia de

[1104] SANCHEZ GOYANES, E.: "Técnicas urbanísticas de protección del Patrimonio Cultural en el Derecho Español", en SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.): *Ciudades Patrimonio de la humanidad de España. Urbanismo y Patrimonio Histórico*, Ministerio de Educación Ciencia y Deporte-Grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España, Madrid, 2001, p. 62.

numerosos profesionales desde muy diversos campos. Para que la Administración Municipal aprenda a leer la Ciudad Histórica, con el fin de ordenarla y actuar sobre ella, ha de conocer los códigos con los que se manifiesta. Sin esta condición, ésta, y cualquier otra propuesta, se malogrará. Valga el estudio que finalizamos para intentar erradicar este desacierto.

CONCLUSIONES FINALES

VI. FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

IV.1.FUENTES

VI.1.1 Documentos Nacionales e Internacionales

Nacionales

- *Carta de Vitoria*, 25 de noviembre 2994. [Síntesis del *Foro 25+25*, que conmemora los 25 años de Democracia en los Municipios españoles]
- *Aportaciones de la comisión de Municipios rurales de la Federación Española de Municipios y Provincias al Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural*. Jornada sobre el Mundo Rural, mayo de 2002 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
- Informe de presentación del *Código para el Buen Gobierno del Gobierno*, Ministerio de Administraciones Públicas, 10 de diciembre de 2004.

Internacionales

ONU

- *Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, 1992*. Conferencia de la ONU para el Medio Ambiente y el Desarrollo (UNCED).
- *Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible*. Johannesburgo (Sudáfrica) del 2 al 4 de septiembre de 2002.

UNESCO

- *Recomendación sobre la conservación de los bienes culturales que la ejecución de obras públicas o privadas pueda poner en peligro.* Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para le Educación, la Ciencia y la Cultura, en su 15ª reunión celebrada en París del 15 de octubre al 20 de noviembre de 1963.
- *Carta Internacional sobre la Conservación y la Restauración de los Monumentos y Sitios*. II Congreso de Arquitectos y Técnicos en Monumentos Históricos, Venecia 1964.
- *Convención para la protección del Patrimonio Cultural y Natural*. Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura, en la 17ª reunión, celebrada en París del 17 de octubre al 21 de noviembre de 1972.
- *Recomendación relativa a la salvaguardia de los conjuntos históricos y su función en la vida contemporánea*. Nairobi, 1976.
- *Coloquio sobre la Conservación de los Centros Históricos ante el Crecimiento de las Ciudades Contemporáneas*, Quito del 7 al 12 de marzo de 1977.

ICOM

- *Carta de Atenas sobre la Conservación de los Monumentos de Arte e Historia*, Octubre 1931.

ICOMOS

- *Carta internacional para la conservación de las Ciudades históricas*, Toledo 1986.
- *Carta internacional para la conservación de las poblaciones y áreas urbanas históricas*, Washington, octubre 1987.

Consejo de Europa

- *Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico*, 26 de septiembre de 1975.
- *Declaración de Ámsterdam*, Octubre, 1975.

- *Renovación Urbana y desarrollo urbano* (Resolución especial nº 1), Bari, octubre de 1976.
- *Participación del público en el proceso de ordenación*. (Resolución especial nº 2. Bari, octubre de 1976).
- *Tercera Convención Europea de Ciudades Históricas*, de la Conferencia de los Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, celebrada en Munich/Landshut, del 29 de noviembre al 1 de diciembre de 1978.
- *Conclusiones de la Conferencia General de Berlín* (Berlín Oeste, 8-12 de Marzo de 1982).
- *Convención para la protección del Patrimonio Arquitectónico de Europa*, Granada, 1985.
- *Instrumento de Ratificación, de la Carta Europea de 15 de octubre de 1985 de Autonomía Local,* Estrasburgo de 20 de enero de 1988.
- *Carta Europea de la Ordenación del Territorio*, 6ª CEMAT, Torremolinos, 19 y 20 de mayo de 1983.
- *Declaration of the European Conference "European historic towns and their associations"*, Valletta (Malta), 1-3 October 1998
- *Declaration of the European Conference, "Europe: a common heritage, Council of Europe"*, Strasbourg, 7-8 October 1999
- *Recommendation 70 (1999) on local law/special status*, Debated and approved by the Standing Committee on 23 November 1999 (see Doc. CG (6) 16), draft recommendation, presented by Mr. J. Guinand, Rapporteur)
- *Resolution 98 (2000) on historic towns in Europe*, Debated and approved by the Chamber of Local Authorities on 24 May 2000 and adopted by the Standing Committee of the Congress on 25 May 2000 (see doc. CPL (7) 5, draft resolution presented by Mr C. Chirita, rapporteur)
- *Código europeo de conducta para la integridad política de los representantes locales y regionales electos*, Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa, 1999.

- *"La participación de los ciudadanos en la vida pública local"*. Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa e informe explicativo, nº 19, 2001.
- *Resolution 121 (2001) on the impact of globalisation on regions*, Chamber of Regions on 30 May 2001 and adopted by the Standing Committee of the Congress on 31 May 2001 (see Doc. CPR (8) 4, draft resolution presented by Mr. B. Suaud, rapporteur)
- *Declaration of the European Conference*, Sofia (Bulgaria), 16-17 May 2002
- *European Urban Charter*, Declaration arises from the European Urban Charter, adopted by the Council of Europe's Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE) on 18 March 1992, a Session held during the annual Plenary Session of the CLRAE (17-19 March 1992, Strasbourg)

Otros

- *Declaración final por unanimidad de la conclusión del Convenio Nacional para la Salvaguarda y el Saneamiento de los Centros Históricos, «Carta de Gubbio»*, Gubbio 17-18-19 de septiembre de 1960.
- *Carta del Restauro*, 1972.
- *Carta del Restauro*, 1987.
- *Green Paper on the Urban Environment. Communication from the Commissión to the Council and Parliament*, Comisión de la Comunidad Europea, Bruselas, 27 de junio 1990.
- *Informe de situación de los trabajos del Grupo de expertos de la Comisión Europea sobre el medio ambiente urbano 1993 – 1996*, Abril de 1997.
- *Principios para la conservación y restauración del Patrimonio construido*, Cracovia 2000.
- *La Carta de Belgrado. Una Estructura Global para la Educación Ambiental*. Seminario internacional de educación ambiental (Belgrado, 13 - 22 de octubre de 1975)

- *Conference europeenne des ministres responsables del 'Amenagement du Territoire. Charte Europeenne de l'Amenagement du Territoire*. 6e session. Torremolinos (Espagne) 19-20 mai 1983 RESOLUTIONS FINALES adoptées par la Conférence.
- *Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad (La Carta de Aalborg).* Conferencia europea sobre las Ciudades sostenibles celebrada en Aalborg, Dinamarca, el 27 de Mayo de 1994.
- *Informe Ciudades europeas sostenibles*. Grupo de expertos sobre medio ambiente urbano Comisión Europea Dirección General XI Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil Bruselas, marzo de 1996.
- *Carta de Lisboa.* Segunda Conferencia Europea de Pueblos y Ciudades Sostenibles, 6-8 de octubre de 1996.
- *Gobiernos nacionales, Ciudades y sociedad ante la Conferencia Habitat II*, *Elementos para una posición europea.* Estambul, 1996.
- *Declaración de Cork. Por un paisaje rural vivo*. Conferencia Europea de Desarrollo Rural, Cork (Irlanda) 7-9 de noviembre de 1996.
- *Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT)***.** Reunión de ministros responsables de Ordenación del Territorio de los Estados miembros de la Unión Europea NOORDWIJK, 9 Y 10 de Junio de 1997
- *Declaración de Sevilla*. Adoptada el 23 de enero de 1999 por los participantes en la Conferencia Euro-Mediterránea de Ciudades Sostenibles, Sevilla, España.
- *Declaración de Vizcaya sobre el Derecho al Medio Ambiente* El Seminario Internacional sobre el derecho al medio ambiente, celebrado en Bilbao del 10 al 13 de febrero de 1999 bajo los auspicios de la UNESCO y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- *Resumen especial del informe sobre las Ciudades sostenibles destinado a las autoridades locales Elaborado por el grupo de expertos en el medio ambiente urbano*, 4th European Commission Conference, Strasbourg, 2000.

- *Declaración de Hannover de los líderes municipales en el umbral del siglo XXI*. Tercera Conferencia Europa sobre Ciudades y Municipios Sostenibles. Del 9 al 12 de febrero de 2000.
- *Resolución aprobada por la Asamblea General: Declaración del Milenio*, Organización de Naciones Unidas en Nueva York del 6 al 8 de septiembre de 2000.
- *Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible*. Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo, 2001
- *Towards more integrated Implementation Of Environmental Legislation in Urban Areas. Working Group on Integrated Implementation of Environmental Legislation*, (final report), Marzo 2002.
- *Agenda 21- Sostenibilidad en el sector turístico europeo*. Foro Europeo del Turismo 2002. Bruselas, 10 de diciembre de 2002.
- *(Draft) Notes on First meeting of EU Working Group: Urban Design for Sustainability*, 18 Dec 2002, DG-Environment, Brussels.
- *Declaración de Valencia. Conferencia Europea "La sociedad de la información como instrumento clave para el desarrollo rural"*. Valencia, el 3 y 4 de febrero de 2003.
- *"Plantar la simiente para el futuro rural: por una política a la altura de nuestras ambiciones". Conclusiones de la Segunda Conferencia Europea sobre el Desarrollo Rural*, Salzburgo 12-14 de noviembre de 2003.
- *Urban Design for Sustainability*. Draft Final Report of the Working Group on Urban Design for Sustainability to the European Union Expert Group on the Urban Environment, 17 December 2003.
- *Urban Design for Sustainability*. Final Report of the Working Group on Urban Design for Sustainability to the European Union Expert Group on the Urban Environment, 23 January 2004.
- *"Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano". Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*. Bruselas, 11.02.2004 COM(2004)60 final.

- *Encuentro de cooperación en desarrollo rural en la Europa ampliada***,** en representación de las administraciones, organizaciones, expertos y entidades vinculadas a la Política Rural y al Desarrollo Rural en Europa, Cáceres (España), los días 2 al 4 de junio de 2004.
- *Conferencia Aalborg+10. Inspiración para el Futuro*, 2004
- *Decálogo de Avilés sobre Cooperación Transnacional*, Avilés 30 de septiembre de 2004. Redactado por los Grupos de Desarrollo Rural europeos y los expertos de Desarrollo Rural

VI.1.2 Legislación consultada

LEGISLACIÓN ANTERIOR A LA CONSTITUCIÓN DE 1978

General

- *Partidas de Alfonso X el sabio s. XIII.*
- *Constitución de Cádiz de 1812.*
- *Constitución de 1845.*
- *Constitución de 1849.*
- *Constitución no promulgada de 1856.*
- *Proyecto de Constitución Federal de 1873.*
- *Constitución vigente de 1876.*
- *Ley de Expropiación forzosa de 1879.*
- *Ley de 15 de septiembre de 1932, Estatuto de Cataluña.*
- *Ley de 16 de diciembre de 1954 de Expropiación forzosa.*

Administración Local

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

- *Decreto de 23 de mayo de 1812 de Formación de los Ayuntamientos Constitucionales.*
- *Decreto de 23 de junio de 1813 aprobando la instrucción para el gobierno económico-político de las Provincias.*
- *Ley de 3 de febrero de 1823, de Instrucción para el gobierno económico-político de las Provincias.*
- *Real Cédula de 17 de octubre de 1824 por el que las Chancillerías nombran los alcaldes ordinarios y demás capitulares y oficiales de los Ayuntamientos.*
- *Reales Decretos mandando hacerla división territorial de España en Provincias y estableciendo en ellas Subdelegaciones de Fomento, de 30 de noviembre de 1833.*
- *Instrucción de los Subdelegados de Fomento de la misma fecha, y Real Orden sobre jura, establecimiento y gobierno de los Subdelegados de Fomento, de 29 de diciembre de 1833.*
- *Real decreto de 1835. Reorganización de los Cuerpos municipales y supresión de los regidores perpetuos.*
- *Real Orden de 25 de julio de 1836 que declara incompatible el desempeño de todo empleo público con los oficios concejiles.*
- *Ley de 15 de octubre de 1836 que reafirma la Ley de 23 de febrero de 1823.*
- *Real Orden de 8 de mayo de 1839, por la que no se admiten interdictos contra las providencias de los Ayuntamientos en los negocios de sus atribuciones.*
- *Real Decreto de 16 de noviembre de 1839, renovación de Ayuntamientos en las Provincias con Fueros.*
- *Real Orden de 9 de enero de 1840, sobre renovación de los distritos electorales.*
- *Ley Municipal de 14 de julio de 1840*
- *Ley municipal de 8 de enero de 1845 sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos.*
- *Real Orden de 25 de marzo de 1846. Nombramiento de alcaldes pedaneos.*
- *Real decreto de 14 de abril de 1852, disponiendo que el Ayuntamiento de Madrid dependa directamente del Ministerio de la Gobernación.*

- *Real Orden de 3 de septiembre de 1866 declarando que es carga exclusiva del presupuesto municipal el entretenimiento y reparación de los empedrados.*
- *Real decreto de 21 de octubre de 1866, que reforma la Ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos de 8 de enero de 1845.*
- *Ley Municipal de 20 de agosto de 1870 (Reformada el 16 de diciembre de 1876)*
- *Real decreto de 6 de mayo de 1871 que aprueba el capítulo II del reglamento para la ejecución de la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870.*
- *Circular de 1 de diciembre de 1871, recomendando que no se de carácter político a las elecciones municipales.*
- *Real Orden de 27 de junio de 1872, sobre la interpretación de varios preceptos de la Ley Municipal de 1870.*
- *Orden de 22 de marzo de 1874, con los requisitos para que sea procedente y admisible el recurso de alzada, contra los acuerdos de los Ayuntamientos en los asuntos de su exclusiva competencia.*
- *Ley de Bases de 16 de diciembre de 1876, mandando que la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870 continúe rigiendo con las reformas que comprender las disposiciones de la presente.*
- *Real Orden de 20 de enero de 1877, sobre variantes que la Ley de 16 de diciembre último introduce en los servicios administrativos y especialmente en el de Beneficencia.*
- *Real Decreto de 2 de octubre de 1877 disponiendo la inserción en la "Gaceta de Madrid" de las Leyes Municipal y Provincial, reformadas con arreglo a la de 16 de diciembre de 1876.*
- *Real Orden de enero de 1887, sobre formación de los reglamentos e instrucciones necesarias para la ejecución de las Leyes orgánicas de las Provincias y de los Municipios.*
- *Real Orden de 4 de marzo de 1893, jurisdicción contencioso-administrativa en las cuestiones que son de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos, con arreglo a los arts. 72 y 73 de la Municipal.*

- *Real decreto de 29 de febrero de 1896 sobre Ordenanzas municipales.*
- *Real Decreto de 25 de mayo de 1900, por el que se establecen las disposiciones aclaratorias del art. 85 de la Ley Municipal sobre enajenación y permuta de bienes municipales.*
- *Real Decreto de 15 de agosto de 1902 sobre jurisdicción contenciosos-administrativa y procedimiento administrativo en asuntos de que conocen las autoridades y Corporaciones provinciales y municipales.*
- *Real Orden de 14 de marzo de 1908 sobre Ordenanzas municipales.*
- *Decretos de descentralización administrativa de 15 de agosto de 1902 y de 15 de diciembre de 1909.*
- *Real decreto de diciembre de 1909, sobre el restablecimiento de la integridad de la vigente Ley municipal.*
- *Estatuto Municipal 1924.*
- *Decreto de 14 de enero de 1933 sobre el traspaso de servicios de Régimen Local a la Generalidad de Cataluña.*
- *LLei Municipal de Catalunya de 5 de enero de 1934.*
- *Ley Municipal de 31 de octubre de 1935.*
- *Ley de 17 de julio de 1945 de Bases de Régimen local.*
- *Reglamento de 17 de mayo de 1952 (Administración Local)*
- *Decreto de 24 de junio de 1955 texto refundido de la Ley de Régimen Local*
- *Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955.*
- *Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen de las Corporaciones Locales, 1955.*

Patrimonio

- *Real orden de 23 de octubre de 1777, sobre asesoramiento de la Academia de San Fernando en todos los proyectos de obras públicas.*

- *Real Orden de 13 de junio de 1844 por la que se crea las Comisiones provinciales y central de monumentos históricos y artísticos. Reformado por Real Decreto de 15 de noviembre de 1854.*
- *Ley de Instrucción pública de 9 de septiembre de 1857.*
- *Real Decreto de 24 de noviembre de 1865 por el que se aprueba el reglamento para las Comisiones Provinciales de Monumentos.*
- *Real decreto de 1 de junio de 1900, sobre formación del Catálogo monumental y artístico de la Nación y el real decreto de 14 de febrero de 1902 sobre la continuación del Inventario general de monumentos históricos y artísticos.*
- *Ley de 7 de julio de 1911 (desarrollada por el Reglamento de 1 de marzo de 1912)*
- *Ley de 15 de julio de 1912 sobre la autorización a la Ciudad de Pamplona para que proceda al derribo de las murallas.*
- *Ley de 25 de diciembre de 1912, sobre cesión al Ayuntamiento de Ceuta del edificio denominado Departamento de Barcas.*
- *Ley de 4 de marzo de 1915, sobre Monumentos arquitectónicos artísticos.*
- *Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926.*
- *Real Orden de 2 de noviembre de 1929 sobre inspección de todos aquellos monumentos que no estando en la actualidad bajo el amparo del Estado, merezcan su protección y auxilio.*
- *Ley de 10 de diciembre de 1931 sobre inmuebles, objetos artísticos, arqueológicos e históricos de más de 100 años de antigüedad y su enajenación.*
- *Decreto de 21 de noviembre de 1932 sobre la formación de inventario de los bienes que se ceden a la Generalidad por el Estado.*
- *Decreto de 30 de noviembre de 1933 sobre el traspaso de los servicios de Bellas Artes y Conservación de Monumentos.*
- *Ley de 13 de mayo de 1933, sobre defensa, conservación y acrecentamiento del Patrimonio Histórico-Artístico nacional.*

- *Llei del Servei de Biblioteques, Arxius, Museus i Patrimoni Històric, Artístic i Científic de Catalunya, 20 de marzo de 1934.*
- *Decreto de 16 de mayo de 1934 por la que se crea la Junta de Protección al Madrid Artístico, Histórico y Monumental. Y orden de 25 de julio de 1934 sobre su reglamento.*
- *Decreto de 16 de abril de 1936 por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley del Tesoro Artístico nacional.*
- *Orden de 23 de diciembre de 1936 por la que se crea la Junta de Cultura Histórica y Tesoro artístico.*
- *Decreto de 22 de abril de 1938 para la recuperación del Patrimonio Artístico Nacional*
- *Orden de 12 de agosto de 1938 sobre organización del Servicio de Defensa y Recuperación de Patrimonio Artístico Nacional.*
- *Orden de 25 de septiembre de 1939 declarando monumento nacional el conjunto subsistente de las murallas de Pamplona.*
- *Decreto de 22 de abril de 1949 sobre la protección del Estado de los Castillos de España.*
- *Decreto de 12 de junio de 1953 sobre el Inventario del Tesoro Artístico Nacional.*
- *Decreto 1864/1963, de julio, por el que se modifica el de 22 de julio de 1958*
- *Ley 197/ 1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y zonas de interés turístico nacional.*
- *Orden de 10 de diciembre 1964. Inscripción en el registro de denominaciones geoturísticas*
- *Orden de 20 de noviembre de 1964, en la que se ratifica las Instrucciones formulada por la dirección general de Bellas Artes para la aprobación de los proyectos de obras en las poblaciones declaradas Conjuntos Históricos.*
- *Real Decreto de 22 de octubre de 1970 por el que se crea las Comisiones Locales de Patrimonio*

- *Decreto 798/1971, de 3 de abril, por el que se establece que en las obras y en los monumentos y conjuntos se han de emplear materiales y técnicas tradicionales.*
- *Decreto de 9 de agosto de 1974. Ordenación de centros de iniciativas turísticas*

Urbanismo

- *Real instrucción de 13 de octubre de 1749.*
- *Instrucción de Corregidores de 1788.*
- *Real Decreto de 3 de noviembre de 1848, sobre levantamiento de planos de las fortificaciones y de la zona militar.*
- *Real Orden de 25 de julio de 1846, sobre levantamiento de planos geométricos de las poblaciones.*
- *Real Decreto de 10 de marzo de 1854 sobre alineaciones de solares en las afueras de Madrid.*
- *Real Orden de 10 de junio de 1854 de Bases para la anchura de las calles y altura de las casas.*
- *Real Orden de 16 de junio de 1854 sobre los trámites en los expedientes de alineaciones de calles, plazas, etc.*
- *Real Orden de 1 de agosto de 1857 sobre rectificación de líneas de calles o plazas.*
- *Real Orden de 10 de julio de 1858, sobre la distancia a que deben estar del arbolado las fachadas de las casas de las afueras de Madrid.*
- *Real Decreto de 1 de diciembre de 1858, creación del cargo de arquitecto provincial.*
- *Real Orden de 19 de diciembre de 1859, aprobando la instrucción para los planos de alineaciones de calles.*
- *Real Orden de 11 de abril de 1860. Establecimientos peligrosos e insalubres de las poblaciones.*
- *Reglamento de 14 de marzo de 1860, sobre arquitectos provinciales.*

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

- *Proyecto de Ley sobre Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras mejoras de las Poblaciones de 1861.*
- *Ley de 31 de marzo de 1862 sobre facultades de las autoridades locales para resolver los expedientes relativos a la reedificación o la expropiación.*
- *Real decreto de 6 de abril de 1864, reglas para la edificación dentro de la zona de ensanche de Madrid.*
- *Ley de 17 de junio de 1864 sobre enajenación de terrenos o pequeñas parcelas.*
- *Real Orden de 20 de marzo de 1865 aprobando la construcción para el cumplimiento de la Ley de 17 de junio de 1864 sobre enajenación…*
- *Real orden de 20 de abril de 1867 sobre la solicitud y concesión de licencias de edificación.*
- *Real Orden de 7 de diciembre de 1871 declarando que la reforma de alineaciones establecidas y la venta o permuta de terrenos para llevarla a cabo exigen dos expedientes.*
- *Real orden de 20 de abril de 1872, por el que se deja sin efecto un acuerdo de la Diputación de Pontevedra que ordenó la demolición de un muro edificado en parte de terreno comunal, por haber conocido aquella Corporación del asunto sin apelación.*
- *Real orden de 21 de junio de 1876 sobre la alineación y derribo de casas ruinosas pertenecientes a más propietarios.*
- *Ley de 22 de diciembre de 1876 declarando de utilidad pública las de ensanche de poblaciones, y dictando disposiciones para regularizar éste en lo referente a calles, plazas, mercados y paseos y sobre tramitación de los expedientes, arbitrios y exenciones, empréstitos, Ordenanzas, etc. (reglamento de 19 de febrero de 1877)*
- *Real Orden de 12 de marzo de 1878 ampliando la real orden de 9 de febrero de 1863 sobre obras nuevas y de reparación y consolidación de casas y de mejora de aspecto.*
- *Real orden de 1 de junio de 1880 sobre trámites de los proyectos de alineación y períodos que abarca.*
- *Real Orden de 22 de diciembre de 1880 aprobando el reglamento para la aplicación de las disposiciones de policía urbana a las construcciones militares*

- *Real Orden de 21 de febrero de 1881 sobre los gastos de conservación de los servicios públicos en las calles y plazas de las zonas de ensanche corresponde a los Municipios respectivos.*
- *Real Orden de 25 de febrero de 1882 declarando válidas y subsistentes las construcciones de sotabancos llevadas a cabo en Madrid con autorizaciones del Ayuntamiento.*
- *Real Orden de 17 de octubre de 1882 declarando que los gastos ocasionados por las aceras correspondientes a las iglesias parroquiales deben gravarlos presupuestos municipales.*
- *Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 14 de julio de 1924*
- *Ley de Ordenación de Solares de 15 de mayo de 1945.*
- *Ley de 12 de mayo de 1956 de régimen del suelo y ordenación urbana*

Ordenanzas

- *Bando de 8 de marzo de 1891 disponiendo que rijan en el término municipal de Barcelona, las Ordenanzas municipales que se insertan a continuación.*
- *Decreto de 16 de diciembre de 1873.*
- *Decretos de 25 de mayo de 1945 por los que la Comisión superior de ordenación provincial de Barcelona y de Málaga.*
- *Decreto de 27 de mayo de 1955.*
- *Ley de 22 de diciembre de 1955.*

LEGISLACIÓN VIGENTE

ESTATAL

- *Constitución Española de 1978*

Régimen Local

- *Ley de Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 de abril.*

- *Reglamento de Bienes de las Entidades Municipales 1372/1986, de 13 de junio.*
- *Legislación Haciendas Locales 39/1988, de 28 de diciembre*
- *Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.*

Patrimonio Histórico

- *Real Decreto 2555/1982, de 24 de septiembre, por el que arbitran medidas para la rehabilitación integrada del Patrimonio arquitectónico en centros urbanos, núcleos rurales y conjuntos histórico-artísticos. Y su desarrollo en la Orden de 24 de noviembre de 1982.*
- *Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español.*
- *Real Decreto 1680/1991, de 15 de noviembre, por el que se desarrolla la disposición adicional novena de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, sobre garantía del Estado para obras de interés cultural.*
- *Real Decreto 162/2002, de 8 de febrero, por el que se modifica el artículo 58 del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.*
- *Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*

Urbanismo

- *Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril.*
- *Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.*
- *Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.*

- *Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana.*
- *Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana.*
- *Real Decreto 2555/1982, de 24 de septiembre, por el que se arbitran medidas para la rehabilitación integrada del Patrimonio arquitectónico en centros urbanos, núcleos rurales y conjuntos histórico-artístico.*
- *Orden de 24 de noviembre de 1982 por la que se desarrolla el Real Decreto 2555/1982, de 24 de septiembre, sobre rehabilitación integrada del Patrimonio arquitectónico en centros urbanos, núcleos rurales y conjuntos histórico-artísticos.*
- *Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, sobre protección a la rehabilitación del Patrimonio residencial y urbano.*
- *Orden 2693/1983, de 30 de noviembre de Rehabilitación Integrada en centros urbanos, áreas rurales y conjuntos histórico-artísticos.*
- *Ley 8/1990 de 25 de junio sobre reforma del Régimen Urbanístico y valoraciones del Suelo*
- *Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.*
- *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.*
- *Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación*
- *Real Decreto sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan, 2002-2005*

AUTONÓMICA

Estatutos de Autonomía

Andalucía

- *Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, Estatuto de Autonomía para Andalucía.*

Aragón

- *Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón.*

Canarias

- *Ley Orgánica 10/1982, de 10 de Agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias*

Cantabria

- *Ley orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cantabria*

Castilla La-Mancha

- *Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.*

Castilla y León

- *Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla-León.*

Cataluña

- *Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña*

Comunidad de Madrid

- *Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.*

Comunidad Valenciana

- *Ley Orgánica 5/1982 de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.*

Extremadura

- *Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura.*

Galicia

- *Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Galicia*

Islas Baleares

- *Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares*

La Rioja

- *Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja.*

Navarra

- *Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*

País Vasco

- *Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco*

Principado de Asturias

- *Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias*

Región de Murcia

- *Ley Orgánica 4/1982, de 9 de Junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia*

Ciudades Autónomas

- *Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta.*
- *Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla.*

Gestión y Régimen Local

Andalucía

- *Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía.*

Aragón

- *Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de comarcalización de Aragón.*
- *Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.*

Canarias

- *Decreto 55/1988, de 12 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de Régimen Local.*
- *Decreto 60/1988, de 12 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de Cultura, deportes y Patrimonio Histórico artístico insular.*

- *Decreto 63/1988, de 12 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de política territorial.*
- *Ley 14/1990, de 26 de julio, de reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias.*
- *Ley 3/1993, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1994.*
- *Decreto 152/1994, de 21 de julio, de transferencias de funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de Cultura, deportes y Patrimonio Histórico-Artístico.*

Cantabria

- *Ley 6/1994, de 19 de mayo, reguladora de las Entidades Locales Menores de Cantabria.*
- *Ley 8/1999 de 28 de abril de Comarcas de la Comunidad Autónoma de Cantabria.*

Castilla La-Mancha

- *Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha.*

Castilla y León

- *Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.*

Cataluña

- *Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña.*
- *Ley 22/1998, de 29 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona.*
- *Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña.*

Comunidad de Madrid

- *Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid.*

Galicia

- *Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia.*

Islas Baleares

- *Ley 8/1993, de 1 de diciembre, de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de Régimen Local.*

La Rioja

- *Ley 3/1993, de 22 de septiembre, de Régimen Local de La Rioja. (Vigente hasta el 11 de junio de 2003).*
- *Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja.*

Navarra

- *Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.*
- *Ley Foral 4/1999, de 2 de marzo, por la que se modifica la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales y la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, en materia de tasas, precios públicos y régimen de inembargabilidad.*
- *Ley Foral 15/2002, de 31 de mayo, de modificación de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.*
- *Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre, para la actualización del Régimen Local de Navarra.*

Región de Murcia

- *Ley de 7/1983, de 7 de octubre, de Descentralización Territorial y Colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las Entidades Locales.*

Patrimonio

Andalucía

- *Ley 1/1991, de 3 de julio, Patrimonio Histórico de Andalucía.*
- *Decreto 4/1993, Reglamento de Organización Administrativa del Patrimonio Histórico Andaluz.*
- *Orden de 9 de mayo de 1994, de las Consejerías de Obras Públicas y Transportes y de Cultura Medio Ambiente, por la que se aprueba el programa regional de Planeamiento en centros históricos.*
- *Resolución de 23 de junio de 1994, de la Dirección General de Bienes culturales, por la que se da publicidad al convenio de colaboración entre el Ministerio de Cultura y la Comunidad Autónoma de Andalucía para el Asesoramiento técnico del Instituto de Conservación y Restauración de Bienes culturales, en materia de Patrimonio Histórico Español.*
- *Resolución de 24 de junio de 1994, de la Dirección General de Bienes culturales, por la que se aprueba el modelo oficial del Libro Diario de Excavaciones Arqueológicas y se fijan las instrucciones para su utilización.*
- *Decreto 19/1995, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico de Andalucía.*
- *Orden de 3 de octubre de 1996, conjunta de las Consejerías de Obras Públicas y Transportes y de Cultura, de Desarrollo del Programa Regional de Planeamiento en Centros Históricos.*
- *Resolución de 19 de octubre de 1998, de la dirección General de Bienes culturales, por la que se da publicidad al Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación y Cultura y la Consejería para el desarrollo del Plan de Catedrales.*

- *Resolución de 1 de junio de 1999, de la Dirección General de Bienes culturales, por la que se delega en los delegados Provinciales de la Consejería determinadas competencias en materia de Patrimonio Histórico*
- *Resolución de 21 de marzo de 2000, de la Dirección General de Bienes culturales, por la que se modifica la de 1 de julio de 1999, por la que se delegan en los delegados Provinciales de la Consejería determinadas competencias en materia de Patrimonio Histórico.*

Aragón

- *Ley 1/1987, de 13 de febrero, por la que se aprueban los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1987. Artículo 5. Uno por 100 cultural.*
- *Decreto 31/1987, de 1 de abril, de la Diputación General de Aragón, por el que se desarrolla el Artículo 5º de la Ley 1/1987, de 13 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia del 1 % cultural*
- *Ley 12/1997, de 3 de diciembre, de Parques culturales de Aragón.*
- *Decreto 223/1998, de 23 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de desarrollo parcial de la Ley 12/1997, de 3 de diciembre, de Parques culturales de Aragón, por el que se establece el procedimiento administrativo para su declaración, se regula su registro y sus órganos de gestión*
- *Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés.*
- *Decreto 20/2002, de 22 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se instituye el día 14 de diciembre, como «Día del Patrimonio Mundial Aragonés»*
- *Decreto 300/2002, de 17 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan las Comisiones Provinciales del Patrimonio Cultural Aragonés*
- *Orden de 26 de septiembre de 2002, del Departamento de Cultura y Turismo, por la que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento de las Comisiones Provinciales del Patrimonio Cultural Aragonés*

Canarias

- *Decreto 529/1984, de 15 de junio, por el que se crean las Comisiones Territoriales de Patrimonio Histórico Artístico*
- *Decreto 662/1984, de 11 de Octubre, por el que se regula el procedimiento para la declaración de monumentos y conjuntos histórico - artísticos de interés para la Comunidad Autónoma de Canarias*
- *Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias.*
- *Decreto 118/2001, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo del Patrimonio Histórico de Canarias*
- *Decreto 66/2002, de 20 de mayo, por el que se modifica el Decreto 118/2001, de 14 de mayo, que aprueba el Reglamento del Consejo del Patrimonio Histórico de Canarias*
- *Ley 11/2002, de 21 de noviembre, de modificación de la Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias*
- *Decreto 262/2003, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre intervenciones arqueológicas en la Comunidad Autónoma de Canarias*
- *Decreto 111/2004, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre Procedimiento de Declaración y Régimen Jurídico de los Bienes de Interés cultural.*

Cantabria

- *Decreto 51/1996, de 10 de junio, por el que se aprueba el reglamento de actuaciones arqueológicas.*
- *Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria.*
- *Decreto 22/2001, de 12 de marzo, del registro general de Bienes de Interés cultural, del Catálogo General de Bienes de Interés Local y del Inventario General del Patrimonio Cultural de Cantabria.*
- *Decreto 36/2001, de 2 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Cantabria 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural.*
- *Decreto 5/2002, de 24 de enero, por el que se regula la Comisión de Coordinación del Gobierno de Cantabria para la protección del Patrimonio Cultural.*

Castilla La-Mancha

- *Ley 4/1990, de 30 de mayo, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha.*
- *Decreto 165/92, de 1 de diciembre, por el que se regula la composición y funcionamiento de las Comisiones Provinciales del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha.*
- *Ley 4/2001, de 10 de mayo, de parques arqueológicos de Castilla-La Mancha.*

Castilla y León

- *Decreto 37/1985, de 11 de abril, por el que se establece la normativa de excavaciones arqueológicas y paleontológicas de la Comunidad de Castilla y León*
- *Decreto 58/1994, de 11 de marzo, sobre prospecciones arqueológicas, utilización y publicidad de aparatos detectores de metales en actividades que afecten al Patrimonio Arqueológico de la Comunidad de Castilla y León.*
- *Decreto 273/1994, de 1 de diciembre, sobre competencias y procedimientos en materia de Patrimonio Histórico en la Comunidad de Castilla y León.*
- *Decreto 92/1995, de 18 de mayo, por el que se regula la composición, funciones y normas de actuación de la Junta de Valoración y Adquisición de Bienes culturales de Castilla y León.*
- *Decreto 286/1987, de 10 de diciembre, por el que se crea la Comisión de Castilla y León para la recuperación y revitalización del Camino de Santiago.*
- *Decreto 98/1998, de 21 de mayo, por el que se regula la estructura y funciones del Centro de Conservación y Restauración de Bienes culturales de Castilla y León.*
- *Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León.*

Cataluña

- *Llei 2/1993, de 5 de març, de foment i protecció de la Cultura popular i tradicional i de l'associacionisme cultural.*

- *Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán*.
- *Decreto 175/1994, de 28 de junio, sobre el 1 por 100 cultural.*
- *Decreto 175/1999, de 29 de junio, de regulación de la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Cultural de Cataluña.*
- *Decreto 78/2002, de 5 de marzo de 2002, por el que se aprueba el Reglamento de protección del Patrimonio arqueológico y paleontológico*

Comunidad de Madrid

- *Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid.*
- *Decreto 18/1999, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de composición, organización y funcionamiento del Consejo Regional de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid*
- *Decreto 69/2000, de 27 de abril, que modifica el decreto 18/1999*
- *Ley 7/2000, de 19 de junio, de rehabilitación de espacios urbanos degradados y de Inmuebles que deban ser objeto de Preservación*
- *Decreto 53/2003, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento que regula la composición, organización y funcionamiento de las Comisiones Locales de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid.*

Comunidad Valenciana

- *Decreto 23/1989, de 27 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias en materia de Patrimonio Histórico*
- *Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano.*
- *Ley 5/1999, de 9 de abril, de creación del Instituto Valenciano de Conservación y Restauración de Bienes culturales*
- *Ley 7/2004, de 19 de octubre, de la Generalidad, de Modificación de la Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano*

Extremadura

- *Orden de 27 de mayo de 1986, por la que se crea el Consejo Asesor del Patrimonio Arqueológico y Etnológico*
- *Orden de 6 de noviembre de 1986, por la que se crea el Consejo Asesor de Bienes Muebles*
- *Decreto 37/1997, de 18 de marzo, sobre prospecciones arqueológicas y utilización de aparatos detectores de metales en actividades que afecten al Patrimonio Arqueológico de la Comunidad Autónoma de Extremadura*
- *Decreto 86/1997, de 17 de junio, por el que se crea el consejo asesor de Bienes de Interés cultural de Extremadura*
- *Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y cultural de Extremadura.*
- *Decreto 123/2000, de 16 de mayo, por el que se crea el Centro de Conservación y Restauración de Bienes culturales*
- *Decreto 125/2000, de 16 de mayo, por el que se regula la composición, organización y funcionamiento del Consejo Extremeño de Patrimonio Histórico y cultural*
- *Decreto 90/2001, de 13 de junio, por el que se crean las Comisiones Provinciales de Patrimonio Histórico.*
- *Decreto 127/2001, de 25 de julio, por el que se regula el porcentaje cultural destinado a obras de conservación y acrecentamiento del Patrimonio Histórico y cultural de Extremadura*

Galicia

- *Ley 12/1991, de 14 de noviembre, sobre el porcentaje para trabajos de dotación artística en proyectos de obras de la Junta o en Entidades Públicas.*
- *Decreto 245/1994, de 23 de junio, por el que se regula el procedimiento para que determinadas actividades y proyectos obtengan la declaración de interés para la promoción del Camino de Santiago.*
- *Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia.*

- *Decreto 199/1997, de 10 de julio, por el que se regula la actividad arqueológica en la comunidad autónoma de Galicia.*

Islas Baleares

- *Ley 3/1987, de 18 de marzo, de medidas de fomento del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares.*
- *Decreto 17/1992, de 27 de febrero, por el que se establece el marco jurídico para la creación de una red de técnicos de Patrimonio Histórico en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.*
- *Ley 6/1993, de 28 de septiembre, sobre adecuación de las redes de instalaciones a las condiciones histórico ambientales de los núcleos de población.*
- *Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares.*
- *Decreto 105/1998, de 20 de noviembre, de creación de la junta de calificación y valoración de bienes del Patrimonio Cultural de la comunidad autónoma de las Islas Baleares.*
- *Ley 1/2000, de 9 de marzo, de modificación de la Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales, por la que se amplía el ámbito de algunas áreas de especial protección*
- *Decreto 144/2000, de 27 de octubre, por el cual se aprueba el Reglamento de Intervenciones Arqueológicas y Paleontológicas.*
- *Decreto 60/2001, de 20 de abril, de creación de la comisión de valoración del Patrimonio Histórico.*

La Rioja

- *Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja.*

Navarra

- *Decreto foral 48/1983, de 15 de diciembre, sobre aprobación de proyectos de obras en monumentos y conjuntos histórico-artísticos*
- *Decreto foral 217/1986, de 3 de octubre, por el que se regula la Declaración de Bienes de Interés cultural*
- *Decreto foral 218/1986, de 3 de octubre, por el que se regula la concesión de licencias para la realización de excavaciones y prospecciones arqueológicas*

País Vasco

- *Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco.*
- *Decreto 234/1996, de 8 de octubre, por el que se establece el régimen para la determinación de las zonas de presunción arqueológica*
- *Decreto 204/1998, de 28 de julio, por el que se establecen las normas reguladoras de la reserva de una partida del presupuesto de las obras públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de sus Territorios Históricos al objeto de su inversión en la defensa, enriquecimiento, protección, difusión y fomento del Patrimonio Cultural Vasco*
- *Decreto 306/1998, 10 de noviembre, sobre la declaración de estado ruinoso de los bienes culturales calificados y de los inventariados y actuaciones previas y posteriores a la resolución sobre el derribo de los mismos*
- *Decreto 341/1999, de 5 de octubre, sobre las condiciones de traslado, entrega y depósito de los Bienes de Interés Arqueológico y Paleontológico descubiertos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.*
- *Decreto 342/1999, de 5 de octubre, del Registro de Bienes culturales Calificados y del Inventario General del Patrimonio Cultural Vasco*

Principado de Asturias

- *Decreto 98/1989, de 22 de septiembre, por el que se regula la aplicación del 1% cultural a la financiación de trabajos de conservación o enriquecimiento del*

Patrimonio Histórico de Interés para el Principado de Asturias, o de Fomento a la Creatividad Artística.

- *Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias.*

Región de Murcia

- *Decreto 180/1987, de 26 de noviembre, sobre actuaciones arqueológicas*
- *Ley 4/1990, de 11 de abril, de medidas de fomento del Patrimonio Histórico de la Región de Murcia.*

Urbanismo

Andalucía

- *Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.*
- *Ley 1/1997, de 18 de junio, por la que se adoptan con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana.*
- *Proyecto de Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía.*
- *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.*

Aragón

- *Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio.*
- *Ley 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón*
- *Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón.*

Canarias

- *Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación de Canarias.*

- *Decreto 35/1995, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de contenido ambiental de los instrumentos de Planeamiento de Canarias.*
- *Ley 9/1999, de Ordenación del Territorio de Canarias. (Vigente hasta el 15 de mayo de 2000)*
- *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.*
- *Ley 6/2001, de 23 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y del Turismo de Canarias*
- *Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.*

Cantabria

- *Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.*
- *Ley de Cantabria 2/2003, de 23 de julio, de establecimiento de medidas cautelares urbanísticas en el ámbito del litoral y creación de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, de Cantabria.*

Castilla La-Mancha

- *Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla La-Mancha.*

Castilla y León

- *Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.*
- *Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.*

- *Decreto 145/2000, de 29 de junio, por el que se regula el Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León.*
- *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.*

Cataluña

- *Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial de Cataluña.*
- *Ley 1/1995, de 16 de marzo, por la que se aprueba el Plan Territorial General de Cataluña.*
- *Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña.*
- *Ley 10/2004, de 24 de diciembre, de modificación de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo, para el fomento de la vivienda asequible, de la sostenibilidad territorial y de la autonomía local, de Cataluña.*

Comunidad de Madrid

- *Ley 7/2000, de 19 de junio, de Rehabilitación de Espacios Urbanos Degradados y de Inmuebles que deban ser objeto de preservación*
- *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.*

Comunidad Valenciana

- *Ley de la Generalidad Valenciana 6/1989, de 7 de julio de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana*
- *Ley 4/1992, de 5 de junio, sobre suelo no urbanizable.*
- *Decreto 201/1998, de 15 de diciembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana.*
- *Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalidad, del Suelo No Urbanizable.*

Extremadura

- *Ley 9/1998, de 26 de junio, del impuesto sobre suelo sin edificar y edificaciones ruinosas*
- *Ley 15/2001, del suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura.*
- *Decreto 41/2004, de 5 de abril, por el que se aprueba el Plan de Vivienda y Suelo de Extremadura 2004-2007.*
- *Ley 10/2004, de 30 de diciembre, de Regulación y Bases de la Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio*

Galicia

- *Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia.*
- *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia.*

Islas Baleares

- *Ley 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares. (Vigente hasta el 28 de diciembre de 2000).*
- *Ley 8/1988, de 1 de julio, sobre edificios e instalaciones fuera de ordenación*
- *Ley 10/1990, de 23 de octubre, de disciplina urbanística de Islas Baleares.*
- *Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares.*
- *Ley 1/1994, de 23 de marzo, sobre condiciones para la reconstrucción en suelo no urbanizable de edificios e instalaciones afectados por obras públicas o declaradas de utilidad pública y ejecutadas por el sistema de expropiación forzosa.*
- *Ley 6/1997, de 8 de julio, del suelo rústico de las Islas Baleares.*
- *Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y de Medidas Tributarias.*
- *Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial.*

La Rioja

- *Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.*

Navarra

- *Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra.*

País Vasco

- *Ley 9/1989, de 17 de noviembre, de Valoración del Suelo de la Comunidad Autónoma del País Vasco*
- *Ley 4/1990 de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco*
- *Ley 5/1998, de 6 de marzo, de medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana*

Principado de Asturias

- *Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial. (Vigente hasta el 28 de abril de 2004).*
- *Ley del Principado de Asturias 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística.*
- *Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, del Principado de Asturias.*
- *Ley del Principado de Asturias 2/2004, de 29 de octubre, de medidas urgentes en materia de suelo y vivienda.*

Región de Murcia

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

- *Ley 4/1992, de 30 de julio, de ordenación y protección del territorio de la Región de Murcia*
- *Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia.*

IV.2. BIBLIOGRAFÍA

ABAD LICERAS, J. M.: "El marco jurídico de la rehabilitación del Patrimonio Arquitectónico cultural en España", *Revista de Derecho Urbanístico*, 172, Montecorvo, Madrid, 1999, pp. 39-88.

- Urbanismo y Patrimonio Histórico, Montecorvo, Madrid, 2000.

- "El problema de la conservación y restauración de los inmuebles culturales: los criterios de intervención previstos en la Legislación Estatal española", *Patrimonio Cultural y Derecho*, 4, Hispania Nostra, Madrid, 2000, pp. 111-136.

- "El principio jurisprudencial del derecho social a la Cultura: análisis y manifestaciones", *Patrimonio Cultural y Derecho*, 6, Hispania Nostra, Madrid, 2002, pp. 11-45.

- *Administraciones Locales y Patrimonio Histórico*, Montecorvo, Madrid, 2003.

ABAD MERINO, M. (ed.): *Ordenanzas de la Ciudad de Cartagena, 1738*, Universidad de Murcia, Murcia, 2002.

ABELLÁN PÉREZ, J. y GARCÍA GUZMÁN, M. M. (ed.): *Ordenanzas municipales del Castillo de Garcimuñoz*, Universidad de Cádiz, Cádiz, 1985.

Actas de las Jornadas de estudio sobre la Recuperación de Centros Históricos, Instituto de Estudios Almerienses Diputación de Almería, Almería, 1993.

ADORNO, Th. W. (1966): "On Tradition", *Telos. A quarterly journal of critical thought*, 94, Telos Press, Nueva York, 1993-1994, pp. 75-82.

AGUIAR, F. y NAVARRO, C. J.: "Democracia y participación Ciudadana en los Municipios ¿un mercado político de *trastos*?", *REIS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 91, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2000, pp. 89-111.

ALCÁZAR, G.: "La protección de los cascos históricos como herramienta de diseño urbano", *Urbanismo-COAM*, 9, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, Madrid, 1990, pp. 6-13.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

ALCINA FRANCH, J.: *Arte y antropología*, Alianza, Madrid, 1982.

ALEGRE ÁVILA, J. M.: "El ordenamiento protector de los bienes de interés cultural: consideraciones sobre su ámbito y límites. La perversión de las técnicas jurídicas de protección", en VV. AA.: *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor García de Enterría*, vol. II, Civitas, Madrid, 1991, pp. 1573-1619.

- "El ordenamiento estatal del Patrimonio Histórico Español: Principios y bases de su Régimen Jurídico", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 255-256, Ministerio para las Administraciones Publicas, Madrid, 1992, pp. 599-641.

- *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico*, vols. I y II, Ministerio de Cultura, Madrid, 1994.

- "La ordenación urbanística de los centros históricos", en SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.): *Vivir las Ciudades históricas. Urbanismo y Patrimonio*, Fundación Santa Teresa-Fundación La Caixa-Ayuntamiento de Ávila, Ávila, 1999, pp. 127-130.

ALFONSO X: *Las Siete Partidas. Glosadas por el Licenciado Gregorio López (1555)* (edición facsímil), Boletín oficial del Estado, Madrid, 1985.

ALIBRANDI, T.; NATOLI, G. y SILVESTRO, E.: *I beni culturali e ambientali. Legislazione statale e organizzazione regionale*, Le Monnier, Florencia, 1983.

ALMUEDO PALMA, J.: "La primera normativa legal española sobre los efectos medioambientales de la industrialización en las Ciudades", *Ería*, 56, Departamento de Geografía-Universidad de Oviedo, Oviedo, 2001, pp. 228-233.

ALOMAR, G.: *Sociología urbanística*, Aguilar, Madrid, 1961.

- *Teoría de la Ciudad. Ideas fundamentales para un Urbanismo humanista*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1980.

ALONSO IBÁÑEZ, M. R.: *La acción pública de tutela del Patrimonio Histórico español: Bases de su ordenación y técnicas jurídicas de intervención* (tesis doctoral), Universidad de Oviedo, 1991.

- *El Patrimonio Histórico. Destino y valor cultural*, Civitas, Madrid, 1992.

ÁLVAREZ, J. L.: *Sociedad, Estado y Patrimonio*, Espasa, Madrid, 1992.

ÁLVAREZ MORA, A.: *El Patrimonio arquitectónico y urbano*, Diputación de Madrid, Madrid, 1983.

- "La cuestión de los centros históricos. Generaciones de Planes y Políticas Urbanísticas recientes", en VV. AA.: *Ciudad, territorio y Patrimonio. Materiales de investigación*, Instituto Universitario de Urbanística-Universidad de Valladolid, Valladolid, 2000, pp. 13-29.

ÁLVAREZ MORA, A. y ROCH, F.: *Los Centros Urbanos*, Nuestra Cultura, Madrid, 1980.

AMICO, R. d': "Problems with traditions", *Telos. A quarterly journal of critical thought*, 94, Telos Press, Nueva York, 1993-1994, pp. 37-44.

Análisis urbanístico de Centros Históricos de Andalucía: Ciudades medias y pequeñas, Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo- Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla 2001.

ANGUITA CANTERO, R.: *Ordenanza y policía urbana. Los orígenes de la reglamentación edificatoria en España (1750-1900)*, Universidad de Granada-Junta de Andalucía, Granada 1997.

ANGUITA VILLANUEVA, L.: "La protección del Patrimonio Cultural español a través del Planeamiento. La demolición de inmuebles históricos", en *Participación pública y protección a través del Planeamiento y la catalogación*, Comité Nacional Español del ICOMOS, Castellón, 2002, pp. 61-66.

Antiguas Ordenanzas Municipales de la Ciudad de Ronda y su jurisdicción, mandadas pregonar por orden de D. Felipe en la Plaza de Viva Rambla de la Ciudad de Granada en el año 1568, Imprenta de 'El Eco de la Serranía', Ronda, 1889, en *Ordenanzas Municipales de la Ciudad de Ronda (1902)*, Establecimiento Tipográfico de D. Manuel Durán, Ronda, 1902, pp. 125 y ss.

ANTÓN CLAVÉ, S. y LÓPEZ MONNÉ, R.: "Turismo rural, desarrollo local y preservación del ambiente. Elementos para un desarrollo sostenible del turismo en la zona de montaña Prados-Montsant, Cataluña", *Ería*, 41, Departamento de Geografía-Universidad de Oviedo, Oviedo, 1996, pp. 227-238.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

AREITIO, Mª T.: MAIZTEGUI, C. y RISUEÑO, J. I.: "Avance de una investigación transnacional sobre turismo cultural en Europa", *Letras de Deusto*, vol. 23- nº 57, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Deusto, Bilbao, 1993, pp. 147-158.

ARENDT, H.: *La condición humana*, Paidós, Barcelona, 1993.

- *De la historia a la acción*, Paidós, Barcelona, 1995.

- *Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre la reflexión política*, Península, Barcelona, 1996.

ARGAN, G. C.: "Al Ministro per i beni culturali", *Storia dell'arte*, 73, La Nuova Italia Editrice, Florencia, 1991, pp. 257- 260.

ARIÑO, A.: "La expansión del Patrimonio Cultural", *Revista de Occidente*, 250, Fundación Ortega y Gasset, Madrid, 2002, pp. 129-150.

ARMANDO ROJAS, R.: "Patrimonio Histórico de la Nación. Normas legales que lo rigen, necesidades de estructuras dichas normas", en *Los Municipios y la conservación del Patrimonio Histórico y Artístico* (Seminario organizado en Caracas, Octubre 1982), Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal-Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1983, pp. 37-51.

ARRIBAS BRIONES, P.: "Los Catálogos del artículo 25 de la Ley del Suelo", *Revista de Derecho Urbanístico*, 54, Montecorvo, Madrid, 1977, pp. 51-69.

- "El Urbanismo en la ordenación y protección de los valores del Patrimonio Histórico-Artístico", *Estudios Territoriales*, 8, Instituto del Territorio y Urbanismo-MOPU, Madrid, 1982, pp. 121-132.

- "La indemnización por las limitaciones a la propiedad recogidas en los Catálogos urbanísticos", *Revista de Derecho Urbanístico*, 122, Montecorvo, Madrid, 1991, pp. 33-63.

ASSMANN, J.: "Collective Memory and cultural Identity", *New German Critique*, 65, Telos Press, Nueva York, 1995, pp. 125-133.

- *La memoria culturale. Scrittura, ricordo e identità política nelle grandi civiltà antiche*, Einaudi, Turín, 1997.

AUGÉ, M.: *El sentido de los otros*, Paidós, Barcelona, 1996.

- *Los no lugares. Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*, Gedisa, Barcelona, 1992.

- *Travesía por los Jardines de Luxemburgo*, Gedisa, Barcelona, 2002.

AUGUSTIN, J.P.: *Espaces urbains et practiques sociales*, Presses Universitaires de Bordeaux, Burdeos, 1987.

Ayuntamiento Constitucional de Málaga. Ordenanzas Municipales (1900), Málaga, Tipografía de la Viuda e Hijos de J. Giral, 1900.

Ayuntamiento Constitucional de Málaga. Ordenanzas Municipales (1924), Málaga, Tipografía de la Viuda e Hijos de J. Giral, 1924.

Ayuntamiento de Estepona. Ordenanzas de Policía urbana y rural (1951), 1951.

BACHELARD, G.: *La poética del espacio*, Fondos de Cultura Económica, México, 1983.

BALAN, J. y JELIN, E.: "La structure sociale dans la biographie personelle", *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. LXIX, Presses universitaires de France -CNRS-L'EHESS, París, 1980, pp. 269-289.

BALBÍN BEHRMANN, J. E. de: "Análisis de la problemática de cascos antiguos a través de algunos casos concretos", *Ciudad y Territorio*, 3/75, Centro de Estudios para la Administración Local-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1975, pp. 53-57.

BALLART, J. : *El Patrimonio Histórico y arqueológico : valor y uso*, Ariel, Barcelona, 2002.

BALLART, J. y JUAN I TESSERRAS, J.: *Gestión del Patrimonio Cultural*, Ariel, Barcelona, 2001.

BÁÑEZ TELLO, T.: "Ciudadanía y participación" en http://wzar.unizar.es/acad/fac/eues/TOMASA/DOCUMTO/PARTICIP.HTM.

BARBA I CASANOVAS, R.: "Paisaje. Entre el análisis del entorno y el diseño del espacio exterior", *Geometría*, 21, Geometría, Málaga, 1996, pp. 3-16.

BARRERO GONZÁLEZ, E.: "La conservación de las Ciudades Histórico-artísticas", *Revista de Estudios de la Vida Local*, 215, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1982, pp. 435-458.

BARRERO RODRÍGUEZ, C.: *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*, Madrid, Civitas, 1990.

- "Los Conjuntos Históricos y el planeamiento de protección en la Comunidad Autónoma de Andalucía", *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, 16, Universidad de Sevilla-Instituto Andaluz de Administración Pública, 1993, pp. 39-79.

- "Patrimonio cultural y organización administrativa", *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, 21, Universidad de Sevilla-Instituto Andaluz de Administración Pública, 1995, pp. 33-85.

- "La situación del Patrimonio Histórico en Andalucía. Un balance en el decimoquinto aniversario de su Estatuto de Autonomía", *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, 27, Universidad de Sevilla-Instituto Andaluz de Administración Pública, 1996, pp. 43-94.

- "Algunas consideraciones generales sobre la Legislación Estatal del Patrimonio", SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.): *Ciudades Patrimonio de la humanidad de España. Urbanismo y Patrimonio Histórico*, Ministerio de Educación, Ciencia y Deporte-Grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España, Madrid, 2001, pp. 23-24.

"Bases para el Pacto local. (Documento aprobado por la Comisión Ejecutiva de la Federación Española de Municipios y Provincias en su reunión del día 24 de septiembre de 1996)", en LÓPEZ-MEDEL BASCONES, J.: *Autonomía y Descentralización Local*, El Consultor, Madrid, 2003, pp. 145-202.

BASSOLS COMA, M.: *Génesis del Derecho urbanístico español (1812-1956)*, Montecorvo, Madrid, 1973.

- "Derecho urbanístico y Medio Ambiente urbano", *Revista de Derecho Urbanístico*, 71, Montecorvo, Madrid, 1981, pp. 15-44.

- "El Patrimonio Histórico español: aspectos de su régimen jurídico", *Revista de Administración Pública*, 114, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1987, pp. 93-125.

- "Instrumentos legales de intervención urbanística en los centros y conjuntos históricos", *Revista de Derecho Urbanístico*, 118, Montecorvo, Madrid, 1990, pp. 13-52.

- "Los Conjuntos históricos: su concepto en el ordenamiento jurídico español e internacional", *Patrimonio Cultural y Derecho*, 4, Hispania Nostra, Madrid, 2000, pp. 91-110.

BASTIÉ, J. y DEZERT, B.: *L'espace urbain*, Masson, Paris, 1980.

- *La ville*, Masson, Paris, 1991.

BAUMAN, Z. : *La Cultura como praxis*, Paidos, Barcelona, 2002.

BAYÓN, M.: "Tiempo y vitalidad", en CASTILLO, M. Á. (ed.): *Centros históricos y conservación del Patrimonio*, Fundación Argentaria-Visor, Madrid, 1998, pp. 101-125.

BECERRA GARCÍA, J. M.: "El Planeamiento como instrumento para la protección de los conjuntos históricos", *PH. Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, 30, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico- Junta de Andalucía, Sevilla, 2000, pp. 113-116.

BENAVIDES SOLÍS, J: "La protección del Patrimonio inmueble en España: inventario, Catálogo y Planeamiento", en *Participación pública y protección a través del Planeamiento y la catalogación*, Comité Nacional Español del ICOMOS, Castellón, 2002, pp. 49-57.

BENÍTEZ DE LUGO, F.: *El Patrimonio Cultural Español. Aspectos jurídicos, administrativos y fiscales. Incentivos en la Ley de Fundaciones*, Comares, Granada, 1995.

BENÍTEZ DE LUGO ENRICH, L.: "Servicios Territoriales de Patrimonio Histórico", *PH. Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, 14, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico- Junta de Andalucía, Sevilla, 1996, pp. 20-23.

BENÍTEZ DE LUGO Y GUILLÉN, F.: "El Patrimonio Histórico-Artístico-cultural y el Medio Ambiente", *Revista de Derecho Urbanístico*, 83, Montecorvo, Madrid, 1983, pp. 41-89.

BENOIST, A. de: "Tradition?", *Telos. A quarterly journal of critical thought*, 94, Telos Press, Nueva York, 1993-1994, pp. 82-88.

BENSUSAN MARTÍN, M. P.: *La protección urbanística de los bienes inmuebles históricos*, Comares, Granada, 1996.

BERGER, P. L. y LUCKMANN, T. : *La construcción social de la realidad*, Amorrortu, Buenos Aires, 2003.

BERGSON, H.: *Obras Completas*, Aguilar, Madrid, 1963.

- *Oeuvres*, Presses Universitaires de France, Paris, 1970.

- *Memoria y vida*, Alianza, Madrid, 1977.

BERNAL SANTA OLALLA, B. (coord.): *Oportunidades de desarrollo sostenible para los conjuntos urbanos históricos. III Jornadas de Geografía Urbana*, Universidad de Burgos, Burgos, 2000.

BERNARDO ARES, J. M. de: "Poder local y Estado absoluto. La importancia política de la Administración Municipal de la Corona de Castilla en la segunda mitad del siglo XVII", en BERNARDO ARES, J. M. de y MARTÍNEZ RUÍZ, E. (eds.): *El Municipio en la España Moderna*, Universidad de Córdoba, Córdoba, 1996, pp. 111-156.

BERRY, J. L. B.: *Consecuencias de la urbanización*, Pirámide, Madrid, 1975.

BERTAUX, D.: "L'approche biographique. Sa validité méthodologique, ses potentialités", *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. LXIX, Presses universitaires de France -CNRS-L'EHESS, París, 1980, pp. 197-225.

BLASCO ESQUIVIAS, B.: "Aproximación a algunos aspectos urbanísticos de las Ordenanzas de Teodoro Ardemans", *Ciudad y Territorio*, 68, Centro de Estudios para la Administración Local-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1986, pp. 99-118.

BOIX REIG, V.: *La gestión municipal del Patrimonio edilicio*, Centro de Estudios Municipales y Cooperación Interprovincial de las Excmas. Diputaciones Provinciales de Almería, Granada y Jaén, Granada, Granada, 1983.

BOLLNOW, O. F.: *Hombre y espacio*, Labor, Barcelona, 1969.

BOQUERA OLIVER, J. M. (coord.): *Derecho Urbanístico Local*, Civitas, Madrid, 1992.

BORJA, J.: *Descentralización y participación Ciudadana*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987.

- *Ciudad y Estado*, PPU, Barcelona, 1988.

- *Ciudad y Ciudadanía*, Institut de Ciènces Politiques i Socials- Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2000.

- *La Ciudad conquistada*, Alianza, Madrid, 2003.

BORJA, J. (coord.): *Manual de gestión municipal democrática*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1987.

BORJA, J. y CASTELLS, M.: *Local y global. La gestión de las Ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid, 2000.

BORJA, J. y MUXÍ, Z.: *El espacio público: Ciudad y Ciudadanía*, Electa- Diputación de Barcelona, Barcelona, 2003.

BORRÁS GUALIS, G. M.: "A modo de presentación: El papel del historiador del Arte en la conservación y restauración de monumentos y obras artísticas", *Artigrama*, 6-7, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1989-1990, pp. 7-12.

- "Fundamentos para la profesionalización de la Historia del Arte en España", *Historia del Arte y Bienes culturales*, Junta de Andalucía-Comares, Granada, 1998, pp. 50-55.

- "A modo de presentación: El Museo, una asignatura pendiente para los historiadores del Arte", *Artigrama*, 8-9, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1991-1992, pp. 7-11.

- "La historia del Arte en la encrucijada", *Artigrama*, 10, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1993, pp. 45-43.

- *Cómo y qué investigar en Historia del Arte. Una crítica parcial de la historiografía del arte española*, Serbal, Barcelona, 2001.

BORRÁS GUALIS, G.; GOMEZ URDAÑEZ, C. y FATÁS, G.: "¿La última cisura urbanística en el casco histórico de Zaragoza?", *Artigrama*, 10, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1993, pp. 557-559

BORRELL CALONGE, A.: "Los nuevos delitos sobre la ordenación del territorio y sobre el Patrimonio Arquitectónico. Aspectos técnicos", *Revista de Derecho Urbanístico*, 151, Montecorvo, Madrid, 1997, pp. 63-88.

BOUZADA FERNÁNDEZ, X.: "Los espacios del consumo cultural colectivo", *REIS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 96, Centro de investigaciones Sociológicas, Madrid, 2001, pp. 51-70.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

BRANDT-GRAU, A; PÉREZ-VITORIA, S., CHAPUIS, M. y LEISSNER, J. (eds.): *Research for protection, conservation and enhancement of cultural heritage opportunities for European enterprise*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2002.

BRUBAKER, R. y COOPER, F.: "Beyond 'identity'", *Theory and Society*, 29, Kluwer Academic Publisher, Dordrecht, 2000, pp. 1-47.

BRUSILOVSKY FILER, B. y FRANCHINI, T.: "El aprovechamiento tipo. Aspectos generales y específicos de los cascos históricos", *Revista de Derecho Urbanístico*, 145, Montecorvo, Madrid, 1995, pp. 127-140.

BUENO AGUADO, C.: "El gobierno-gestión y la vida dependiente municipal a principios del XIX", *Ciudad y Territorio*, XXXIII (128), Centro de Estudios para la Administración Local-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2001, pp. 241-250.

BURGESS, J. A.: *Image and Identity. A study of urban and regional perception with particular reference to Kingston upon Hull*, University of Hull, 1978.

CABALLERO MÉNDEZ, F.: "Sociología urbana de los Centros Históricos", *Estudios Territoriales*, 6, Instituto del Territorio y Urbanismo-Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1982, pp. 141-155.

CALHOUN, C.: *Social Theory and the Politics of Identity*, Blackwell, Oxford, 1995.

CALLE, M. de la y GARCÍA HERNÁNDEZ, M.: "Ciudades históricas: Patrimonio Cultural y recurso turístico", *Ería*, 47, Departamento de Geografía-Universidad de Oviedo, Oviedo, 1998, pp. 209-210.

CALONGE, A., GARCÍA, J. A. y GONZÁLEZ, T.: *Autonomías y Municipios. Descentralización y Coordinación de competencias*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1995.

CAMACHO MARTÍNEZ, R.: "Desamortización y Ciudad. Málaga. Transformaciones en el solar del Convento de San Bernardo", *Baetica. Estudios de Arte, Geografía e Historia*, Facultad de Filosofia y Letras de la Universidad de Málaga, Málaga, 1983, pp. 7-23.

- "Desamortización y Ciudad: Málaga. La obra de Gerónimo Cuervo", *Baetica. Estudios de Arte, Geografía e Historia*, Facultad de Filosofia y Letras de la Universidad de Málaga, Málaga, 1984, pp. 7-21.

- "Transformaciones urbanísticas en Málaga: el solar del convento de dominicas del arcángel San Miguel", *Jábega*, 64, Diputación Provincial de Málaga, Málaga, 1989, pp. 49-60.

- "Cuando Málaga no era blanca. La arquitectura pintada del siglo XVIII", *Boletín de Arte*, 13-14, Facultad de Filosofia y Letras de la Universidad de Málaga, Málaga, 1992-1993, pp. 143-170.

- "Málaga pintada. La arquitectura barroca como soporte de una nueva imagen", *Atrio. Revista de Historia del Arte*, 8-9, Asociación cultural "Juan de Arfe", Sevilla, 1996, pp. 19-36.

- "Intervenciones barrocas en la parroquia de Santiago de Málaga", *Cuadernos de Arte de la Universidad de Granada*, 32, Departamento de Historia del Arte de la Universidad de Granada Secretariado de Publicaciones, Granada, 2001, pp. 159-170.

- "Maqueta/s de la Catedral de Málaga", *Boletín de Arte*, 22, Departamento de Historia del Arte de la Universidad de Málaga, Málaga, 2001, pp. 497-508.

- "Juan Temboury y la Historia del Arte en Málaga", en MATEO AVILÉS, E. de (coord.): *La vida y la obra de Juan Temboury*, Área de Cultura del Ayuntamiento de Málaga, Málaga, 2001, pp. 45-65.

- "Intervenciones en el Patrimonio: lectura renovada de la Iglesia de San Felipe Neri de Málaga a través de sus pinturas murales", *Boletín de Arte*, 23, Departamento de Historia del Arte, Málaga, 2002, pp. 619-635.

CAMACHO MARTÍNEZ, R. y ASENJO RUBIO, E.: "Territorio de signos y lenguajes de la Ciudad de Málaga: la pintura mural", 34, *PH. Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico-Junta de Andalucía, Sevilla, 2001, pp. 206-218.

CAMPESINO FERNÁNDEZ, A. J.: "La rehabilitación integrada de los centros históricos: el reto urbanístico de finales de los ochenta", *Investigaciones Geográficas*, 7, Instituto Universitario de Geografía de la Universidad de Alicante, Alicante, 1989, pp. 7-17.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

CAMPS, V.: *El malestar en la vida pública*, Grijalbo Mondadori, Barcelona, 1996.

CAMPS, V. y GINER, S.: *El interés común*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

CANDELA, C.: "Soporte normativo del Planeamiento urbanístico en España", en MOYA GONZÁLEZ, L. (ed.): *La práctica del Planeamiento Urbanístico*, Síntesis, Madrid, 1994, pp. 39-68.

CANO MATA, A.: "Ruina y demolición de edificios declarados monumentos histórico-artísticos", *Revista de Administración Pública*, 87, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1978, pp. 339-360.

CASSIRER, E.: *Filosofía de las formas simbólicas*, vols. I, II y III, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

- *Antropología filosófica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

CASTELLANO GÁMEZ, M. y SÁNCHEZ MARTÍNEZ, J. A.: "Apuntes para la gestión del Patrimonio Histórico desde una perspectiva municipalista", *PH. Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, 17, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico- Junta de Andalucía, Sevilla, 1998, pp. 90-95.

CASTELLS, M.: *La cuestión urbana*, Siglo XXI, Madrid, 1979.

- "Planeamiento urbano y gestión municipal: Madrid, 1979-1982", *Ciudad y Territorio*, 1-2/84, Centro de Estudios para la Administración Local-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1984, pp. 13-21.

- *La Ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*, Alianza, Madrid, 1995.

- *El poder de la identidad*, en CASTELLS, M.: *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura*, vol II, Alianza, Madrid, 1997.

- "Identidad, Estado, trabajo, tiempo y espacio en la sociedad de la red: contribución a un debate abierto", *REIS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 86, Centro de investigaciones Sociológicas, Madrid, 1999, pp. 387-395.

CASTILLO, M. Á. (ed.): *Centros históricos y conservación del Patrimonio*, Fundación Argentaria-Visor, Madrid, 1998.

CASTILLO RUÍZ, J.: "El entorno de los bienes inmuebles de interés cultural: su regulación en la Ley del Patrimonio Histórico Español", *Cuadernos de Arte de la Universidad de Granada*, 23, Departamento de Historia del Arte de la Universidad de Granada-Servicio de Publicaciones, Granada, 1992, pp. 615-624.

- "Principios y criterios para la protección del 'ambiente' en la Carta de Atenas de 1931", *Cuadernos de Arte de la Universidad de Granada*, 25, Departamento de Historia del Arte de la Universidad de Granada-Servicio de Publicaciones, Granada, 1994, pp. 107-114.

- "Consideraciones sobre el entorno en la teoría de la restauración de Viollet-le-Duc", *Boletín de Arte*, 15, Departamento de Historia del Arte de la Universidad de Málaga, Málaga, 1994, pp. 333-341.

- "Las instrucciones para la defensa de los Conjuntos Histórico-Artísticos: el inicio de la moderna protección de la Ciudad Histórica en nuestro país", *Cuadernos de Arte de la Universidad de Granada*, 27, Departamento de Historia del Arte de la Universidad de Granada-Servicio de Publicaciones, Granada, 1996, pp. 241-254.

- "¿Hacia una nueva definición del Patrimonio Histórico?. Reflexiones sobre el documento 'bases para una carta sobre Patrimonio y desarrollo en Andalucía'", 16, *PH. Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico-Junta de Andalucía, Sevilla, 1996, pp. 101-106.

- *El entorno de los bienes inmuebles de interés cultural*, Universidad de Granada-Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, Granada 1997.

- "La relación Patrimonio arquitectónico-territorio: un reto para el Historiador del Arte", *Historia del Arte y Bienes culturales*, Junta de Andalucía-Comares, Granada, 1998, pp. 28-31.

- "El nacimiento de la tutela como disciplina autónoma: Alöis Riegl", *PH. Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, 22, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico-Junta de Andalucía, Sevilla, 1998, pp. 72-76.

- "Los valores propios del Patrimonio Histórico: gestación y caracterización", 29, *Cuadernos de Arte de la Universidad de Granada*, Departamento de Historia del Arte de la Universidad de Granada-Servicio de Publicaciones, Granada, 1998, pp. 229-239.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

CASTILLO RUIZ, J.; ANGUITA CANTERO, R. y CRUZ CABRERA, J. P.: "Propuesta para la ampliación de la Ciudad Histórica de Granada como Patrimonio Mundial", *Cuadernos de Arte de la Universidad de Granada*, 33, Departamento de Historia del Arte de la Universidad de Granada- Secretariado de Publicaciones, Granada, 2002, pp. 315-330.

CASTILLO RUIZ, J.; CARREÑO ROBLES, E.; QUIROSA GARCÍA, M. V. y MARTÍNEZ YÁÑEZ, C.: "La señalización de bienes históricos como un instrumento al servicio de la Protección", *Cuadernos de Arte de la Universidad de Granada*, 35, Departamento de Historia del Arte de la Universidad de Granada- Secretariado de Publicaciones, Granada, 2004, pp. 327-345.

CERTEAU, M. du: *L'invention du quotidien. 1. Arts de faire*, Gallimard, Paris, 1990.

CERVERA VERA, L.: *La villa de Lerma en el s. XVI y sus Ordenanzas de 1594*, Academia Burgalense de Historia y Bellas Artes- Institución Fernán González, Burgos, 1976.

- *Consideraciones sobre Conservación de núcleos históricos en conjuntos urbanos* (Conferencia del Excmo. Sr. D. Luis Cervera Vera, pronunciada el día 6 de mayo de 1988), Burgos, Publicaciones de la Institución Fernán González-Academia Burguense de Historia y Bellas Artes, 1988.

CHIAPPERO, R. O.: "Urbanismo hispanoamericano. El plano de Santa Fe de 1811", *Investigaciones Geográficas*, 20, Instituto Universitario de Geografía de la Universidad de Alicante, Alicante, 1998, pp. 181-192.

CHOAY, F.: *El Urbanismo. Utopía y realidades*, Lumen, Barcelona, 1970.

- "L'histoire et la méthode en urbanisme", *Annales* [número especial titulado *Histoire et Urbanisation*], 4, Centre National de la Recherche Scientifique et al., 1970, pp. 1143-1154.

- *L'allégorie du Patrimoine*, Seuil, Paris, 1999.

CHUECA GOITIA, F.: *La destrucción del legado urbanístico español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1977.

- *Invariantes castizos de la Arquitectura Española. Invariantes en la Arquitectura hispanoamericana. Manifiesto de la Alambra*, Dossat Bolsillo, Madrid, 1979.

CIARDINI, F. y FALINI, P. (eds.): *Los centros históricos. Política urbanística y programas de actuación*, Gustavo Gili, Barcelona, 1983.

CLAVERO ARÉVALO, M. F.: "El Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955", *Revista de Administración Pública*, 19, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956, pp. 287-301.

CLUSA ORIACH, J.: "El sector terciario en los centros Históricos. Algunas notas sobre descentralización terciaria", *Ciudad y Territorio*, 3/78, Centro de Estudios para la Administración Local-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1978, pp. 21-32.

COLÓN, C.: "Necesidad de la belleza. Notas sobre la difusión del Patrimonio en la sociedad de la comunicación masiva", *PH. Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, 25, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico- Junta de Andalucía, Sevilla, 1998, pp. 114-119.

COMISSIONE FRANSCHESCINI: "Relazione della Comissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del Patrimonio Storico, Archeologico, Artistico, e del Paesaggio", *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, año XVI, Giuffre, Milán, 1966, pp. 119-224.

COOK, D.: "Tradition and Critique", *Telos. A quarterly journal of critical thought*, 94, Telos Press, Nueva York, 1993-1994, pp. 30-36.

CORELLA MONEDERO, J.: "La defensa del Patrimonio Histórico-Artístico y cultural en la Legislación Local de Urbanismo. Función de los entes locales", *Ciudad y Territorio*, 3/75, Centro de Estudios para la Administración Local-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1975, pp. 101-114.

CORRAL SÁEZ, C.: "Tratamiento viario y transporte en los Cascos Históricos. El Plan Especial de la Antigua de León", *Ciudad y Territorio*, 91-92, Centro de Estudios para la Administración Local-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1992, pp. 110-117.

COSTA, J.: *Oligarquía y caciquismo. Colectivismo agrario y otros escritos* (Antología), Alianza, Madrid, 1973.

CRIADO BOADO, F.: "Hacia un modelo integrado de investigación y gestión del Patrimonio Histórico: la cadena interpretativa como propuesta", *PH. Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, 16, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico- Junta de Andalucía, Sevilla, 1996, pp. 73-78.

CRUCES, F.: "Problemas en torno a la restitución del Patrimonio. Una visión desde la antropología", *Política y Sociedad*, 27, Universidad Complutense, Madrid, 1998, pp. 77-87.

DÁRIAS PRÍNCIPE, A.: "La presencia de Marruecos en la exposición iberoamericana de Sevilla: razones de un resurgimiento manipulado", *Boletín de Arte*, 19, Departamento de Historia del Arte de la Universidad de Málaga, Málaga, 1998, pp. 231-244.

DÁVILA LINARES, J. M.: "La ordenación urbanística durante la primera mitad del siglo XX. Premisas para un tratamiento integral de los espacios urbanos", *Investigaciones Geográficas*, 9, Instituto Universitario de Geografía de la Universidad de Alicante, Alicante, 1991, pp. 101-113.

DEBORD, G.: *La sociedad del espectáculo*, Pre-Textos, Barcelona, 2002.

DELEUZE, G.: *Mil mesetas. Capitalismo y esquizofrenia*, Pre-Textos, Valencia, 2002.

DELGADO, M.: *El animal público*, Anagrama, Barcelona, 1999.

DELGADO, E.: "De la realité multiculturelle à la démarche interculturelle. Quels défis pour le Conseil de l'Europe?", en SAEZ, J.-P. (dir.): *Identités, cultures et territoires*, Desclée de Brouver, Paris, 1995, pp. 79-92.

DELGADO PÉREZ, G. J.: "El Plan especial de Reforma Interior del Centro Histórico de Santa Cruz de Tenerife. Un Planeamiento vigente", *Ciudad y Territorio*, 77, Centro de Estudios para la Administración Local-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988, pp. 83-88.

DELGADO BARRIO, J.: *El control de la discrecionalidad del Planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1993.

DESPIAU, J. M.: "La visión de las Instituciones Competentes. El papel de la Administración en la conservación de los inmuebles históricos de titularidad privada", en *Problemas de intervención en Inmuebles Históricos en el ámbito municipal. Actas de las Jornadas Técnicas celebradas en Vitoria, 22 y 23 de noviembre, 2000*, Fundación Casas Históricas y Singulares, Madrid, 2001, pp. 31-39.

DÍAZ QUIDIELLO, J. L.: "Las Ciudades medias históricas", *PH. Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, 38, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico-Junta de Andalucía, Sevilla, 2002, pp. 204-209.

Diccionario básico jurídico, Comares, Granada, 1996.

DILTHEY, W.: *Crítica de la razón histórica*, Península, Barcelona, 1986.

- *Dos escritos sobre hermenéutica: El surgimiento de la hermenéutica y los Esbozos para una crítica de la razón histórica*, Istmo, Madrid, 2000.

- *El mundo histórico. Obras Completas VI*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1978.

DOLFF-BONEKÄMPER, G.: "Lieux de mémoire et lieux de discorde: la valeur conflictuelle des monuments", en RECHT, R. (dir.): *Victor Hugo et le débat patrimonial*, Institut Nacional de Patrimoine-Somogy Editions d'Art, París, 2003, pp. 121-144.

DOMÍNGUEZ BASCÓN, P.: "Concreción de los problemas medioambientales de la Ciudad en la Legislación urbanística española del siglo XIX", *Ería*, 57, Departamento de Geografía-Universidad de Oviedo, Oviedo, 2002, pp. 49-56.

DURKHEIM, E.: *El suicidio*, Reus, Madrid, 1928.

- *Las formas elementales de la vida religiosa*, Madrid, Alianza, 1993.

El digesto de Justiniano, t. I, II y III, Aranzadi, Pamplona, 1968-1975.

ELIOT, T. S.: *Notes towards the definition of Culture*, Faber and Faber, London, 1983.

EMBID IRUJO, A.: *Ordenanzas y Reglamentos municipales en el derecho español*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1978.

- "Los Planes Especiales. Régimen jurídico general", en BOQUERA OLIVER, J. M. (coord.): *Derecho Urbanístico Local*, Civitas, Madrid, 1992, pp. 181-213.

ENGUITA PUEBLA, A.: "La participación Ciudadana en el Urbanismo", *Revista de Derecho Urbanístico*, 93, Montecorvo, Madrid, 1985, pp. 63-81.

ESTELLA, V.: "El Patrimonio Histórico-Artístico en la jurisprudencia", *Revista de Administración Pública*, 76, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, pp. 133-180.

ESTEVE SECALL, R.: "Una aproximación al problema de la conservación de las Zonas Histórico-Artísticas (ZHA)", *Ciudad y Territorio*, 1/78, Centro de Estudios para la Administración Local-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1978, pp. 67-73.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

ESTÉVEZ, X.: "La gestión de la Ciudad Histórica", en *Problemas de intervención en Inmuebles Históricos en el ámbito municipal. Actas de las Jornadas Técnicas celebradas en Vitoria, 22 y 23 de noviembre, 2000*, Fundación Casas Históricas y Singulares, Madrid, 2001, pp. 53-59.

EZQUIAGA, J. M.: "El Planeamiento municipal", en MOYA GONZÁLEZ, L. (ed.): *La práctica del Planeamiento Urbanístico*, Síntesis, Madrid, 1994, pp. 69-138.

EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, J. M.: "Madrid entre la 'operación derribo' y la rehabilitación del centro: la incidencia de las normativas edificatorias en la salvaguarda de la Ciudad Histórica", *Ciudad y Territorio*, 70, Centro de Estudios para la Administración Local-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1986, pp. 83-114.

FALCÓN PÉREZ, M. I.: *Ordenanzas municipales de Laguna de Cameros*, Zaragoza, 196-?.

FALCON SILVA, A.: *Estudios sobre Ordenanzas Municipales, (siglo XIV-XVI)*, Universidad de Cádiz, Cádiz, 1998.

FARIÑA TOJO, J.: "La protección de nuestras Ciudades históricas. Un análisis de su evolución", *Revista de Derecho Urbanístico*, 155, Montecorvo, Madrid, 1997, pp. 79-102.

- *La protección del Patrimonio urbano. Instrumentos normativos*, Akal, Madrid, 2000.

FARIÑAS DULCE, M. J.: "Ciudadanía 'universal' versus Ciudadanía 'fragmentada'", *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 2, Universidad de Valencia, 1999 (http://www.uv.es/CEFD/2/Farinas.html).

FERNÁNDEZ, R.: "Un programa de Planeamiento de centros históricos", *Urbanismo-COAM*, 9, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, Madrid, 1990, pp. 54-56.

FERNÁNDEZ, T. R.: "Sobre la calificación de los Planes Urbanísticos", *Civitas. Revista de Española de Derecho Administrativo*, 3, Civitas, Madrid, 1974, pp. 507-511.

- "La Legislación española sobre el Patrimonio Histórico-Artístico. Balance de la situación de cara a su reforma", *Revista de Derecho Urbanístico*, 13, Montecorvo, Madrid, 1978, pp. 13-36.

- "Reflexiones en torno al principio de igualdad en el ordenamiento urbanístico", *Revista de Derecho Urbanístico*, 65, Montecorvo, Madrid, 1979, pp. 13-25.

- *Manual de derecho urbanístico*, El Consultor, Madrid, 1999.

FERNÁNDEZ ALBA, A.: "De la Arquitectura en la Ciudad del siglo XXI", *Ciudad y Territorio*, 67, Centro de Estudios para la Administración Local-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1986, pp. 23-29.

- "Intervención en los Centros Históricos: restauración, historia y arquitectura moderna", en CASTILLO, M. Á. (ed.): *Centros históricos y conservación del Patrimonio*, Fundación Argentaria-Visor, Madrid, 1998, pp. 35-43.

FERNÁNDEZ-BACA CASARES, R.: "La Ciudad Patrimonial", *PH. Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, 14, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico-Junta de Andalucía, Sevilla, 1990, pp. 88-95.

- "Ciudad y Patrimonio", en SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.): *Vivir las Ciudades históricas. Urbanismo y Patrimonio*, Fundación Santa Teresa-Fundación La Caixa-Ayuntamiento de Ávila, Ávila, 1999, pp. 253-262.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: "El régimen jurídico de protección del Patrimonio Histórico en la Legislación Autonómica", en SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.): *Vivir las Ciudades históricas. Urbanismo y Patrimonio*, Fundación Santa Teresa-Fundación La Caixa-Ayuntamiento de Ávila, Ávila, 1999, pp. 131-172.

FERNÁNDEZ GÓMEZ, M.: *Alcalá de los Gazules en las Ordenanzas del Marqués de Tarifa. Un estudio de Legislación local en el Antiguo Régimen*, Universidad de Cádiz, Cádiz, 1997.

FERNÁNDEZ-MARTORELL, M. (ed.): *Leer la Ciudad*, Icaria, Barcelona, 1988.

FERRAROTTI, F.: *Time, memory and society*, Greenwood Press, Connecticut, 1984.

- *La historia y lo cotidiano*, Península, Barcelona, 1991.

FERNÁNDEZ SALINAS, V.: "Los centros históricos en la evolución de la Ciudad Europea desde los años setenta", *Ería*, 34, Departamento de Geografía-Universidad de Oviedo, Oviedo, 1994, pp. 121-131.

FERNÁNDEZ-VILLA Y DORBE, J. J.: "El derecho urbanístico en relación con el Municipio", en VV. AA.: *Problemas del Urbanismo Moderno. Conferencias del Curso 1965-1966*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1967, pp. 341-366.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

FERRAROTTI, F.: "Les biographies comme instrument analytique et interprétatif", *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. LXIX, Presses universitaires de France -CNRS-L'EHESS, París, 1980, pp. 227-248.

FEYERABEND, P. K. (1975): *Contra el método. Esquema de una teoría anarquista del conocimiento*, Folio, Barcelona, 2002.

FOUCAULT, M.: *La Arqueología del Saber*, Siglo XXI Editores Argentina, Buenos Aires, 2004.

- *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias sociales*, Siglo veintiuno Editores, Buenos Aires, 2003.

- *Esto no es una pipa*, Anagrama, Barcelona, 1999.

FOURQUET, F. y MURAD, L.: *Los equipamientos del poder. Ciudades, territorios y equipamientos colectivos*, Gustavo Gili, Barcelona, 1978.

FRAMPTON, K.: "Anti-tabula rasa: hacia un regionalismo crítico", *Revista de occidente*, 42, Fundación Ortega y Gasset, Madrid, 1984, pp. 29-41.

FREMONT, A.: *La région, espace vécu*, Presses Universitaires de France, París, 1976.

FREUD, S.: *El malestar en la Cultura*, Alianza, Madrid, 1997.

FROMM, E.: *Psicoanálisis de la sociedad contemporánea*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 1970.

GADAMER, H.-G. y VOGLER, P. (dirs.): *Antropología cultural*, en *Nueva Antropología*, tomo 4, Omega, Barcelona, 1976.

GAGNON, N.: "Donnés autobiographiques et praxis culturelle", *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. LXIX, Presses universitaires de France -CNRS-L'EHESS, París, 1980, pp. 291-304.

GALIANA MARTÍN, L.: "Actualidad del paisaje en Francia. De la protección a la gestión paisajística del espacio rural", *Ería*, 39-40, Departamento de Geografía-Universidad de Oviedo, Oviedo, 1996, pp. 93-107.

GANAU CASAS, J.: *La protección de los monumentos arquitectónicos en España y Cataluña, 1844-1936: Legislación, organización, inventario*, Universidad de Lleida, Lleida, 1998.

GARCÍA, J. L.: *Antropología del territorio*, Taller Eds. JB, Madrid, 1976.

GARCÍA-BELLIDO, J.: "Nuevos enfoques sobre el deber de conservación y la ruina urbanística", *Revista de Derecho Urbanístico*, 89, Montecorvo, Madrid, 1984, pp. 53-99.

- "Problemas urbanísticos de la Ley del Patrimonio Histórico Español: un reto para el urgente desarrollo legislativo autonómico", *Ciudad y Territorio*, 78, Centro de Estudios para la Administración Local-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1978, pp. 3-22.

GARCÍA BELLIDO, J. y GONZÁLEZ TAMARIT, L.: *Para comprender la Ciudad. Claves sobre los procesos de producción del espacio*, Nuestra Cultura, Madrid, 1980.

GARCÍA CANTALAPIEDRA, J. (dir.): *Manuel Completo de Policía Urbana y de Construcciones Civiles*, Imprenta de Ramón Campuzano, Madrid, 1863.

GARCÍA DE CORTÁZAR, F. Y GONZÁLEZ VESGA, J. M.: *Breve Historia e España*, Alianza, Madrid, 1994.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La lucha contra las inmunidades del poder*, Civitas, Madrid, 1974.

- "Consideraciones sobre una nueva Legislación del Patrimonio artístico, histórico y cultural", *Revista Española de Derecho Administrativo*, 39, Civitas, Madrid, 1983, pp. 575-591.

GARCÍA DE FUENTES, J.: "La visión de los propietarios de edificios históricos: principales problemas para la conservación y el mantenimiento", en *Problemas de intervención en Inmuebles Históricos en el ámbito municipal. Actas de las Jornadas Técnicas celebradas en Vitoria, 22 y 23 de noviembre, 2000*, Fundación Casas Históricas y Singulares, Madrid, 2001, pp. 15-28.

GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO, J. J.: "La defensa de intereses ante las autoridades públicas. ¿Acción colectiva o acción individual?", *REIS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 69, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1995, pp. 39-68.

GARCÍA ESCUDERO, P. y PENDAS GARCÍA, B.: *El nuevo régimen jurídico del Patrimonio Histórico Español*, Cultura y Comunicación, Madrid, 1986.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J. de: "Prólogo", en GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (ed.): *Legislación sobre Patrimonio Histórico*, Tecnos, Madrid, 1987, pp. 35-69.

- "Presupuestos jurídico-constitucionales de la Legislación sobre Patrimonio Histórico", *Revista de Derecho Político*, 27-28, Universidad Nacional de Educación a Distancia-Departamento de Derecho Político e Internacional, Madrid, 1988, pp. 181-212.

GARCÍA GARCÍA, J. L.: "De la Cultura como Patrimonio al Patrimonio Cultural", *Política y Sociedad*, 27, Universidad Complutense, Madrid, 1998, pp. 9-20.

GARCÍA GARCÍA, M. J.: *La conservación de los inmuebles históricos a través de técnicas urbanísticas y rehabilitadotas*, Aranzadi, Navarra, 2000.

GARCÍA GÓMEZ, F. J.: "Arquitectura doméstica, burocracia y Legislación en la Málaga del siglo XIX: las licencias municipales para la construcción de casas", *Boletín de Arte*, 17, Universidad de Málaga, Málaga, 1996, pp. 279-299; o

- "Transformaciones urbanísticas en el siglo XIX", en SAURET, T. (dir.): *Edad Contemporánea. Siglos XVIII y XIX. Urbanismo, Arquitectura y Artes Plásticas, en Patrimonio Cultural de Málaga y su Provincia*, vol. 4, Diputación Provincial de Málaga, Málaga, pp. 62-119.

GARCÍA NART, M.: "La intervención en los centros históricos", en VV. AA.: *Diez años de Planeamiento urbanístico en España, 1979-1989*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1990, pp. 105-115.

GARCÍA VEREDA, A.: "Valoración de inmuebles de interés histórico-artístico", *Revista de Derecho Urbanístico*, 1987, Montecorvo, Madrid, 1987, pp. 53-62.

GARCÍA RUBIO, F.: "El papel de los Ayuntamientos en la conservación del Patrimonio Cultural. Estado de la cuestión", *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, 12, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2004.

GARONA GANDULFO, M.: "Determinaciones del Planeamiento urbanístico sobre el Patrimonio inmueble catalogado", *PH. Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, 27, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico-Junta de Andalucía, Sevilla, 1999, pp. 208-211.

GAYA NUÑO, J. A.: *La Arquitectura española en sus monumentos desaparecidos*, Espasa-Calpe, Madrid, 1961.

GEERTZ, C.: *Conocimiento local*, Paidós, Barcelona, 1994.

GIANNINI, M. S.: "Autonomia. (saggio sui concetti di autonomia)", *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, Giuffré Editore, Milán, 1951, pp. 851-883.

- "Il riassetto dei poteri locali", *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, II, Giuffrè Editore, Milán, 1971, pp. 451-461.

- "Difusa dell'ambiente e del Patrimonio Naturale e culturale", *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, III, Giuffrè Editore, Milán, 1971, pp. 1122-1134.

- "'Ambiente': saggio sui diversi suoi giuridici", *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, I, Giuffrè Editore, Milán, 1973, pp. 15-53.

- "Enti locali territoriali e programazzione", *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, I, Giuffrè Editore, Milán, 1973, pp. 191-218.

- "Primi Rilievi sulle nozioni di gestione dell'ambiente e di gestione del territorio", *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, I, Giuffré Editore, Milán, 1975, pp. 479-487.

- "I beni culturali", *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, I, Giuffré Editore, Milán, 1976, pp. 3-38.

GIDDENS, A.: *Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea*, Península, Barcelona, 1994.

GIDEON, S.: *Espacio, Tiempo y Arquitectura*, Dossat, Madrid, 1978.

GIMÉNEZ I CORRONS, E.: *Los controles administrativos sobre los entes locales*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

GINER, S. : *Ensayos civiles*, Nexos, Barcelona, 1987.

- *Sociología*, Península, Madrid, 1994.

GOMBRICH, E. H.: "¿Por qué conservar los edificios históricos?, *Composición Arquitectónica. Art & Architecture*, 2, Fundación Faustino Orbegozo Eizaguirre-Instituto de Arte y Humanidades-Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro, 1989, pp. 115-138.

GÓMEZ BARAHONA, A.: "Las competencias municipales en la protección del Patrimonio Cultural", SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.): *Ciudades Patrimonio de la humanidad de España. Urbanismo y Patrimonio Histórico*, Ministerio de Educación Ciencia y Cultura-Grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España, Madrid, 2001, pp. 47-60.

GÓMEZ GÓMEZ, A.: *Ordenanzas municipales de Lepe*, Excma. Diputación Provincial de Huelva, Huelva, 1982.

GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J. L.*: Gestión, financiación y control del Urbanismo*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1979.

GONZÁLEZ BEVIÁ, F. J., MARTÍN SANJUÁN, F., ROMO SALAS, A. y GARCÍA DILS DE LA VEGA, S.: "La política municipal de protección del Patrimonio Histórico", *PH. Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, 38, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico-Junta de Andalucía, Sevilla, pp. 210-224.

GONZÁLEZ IGLESIAS, L.: *Ciudades y Conjuntos Monumentales. Avance para un Estudio de Ordenación Estética*, Gráficas Arte, Salamanca, 1951.

GONZÁLEZ-ÚBEDA RICO, G.: *Aspectos jurídicos de la protección del Patrimonio Histórico-Artístico y cultural*, Ministerio de Cultura, Madrid, 1981.

GONZÁLEZ VALCÁRCEL, M. A.: "Actuaciones urbanísticas en Centros Históricos", *Ciudad y Territorio*, 3/75, Centro de Estudios para la Administración Local-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1975, pp. 47-52.

GONZÁLEZ-VARAS, I.: *Conservación de Bienes culturales. Teoría, historia, principios y normas*, Cátedra, Madrid, 1999.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: *La rehabilitación urbanística*, Aranzadi, Pamplona, 1998.

- "La rehabilitación urbanística. Legislación, problemas, líneas de futuro", *Revista de Derecho Urbanístico*, 172, Montecorvo, Madrid, 1999, 89-124.

GOTTFRIED, P.: "Second thoughts on traditions", *Telos. A quarterly journal of critical thought*, 94, Telos Press, Nueva York, 1993-1994, pp. 69-74.

GRAU AVILA, S.: "Sobre la naturaleza de los Catálogos de la Legislación urbanística", *Revista de Derecho Urbanístico*, 70, Montecorvo, Madrid, 1980, pp. 125-138.

GRAU ÁVILA, M. y ALÓS MARTÍN, M.: "Régimen jurídico de la conservación, protección y rehabilitación de conjuntos de carácter histórico", *Revista de Estudios de la Vida Local*, 212, Instituto de Estudios de la Vida Local, Madrid, 1981, pp. 689-712.

GROSS, D.: "Rethinking traditions", *Telos. A quarterly journal of critical thought*, 94, Telos Press, Nueva York, 1993-1994, pp. 5-10.

Guía Práctica de aplicación de la Ley 15/2001 del Suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura, www.juntaex.es.

GUTIÉRREZ CORTINES, C. (dir.): *Construir sin destruir. El Patrimonio Histórico y Natural en el marco del desarrollo sostenible*, Fundación Marcelino Botín, Santander, 1999.

HABERMAS, J. : *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1973.

- "Arquitectura moderna y posmoderna", *Revista de occidente*, 42, Fundación Ortega y Gasset, Madrid, 1984, pp. 95-109.

Hacia un perfil de la sostenibilidad local. Indicadores comunes europeos, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2000.

HALBWACHS, M.: *La mémoire collective*, Presses Universitaires de France, Paris, 1968.

- *Morphologie sociale*, Armand Colin, Paris, 1970.

- *Las clases sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

- "La memoria colectiva de los músicos", en RAMOS TORRES, R.: *Tiempo y Sociedad*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1992, pp. 63-71.

- *Les cadres sociaux de la mémoire*, Éditions Albin Mitchel, Paris, 1994.

- *La mémoire collective*, Éditions Albin Mitchel, Paris, 1997.

HALL, E. T.: *La dimensión oculta. Enfoque antropológico del uso del espacio*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1973.

HARVEY, D.: "Verso una filosofia dello spazio sociale", en VAGAGGINI, V. (ed.): *Spazio geografico e spazio sociale*, FrancoAngeli, Milán, 1978, pp. 83-91.

HEGEL, G. W. F.: *Lecciones sobre la historia de la Filosofía*, vol. I, Fondo de Cultura Económica, México, 1955.

- *Filosofía del Espíritu*, Claridad, Buenos Aires, 1969.

- *La razón en la historia*, Seminarios y Ediciones, Madrid, 1972.

HEIDEGGER, M.: *Essais et conférences*, Paris, Gallimard, 1958.

- "Bâtir habiter penser", en *Essais et conférences*, Gallimard, Paris, 1958, 170-193.

- "La chose", en HEIDEGGER, M.: *Essais et conférences*, Gallimard, Paris, 1958, pp. 194-223.

- "'… L'homme habite en poète…'", en HEIDEGGER, M.: *Essais et conférences*, Gallimard, Paris, 1958, pp. 224-245.

- *¿Qué significa pensar?*, Nova, Buenos Aires, 1972.

- *Ser y Tiempo*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 2001.

HENARES CUÉLLAR, I.: "La Historia del Arte como instrumento operativo en la gestión y protección del Patrimonio", en CASTILLO, M. Á. (ed.): *Centros históricos y conservación del Patrimonio*, Fundación Argentaria-Visor, Madrid, 1998, pp. 79-91.

- "Conocimiento histórico y tutela", *Historia del Arte y Bienes culturales*, Junta de Andalucía-Comares, Granada, 1998, pp. 10-16.

- "Reflexiones sobre la necesaria cooperación entre administraciones en la Gestión del Patrimonio", *PH. Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, 27, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico-Junta de Andalucía, Sevilla, 1999, pp. 124-125.

- *Historia del Arte, Pensamiento y Sociedad*, Universidad de Granada, Granada, 2003.

HERBERT, D. T. (ed.): *Heritage, Tourism and Society*, Pinter, London, 1995.

HERBERT MEAD, G.: "La naturaleza del pasado", en RAMOS TORRES, R.: *Tiempo y Sociedad*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1992, pp. 35-62.

HERNÁNDEZ LEÓN, J. M.: "La continuidad de lo construido", *Revista de Occidente*, 42, Fundación José Ortega y Gasset, Madrid, 1984, pp. 43-56.

HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, A.: *Documentos para la Historia de la Restauración*, Universidad-Dpto. de Historia del Arte, Zaragoza, 1999.

HINOJOSA MARTÍNEZ, E. y DOMÍNGUEZ BASCÓN, P.: "Medio ambiente urbano. Incidencia del entorno ambiental en la Legislación urbanística española del siglo XX", *Ería*, 45, Departamento de Geografía-Universidad de Oviedo, Oviedo, 1998, pp. 67-81.

Historia del Arte y Bienes culturales, Junta de Andalucía-Comares, Granada, 1998.

HOBBES, T.: *Del ciudadano. Leviatán*, Tecnos, Madrid, 1976.

HOBSBAWM, E. y RANGER, T. (eds.): *The invention of tradition*, University Press, Cambridge, 1995.

HORKHEIMER, M.: *Sobre el concepto del hombre y otros ensayos*, Buenos Aires, Sur, 1970.

HUICI URMENETA, V.: "Tiempo, espacio y memoria: actualidad de Maurice Halbwachs", *IV Euskal Sociología Kongresua - IV Congreso Vasco de Sociología*, Asociación Vasca de Sociología y Gobierno Vasco, Bilbao, 1998, pp. 438-441.

- "Introducción" y traducción de "La memoria colectiva y el tiempo" capítulo extraído de HALBWACHS, M.: *Le mémoire colective*, Presses Universitaires de France, Paris, 1968.

I Congreso del Patrimonio Histórico, ADELPHA (Asociación de Defensa Ecológica y del Patrimonio Histórico Artístico), Madrid, 1980.

IGLESIAS MARTÍN, A.: *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las Entidades Locales*, Ariel, Barcelona, 2002.

II Curso Básico de Urbanismo. Análisis Teórico Práctico de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía de 17 de diciembre, Málaga del 20 de octubre al 19 de noviembre de 2003, Fundación de Asesores Locales-Tribugest, 2003, (material documental inédito).

IZQUIERDO SÁNCHEZ, A.: *El concepto de Cultura en Nietzsche* (tesis doctoral), Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1993.

JACOBS, J.: *Muerte y vida de las grandes Ciudades*, Península, Madrid, 1967.

JACOBY, R.: "Rotten traditions?", *Telos. A quarterly journal of critical thought*, 94, Telos Press, Nueva York, 1993-1994, pp. 66-68.

JENCKS, Ch.: *El lenguaje de la Arquitectura postmoderna*, Gustavo Gili, Barcelona, 1980.

Jornadas sobre Planificación en centros históricos (Segovia 21-23 de marzo de 1991), Universidad de Valladolid, Valladolid, 1993.

KAHN, J. S.: *El concepto de Cultura: textos fundamentales*, Anagrama, Barcelona, 1975.

KELLER, S.: *El vecindario urbano. Una perspectiva sociológica*, Siglo XXI, Madrid, 1979.

KENNEDY, D. y KENNEDY, M. I. (eds.): *La Ciudad interior*, Gustavo Gili, Barcelona, 1978.

KIM, Sang-Ki: "Confucian Capitalism: recycling traditions", *Telos. A quarterly journal of critical thought*, 94, Telos Press, Nueva York, 1993-1994, pp. 18-24.

KROEBER, A. L. (1917): "Lo superorgánico", en KAHN, J. S.: *El concepto de Cultura: textos fundamentales*, Anagrama, Barcelona, 1975, pp. 47-83.

KUBLER, G.: *La configuración del tiempo. Observaciones sobre la historia de las cosas*, Nerea, Madrid, 1988.

La Ciudad: su origen, crecimiento e impacto en el hombre, Blume, Madrid, 1976.

LARRUMBE BIURRUN: "La figura del Plan Especial. Legislación sobre centros históricos", *Revista de Derecho Urbanístico*, 57, Montecorvo, Madrid, 1978, pp.47-101.

Las Corporaciones locales y el Patrimonio Histórico-Artístico, Tarragona, Sugrañes Hnos., 1965.

LASÉN DÍAZ, A.: "Presentación. Nota de Introducción al texto de Maurice Halbwachs", *REIS. Revista de Española Investigaciones Sociológicas*, 69, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1995, pp. 203-205.

LEAL, E.: "El Planeamiento Especial de Protección como herramienta de Revitalización de los Centros Históricos. Criterios de intervención: el Plan Maestro de la Habana Vieja", en *Problemas de intervención en Inmuebles Históricos en el ámbito municipal. Actas de las Jornadas Técnicas celebradas en Vitoria, 22 y 23 de noviembre, 2000*, Fundación Casas Históricas y Singulares, Madrid, 2001, pp. 41-51.

LEAL MALDONADO, J.: "El Urbanismo y las ciencias sociales", *Ciudad y Territorio*, 67, Centro de Estudios para la Administración Local-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1986, pp. 31-34.

LE-DUC, V.: *Le Dictionnaire d'Architecture*, Pierre Mardaga, Bruselas, 1979.

LEDRUT, R.: *El espacio social de la Ciudad*, Anthropos, Buenos Aires, 1968.

- *El espacio social de la Ciudad*, Arrortu, Buenos Aires, 1974.

- *Sociología urbana*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1976.

LEFEBVRE, H.: *El derecho a la Ciudad*, Edicions 62, Barcelona, 1973.

LEÓN, M. T.: *La historia tiene la palabra*, Hispamerca, Madrid, 1977.

LÉVI-STRAUSS, C.: *Tristes trópicos*, Eudeba, Buenos Aires, 1970.

- *Raza y Cultura*, Cátedra, Madrid, 1993.

LEVY, J.-P.: *Centres Villes en Mutation*, Centre National de la Recherche Scientifique, París, 1987.

Ley de Patrimonio Histórico Español. Trabajos Parlamentarios, Cortes Generales-Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.

Libro Blanco de la Autonomía Local de Andalucía, Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, 2003. (web de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, www.famp.es)

LIPIANSKI, E.-M.: "Communication interculturelle et modèles identitaires", en SAEZ, J.-P. (dir.): *Identités, cultures et territoires*, Desclée de Brouver, París, 1995, pp. 35-41.

LISÓN TOLOSANA, C.: *Las máscaras de la identidad. Clases antropológicas*, Ariel, Barcelona, 1997.

"*Llei Municipal de Catalunya de 5 de gener del 1934*", *Revista Jurídica de Catalunya*", vol. XXXX, Ilustre Colegio de Abogados. Academia de Jurisprudencia y Legislación, Barcelona, 1934, pp. 44-80 y pp. 139-133, respectivamente.

LLOP TORNÉ, J. M.: "El suelo como elemento de cohesión social", en SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.): *Vivir las Ciudades históricas. Urbanismo y Patrimonio*, Fundación Santa Teresa-Fundación La Caixa-Ayuntamiento de Ávila, Ávila, 1999, pp. 113-126.

LÓPEZ BRAVO, C.: "Interrelación de las categorías legales de protección del Patrimonio Cultural en España", *PH. Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, 27, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico-Junta de Andalucía, Sevilla, 1999, pp. 83-90.

LÓPEZ DE LUCIO, R.: "Programas de actuación urbanística, planes parciales y proyecto de urbanización", en MOYA GONZÁLEZ, L. (ed.): *La práctica del Planeamiento Urbanístico*, Síntesis, Madrid, 1994, pp.139-204.

LÓPEZ JAÉN, J.: "Los centros históricos españoles entre la realidad y la legalidad", *Urbanismo-COAM*, 9, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, Madrid, 1990, pp. 14-24.

- "Sobre los Conjuntos Históricos españoles", *Ciudad y Territorio*, 3/1990, Centro de Estudios para la Administración Local-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1990, pp. 57-66.

LÓPEZ-MEDEL BASCONES, J.: *Autonomía y Descentralización Local*, El Consultor, Madrid, 2003.

LORENZO VILLAMOR, F.: "Los Bienes culturales y los inventarios de bienes de entidades locales: el caso de Bizkaia", *Historia del Arte y Bienes culturales*, Junta de Andalucía-Comares, Granada, 1998, pp. 32-36.

Los Municipios y la conservación del Patrimonio Histórico y Artístico (Seminario organizado en Caracas, Octubre 1982), Asociación venezolana de Cooperación Intermunicipal-Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1983.

LOZANO BARTOLOZZI, M. M.: *El desarrollo urbanístico de Cáceres (siglo XVI-XIX)*, Universidad de Extremadura, Cáceres, 1980.

- "Granadilla: un conjunto urbano en el medio rural", *Norba-Arte*, 1, Universidad de Extremadura, Cáceres, 1980, pp. 51-68.

- "La imagen fija en el medio urbano", *Norba-Arte*, 2, Universidad de Extremadura, Cáceres, 1981, pp. 45-51.

- *La Ciudad contemporánea***,** Historia 16, Información e Historia, Madrid, 1998.

- "Morfología e historia urbanas. Poblaciones históricas en la Provincia de Cáceres", en CASTILLO, M. Á. (ed.): *Centros históricos y conservación del Patrimonio*, Fundación Argentaria-Visor, Madrid, 1998, pp. 101-125.

LOZANO BARTOLOZZI, M. M. (dir.): *Desde las siete sillas. La recuperación del Teatro Romano de Mérida*, Consorcio de la Ciudad Monumental, Histórico-Artística y Arqueológica de Mérida, Mérida, 1998.

LUCAS, J. de: *Globalización e identidades*, Icaria, Barcelona, 2003.

LUKE, T. : "Neo-populism : Fabricating the Future by rehabbing the Past ? ", *Telos. A quarterly journal of critical thought*, 94, Telos Press, Nueva York, 1993-1994, pp. 11-18.

LYNCH, K.: *La buena forma de la Ciudad*, Gustavo Gili, Barcelona, 1985.

- *La imagen de la Ciudad*, Gustavo Gili, Barcelona, 1985.

MAFFESOLI, M.: "Le rituel et la vie quotidienne comme fondements des histories de vie", *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. LXIX, Presses universitaires de France -CNRS-L'EHESS, París, 1980, pp. 341-349.

MALINOWSKI, B. (1931): "La Cultura", en KAHN, J. S.: *El concepto de Cultura: textos fundamentales*, Anagrama, Barcelona, 1975, pp. 85-127.

MARCHÁN FIZ, S.: "*Le bateau ivre*: para una genealogía de la sensibilidad posmoderna", *Revista de occidente*, 42, Fundación José Ortega y Gasset, Madrid, 1984, pp. 7-28.

MARCUSE, H.: *El hombre unidimensional*, Ariel, Barcelona, 1981.

MARTÍN GIL, F.: "Turismo y economía en las Ciudades históricas españolas", *Ería*, 47, Departamento de Geografía-Universidad de Oviedo, 1998, pp.267-280.

MARTÍN MATEO, R.: "La propiedad monumental", *Revista de Administración Pública*, 49, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966, pp. 49-100.

- "Prólogo", en BOIX REIG, V.: *La gestión municipal del Patrimonio edilicio*, Centro de Estudios Municipales y Cooperación Interprovincial de las Excmas. Diputaciones Provinciales de Almería, Granada y Jaén, Granada, Granada, 1983, pp. 5-13.

MARTÍN-RETORTILLO, S.: "Antecedentes del concepto de Plan y referencia a la Legislación de fomento del siglo XIX", *Revista de Administración Pública*, 49, Instituto **de** Estudios Políticos, Madrid, 1966, pp. 39-48.

MARTÍN SANTOS, L.: "La Ciudad, máscara de una sociedad insolidaria", en WEBER, M.: *La Ciudad*, La Piqueta, Madrid, 1987, pp. X-XVIII.

MARTÍNEZ, X. L.: "La modificación de la relación campo-Ciudad. La modificación del límite: de la Ciudad cerrada a la Ciudad abierta", en VV. AA.: *Ciudad, territorio y Patrimonio. Materiales de investigación*, Instituto Universitario de Urbanística-Universidad de Valladolid, Valladolid, 2000, pp. 99-114.

MARTÍNEZ JUSTICIA, M. J.: *Antología de textos sobre Restauración*, Universidad, Jaén, 1996.

MARTÍNEZ LÓPEZ, M.: "Una deconstrucción histórica y social de la noción de Centro Histórico", *Investigaciones Geográficas*, 18, Instituto Universitario de Geografía de la Universidad de Alicante, Alicante, Julio-Diciembre, 1997, pp. 131-146.

MEDEL, O.: "La nueva Ley del Suelo, al detalle", *El Mundo*, 13 de julio de 2001.

MENÉNDEZ DE LUARCA, J. R.: "Posiciones teóricas frente a la dilapidación de los centros históricos", *Ciudad y Territorio*, 3/75, Centro de Estudios para la Administración Local-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1975, pp. 17-21.

MENÉNDEZ REXACH, A.: "Los planes especiales de protección del Patrimonio Histórico", en SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.): *Vivir las Ciudades históricas. Urbanismo y Patrimonio*, Fundación Santa Teresa-Fundación La Caixa-Ayuntamiento de Ávila, Ávila, 1999, pp. 185-196.

MERLEAU-PONTY, M.: *Fenomenología de la percepción*, Península, Madrid, 1994.

MESA SEGURA, A.: *La labor administrativa de Javier de Burgos*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1946.

MICHAEL, J. : "Tradition and the critical talent", *Telos. A quarterly journal of critical thought*, 94, Telos Press, Nueva York, 1993-1994, pp. 45-66.

MIRÓ I ALAIX, M.: "Interpretación, identidad y territorio. Una reflexión sobre el uso social del Patrimonio", *PH. Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, 18, Junta de Andalucía-Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, Sevilla, 1997, pp. 33-37.

Montoro. Avance del Plan Especial del Casco histórico, Junta de Andalucía-Consejería de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Urbanismo del Excmo. Ayuntamiento de Montoso, Sevilla, 1989.

MORA BONGERA, F.: "La protección de los Conjuntos históricos a través del Planeamiento. El caso específico del Conjunto de Santa María del campo de Viveiro", *Revista de Derecho Urbanístico*, 116, Montecorvo, Madrid, 1990, pp. 47-65.

MORALES, A. J.: *Patrimonio Histórico-Artístico*, Cuaderno 13, Historia 16, Madrid, 1996.

- "Arquitectura militar: Un Patrimonio entre el olvido y la invención", 36, *PH. Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico-Junta de Andalucía, Sevilla, 2001, pp. 197-204.

MORALES MIRANDA, J.: "La interpretación del Patrimonio natural y cultural: todo un camino por recorrer", *PH. Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, 25, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico-Junta de Andalucía, Sevilla, 1998, pp. 150-157.

- *Guía práctica para la Interpretación del Patrimonio. El arte de acercar el legado natural y cultural al público visitante*, Junta de Andalucía, Sevilla, 2001.

MORENTE DEL MONTE, M.: *El Patrimonio Cultural. Una propuesta alternativa al concepto global de Patrimonio Histórico. Aplicación al análisis de Ciudad Jardín de Málaga*, (tesis doctoral), Universidad de Málaga, Departamento de Historia del Arte, Málaga (edición microformas), 1996.

- "Patrimonio Histórico e Historia del Arte. Una invitación a la reflexión", *Boletín de Arte*, 17, Universidad de Málaga, Málaga, 1996, pp. 93-106.

- "La Ciudad Histórica y el Patrimonio Cultural", *Pliegos culturales*, 2, Delegación Provincial de Málaga, Málaga, 1999, pp. 137-170.

MORESCO SUÁREZ, A.: "La protección y fomento del Patrimonio Histórico artístico. Consideración especial de los aspectos tributarios", *Revista de Derecho Urbanístico*, 101, Montecorvo, Madrid, 1987, pp. 33-73.

MORIN, F. : "Practiques anthropologiques et Histoire de vie", *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. LXIX, Presses universitaires de France -CNRS-L'EHESS, París, 1980, pp. 313-339.

MOYA GONZÁLEZ, L. (ed.): *La práctica del Planeamiento urbanístico*, Síntesis, Madrid, 1994.

MURGA GENER, J. L.: *Protección a la estética en la Legislación urbanística del Alto Imperio*, Universidad de Sevilla, 1976.

MUSTIELES GRANELL, F.: "El eje histórico de París más allá de la defensa: un reto de composición urbana para el fin de siglo", *Ciudad y Territorio*, 85, Centro de Estudios para la

Administración Local-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1990, pp. 273-291.

NAVARRO SEGURA, M. I.: "La validez de una política de defensa de los centros históricos: los aspectos legales y de ordenación", *Ciudad y Territorio*, 77, Centro de Estudios para la Administración Local-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988, pp. 51-57.

NIETZSCHE, F. (1874): "De la utilidad y de los inconvenientes de los estudios históricos para la vida", en *Consideraciones Intempestivas*, y a su vez, en *Obras Completas*, vol. I, Aguilar, Madrid, 1966, pp. 53-101.

NORA, P.: "Entre Mémoire et Histoire. La problématique des lieux", en NORA, P. (dir): *Les lieux de mémoire. I. Republique*, Gallimard, París, 1984, pp. 23-43.

NORBERG-SCHULZ, Ch.: *Experiencia, Espacio y Arquitectura*, Blume, Barcelona, 1975.

NORGAT, A.: "Principios y criterios vigentes para la revitalización de los centros históricos", en *Los Municipios y la conservación del Patrimonio Histórico y Artístico* (Seminario organizado en Caracas, Octubre 1982), Asociación venezolana de Cooperación Intermunicipal-Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1983, pp. 29-36.

Novísima Recopilación de las Leyes de España mandada formar por el Señor Don Carlos IV 1803, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1976.

OLIVER NARBONA, M.: "Patrimonio urbano e identidad", en VV. AA.: *Anuario Etnológico de Andalucía, 1988-1990*, Junta de Andalucía-Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, Sevilla, 1991, p. 17-23.

OLIVERAS SAMITIER, J.: "Poder municipal y Urbanismo en el siglo XIX", *Ciudad y Territorio*, 94, Centro de Estudios para la Administración Local-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1992, pp. 79-92.

Ordenanzas de Antequera (1531), Universidad de Málaga, Málaga, 1979.

Ordenanzas de Archidona, 1598, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga, Málaga, 1998.

Ordenanzas de la Muy Noble Ciudad de Málaga, 1611, Excmo. Ayuntamiento de Málaga-Academia de San Telmo, Málaga, 1996.

Ordenanzas Municipales de la Ciudad de Ronda (1902), Establecimiento Tipográfico de D. Manuel Durán, Ronda, 1902.

Ordenanzas Municipales de la Villa de Cantillana, 1550, Ayuntamiento de Cantillana, Cantillana, 1996.

ORDÓÑEZ VERGARA, J.: "Historia del Arte y Patrimonio (I). Una aportación metodológica desde la Historia del Arte a la actuación sobre Patrimonio Histórico", *Boletín de Arte*, 16, Universidad de Málaga, Málaga, 1995, pp. 101-112.

ORDÓÑEZ VERGARA, P.: "La vivienda 'tradicional' en la Provincia de Málaga. Aproximación a partir del Inventario de arquitectura popular", *PH. Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, 29, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico-Junta de Andalucía, Sevilla, 1999, pp. 194-206.

ORDUÑA REBOLLO, E.: *Municipios y Provincias. Historia de la Organización Territorial Española*, Federación Española de Municipios y Provincias-Instituto Nacional de Administración Pública-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.

ORO-PULIDO LÓPEZ, M. De: "El control de la actividad urbanística por los Tribunales", en SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.): *Vivir las Ciudades históricas. Urbanismo y Patrimonio*, Fundación Santa Teresa-Fundación La Caixa-Ayuntamiento de Ávila, Ávila, 1999, pp. 99-112.

ORTEGA Y GASSET, J. (1923-1934): *Obras completas*, Revista de Occidente, Madrid, 1961 y 1969.

- *El tema de nuestro tiempo. Prólogo para alemanes*, Tecnos, Madrid, 2002.

OSBORNE, B. S.: *Paysages, mémoire, monuments et commémoration: L'identité à sa place*, 2001. (www.metropolis.net)

OTAOLA UBIETA, P.: "Una política para recuperar los centros de las Ciudades (El caso de San Sebastián), *Ciudad y Territorio*, 91-92, Centro de Estudios para la Administración Local-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1992, pp. 87-107.

PAMIES LÓPEZ, J. L.: "Cascos y colonias históricas: una recuperación necesaria", *Urbanismo-COAM*, 25, Colegio de Arquitectos de Madrid, Madrid, 1995, pp. 52-57.

PAREJA I LOZANO, C.: *Contenido y alcance de los Planes Especiales de Reforma Interior en el sistema de Planeamiento Urbanístico*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1984.

PAREJO ALONSO, L.: "Un problema crucial de la Ordenación Urbanística en la hora actual: La relación Plan General-Plan Especial. A propósito de la formación de una doctrina jurisprudencial sobre el mismo", *Revista de Derecho Urbanístico*, 88, Montecorvo, Madrid, 1984, pp. 17-51.

- "La protección del Patrimonio inmobiliario histórico y la ordenación urbanística", en CASTILLO, M. Á. (ed.): *Centros históricos y conservación del Patrimonio*, Fundación Argentaria-Visor, Madrid, 1998, pp. 17-33.

Participación pública y protección a través del Planeamiento y la catalogación, Comité Nacional Español del ICOMOS, Castellón, 2002.

Patrimonio y vida. Jornadas sobre Patrimonio en la Machuela Conquense, Excma. Diputación Provincial de Cuenca, 1999.

Places et monuments, Mardaga-Institut Français d'Architecture, Bruxelles, 1984.

Plan General de Bienes culturales, *1996-2000*, Consejería de Cultura-Junta de Andalucía. (extraído de www.andaluciajunta.es)

PECOURT, J.: "El diseño urbano como filosofía del Planeamiento", *Ciudad y Territorio*, 67, Centro de Estudios para la Administración Local-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1986, pp. 35-41.

PEMÁN GAVÍN, I.: "La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, su incidencia sobre la facultad de suspensión de los actos de las Corporaciones locales en materia de licencias urbanísticas", *Revista de Derecho Urbanístico*, 111, Montecorvo, Madrid, 1989, pp. 77-93.

PÉREZ MARTÍNEZ, V.: "La exención de cargas fiscales en los Conjuntos histórico-artísticos. (comentario a la sentencia de 13 de junio de 1983)", *Revista de Derecho Urbanístico*, 94, Montecorvo, Madrid, 1985, pp. 101-111.

PÉREZ MORENO, A.: "El postulado constitucional de la promoción y conservación del Patrimonio Artístico", *Revista de Derecho Urbanístico*, 119, Montecorvo, Madrid, 1990, pp. 14-41.

PÉREZ QUESADA, P.: "Análisis del valor y evaluación en la gestión del Patrimonio Histórico", *PH. Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, 29, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico-Junta de Andalucía, Sevilla, 1999, pp. 56-71.

PICO VALIMAÑA, R. y PÉREZ HUMANES, M. A.: "Patrimonio arquitectónico y urbanístico en Andalucía: Hacia la configuración de un sistema de información territorial", *PH. Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, 22, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico-Junta de Andalucía, Sevilla, 1998, pp. 106-109.

PICCONE, P.: "The actuality of traditions", *Telos. A quarterly journal of critical thought*, 94, Telos Press, Nueva York, 1993-1994, pp. 89-102.

POIRIER, M. y CLAPIER-VALLADON, S.: "Le concept d'ethnographie et les récits de vie croisés", *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. LXIX, Presses universitaires de France - CNRS-L'EHESS, París, 1980, pp. 351-358.

POL MÉNDEZ, F.: "La Cultura y la política de resuperación de los centros históricos", en SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.): *Vivir las Ciudades históricas. Urbanismo y Patrimonio*, Fundación Santa Teresa-Fundación La Caixa-Ayuntamiento de Ávila, Ávila, 1999, pp. 233-252.

PONCE HERRERO, G.: "Medidas higienistas y planes de Reforma Urbana en el tránsito de los siglos XIX al XX en las principales Ciudades de la Provincia de Alicante", *Investigaciones Geográficas*, 20, Instituto Universitario de Geografía de la Universidad de Alicante, Alicante, 1998, pp. 141-159.

PONS GONZÁLEZ, M. y ARCO TORRES, M. A. del: *Términos Urbanísticos*, Comares, Granada, 1986.

POPPER, K.(1960): "Sobre las fuentes del conocimiento y de la ignorancia", en *Conjeturas y refutaciones. El desarrollo del conocimiento científico*, Paidos, Barcelona, 1991, pp. 23-54.

- "Hacia una teoría racional de la tradición" (1948), en *Conjeturas y refutaciones. El desarrollo del conocimiento científico*, Paidos, Barcelona, 1991, pp. 156-173.

- *Conjeturas y refutaciones. El desarrollo del conocimiento científico*, Paidos, Barcelona, 1991.

PORTO REY, E.: "De la conservación individualizada del Patrimonio inmobiliario a su rehabilitación integrada en el Planeamiento urbano", *Revista de Derecho Urbanístico*, 109, Montecorvo, Madrid, 1988, pp. 13-34.

- "Los planes urbanísticos y su problemática en el caso de las 'Ciudades Patrimonio de la Humanidad'", en SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.): *Vivir las Ciudades históricas. Urbanismo y Patrimonio*, Fundación Santa Teresa-Fundación La Caixa-Ayuntamiento de Ávila, Ávila, 1999, pp. 77-98.

PORTO, F.: *Informe sobre la situación actual de los Ayuntamientos: carencias económicas y problemas de gestión*, Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, 2004.

PORTO REY, E. y ORTEGA GARCÍA, A.: *Las normas subsidiarias y complementarias del Planeamiento como instrumento de Ordenación urbana*, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1975.

PRATS, Ll.: *Antropología y Patrimonio*, Ariel, Barcelona, 1997.

- "El concepto de Patrimonio Cultural", *Política y Sociedad*, 27, Universidad Complutense, Madrid, 1998, pp. 63-76.

Primer borrador del libro blanco para la Reforma del gobierno local en España [art. 2º, apartado segundo, de la Orden APU/2648/2004, de 27 de julio (BOE del 4 de agosto)], Madrid, 10 de enero de 2005.

Problemas de intervención en Inmuebles Históricos en el ámbito municipal. Actas de las Jornadas Técnicas celebradas en Vitoria, 22 y 23 de noviembre, 2000, Fundación Casas Históricas y Singulares, Madrid, 2001.

"Propuesta para mejorar la Ley del suelo y adaptarla a la Ordenación Territorial", en http://www.ctv.es/USERS/arca/prensa/2001.

Protección del Tesoro Artístico Nacional, Junta Central del Tesoro Artístico, Valencia, 1937.

Proyecto de Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, Junta de Andalucía-Consejería de Obras Públicas y Transportes.

QUADRA-SALCEDO, T. de la: "Los conflictos de competencias, *Ciudad y Territorio*, 80, Centro de Estudios para la Administración Local-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989, pp. 5-14.

QUINTANA LÓPEZ, T.: *La conservación de las Ciudades en el moderno Urbanismo*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1988.

- *Declaración de ruina y protección del Patrimonio Histórico inmobiliario*, Tecnos, Madrid, 1991.

QUINTANILLA RASO, M. C.: "Ordenanzas municipales de Cañete de las Torres (Córdoba). 1520-1532", *Historia, Instituciones, Documentos*, 2, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1975, pp. 485-521.

RAMOS BOSSINI, F.: *Ordenanzas de Loja, 1709*, Universidad de Granada, 1981.

RAMOS TORRES, R.: "Maurice Halbwachs y la memoria colectiva", *Revista de Occidente*, 100, Fundación José Ortega y Gasset, Madrid, 1978, pp. 63-81.

- "Red, identidad, espacio y tiempo", *REIS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 86, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1999, pp. 379-386.

-"Simmel y la tragedia de la Cultura", *REIS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 89, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2000, pp. 37-71.

RAMOS TORRES, R. (ed.): *Tiempo y sociedad*, Centro de Investigaciones sociológicas, Madrid, 1992.

RAUTENBERG, M.: "Sur le sens des patrimoines sociaux et leur place dans la modernité", en SAEZ, J.-P. (dir.): *Identités, cultures et territoires*, Desclée de Brouver, Paris, 1995, pp. 197-206.

RECHT, R. (dir.): *Victor Hugo et le débat patrimonial*, Institut National de Patrimoine-Somogy Editions d'Art, París, 2003.

REGUERA RODRÍGUEZ, A. T.: *Territorio ordenado, territorio dominado. Espacios, políticas y conflictos en la España de la Ilustración*, Universidad de León, León, 1993.

RIBAS, P.: *Para leer a Unamuno*, Alianza Editorial, Madrid, 2002.

RIBAS PIERA, M.: "Problemática de la conservación de centros históricos", *Ciudad y Territorio*, 3/75, Centro de Estudios para la Administración Local-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1975, pp. 11-16.

- "Urbanismo y Administración Municipal. El caso de Barcelona ente 1842 y 1992", *Ciudad y Territorio*, 94, Centro de Estudios para la Administración Local-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1992, pp. 161-168.

RIBÓ DURÁN, L.: *Diccionario de Derecho* (edición multimedia), Bosch, Barcelona, 1995.

RIVAS, J. L. de las: *El espacio como lugar. Sobre la naturaleza de la forma urbana*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1992.

RIVERA BLANCO, J.: "La conservación de la Ciudad y de la Arquitectura del Movimiento Moderno", *Astrágalo. Cultura de la Arquitectura y la Ciudad*, 3, Instituto español de Arquitectura de la Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 1995, pp. 63-66.

- *De varia restauratione: teoría e historia de la restauración arquitectónica***,** Restauración y Rehabilitación, Valladolid, 2001.

- "Instrumentos para la política cultural y el desarrollo sostenible: el Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico y otros centros de Patrimonio en España", 37, *PH. Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico-Junta de Andalucía, Sevilla, 2001, pp. 169-177.

- *Nuevas tendencias en la identificación y conservación del Patrimonio***,** Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial de la Universidad de Valladolid, Valladolid 2003.

RIVERA BLANCO, J. (dir.): *Actas del Congreso Internacional "Restaurar la memoria": métodos, técnicas y criterios en la conservación del Patrimonio mueble e inmueble. Valladolid, 1998***,** Diputación Provincial-Instituto Español de Arquitectura de la Universidad de Valladolid, Valladolid, 1999.

RIVERO, M. R.: "Rescate y salvaguarda de bienes culturales en poder de los Municipios", en *Los Municipios y la conservación del Patrimonio Histórico y Artístico* (Seminario organizado en Caracas, Octubre 1982), Asociación venezolana de Cooperación Intermunicipal-Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1983, pp. 69-78.

RIVIÈRE, G. H.: *La museología*, Akal, Madrid, 1989.

ROCA CALDERA, J.: "El Planeamiento municipal y la recuperación de la Ciudad Histórica", *Estudios Territoriales*, 27, Instituto del Territorio y Urbanismo. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1988, pp. 119-140.

ROCA ROCA, E.: *El Patrimonio artístico y cultural*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1976.

- "La rehabilitación urbana: aspectos jurídicos", *Revista de Derecho Urbanístico*, 90, Montecorvo, Madrid, 1984, pp. 13-47.

RODRIGO, P. y RODRIGO, A.: *El espacio urbano*, Síntesis, Barcelona, 2000.

RODRÍGUEZ DE BERLANGA, M.: *Lex Flavia Malacitana*, Jefatura Provincial del Movimiento, Málaga, 1969.

RODRÍGUEZ DE GUZMÁN SÁNCHEZ, S. y GONZÁLEZ-CAMPOS BAEZA, Y.: "La tutela del Patrimonio Histórico a través de las Cartas Arqueológicas Municipales", *PH. Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, 38, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico-Junta de Andalucía, Sevilla, pp. 79-89

RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F.: "El desarrollo local, una aplicación geográfica. Exploración teórica e indagación sobre su práctica", *Ería*, 39-40, Departamento de Geografía-Universidad de Oviedo, Oviedo, 1996, pp. 57-73.

RODRÍGUEZ IBÁÑEZ, J. E.: "Un gran tapiz sociológico que ha conquistado la posteridad", *REIS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 89, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1999, pp. 367-371.

RODRÍGUEZ MARÍN, F. J.: "Urbanismo obrero y burgués en Málaga: los Barrios de Huelin y El Limonar", *Jábega*, 66, Diputación Provincial de Málaga, Málaga, 1989, pp. 45-56.

- "La etapa malagueña de Joaquín Rucoba (1844-1919), *Boletín de Arte*, 11, Universidad de Málaga, Málaga, 1990, pp. 191-211.

RODRÍGUEZ MAS, A.: *El hombre y la Ciudad*, Imprenta Provincial, Segovia, 1964.

RODRÍGUEZ MORO, N.: "Defensa de los valores históricos, artísticos, típicos y turísticos de carácter local", *Revista de Estudios de la Vida Local*, Instituto de Estudios de la Vida Local, Madrid, 1965, pp. 801-817.

RODRÍGUEZ RUEDA, J.: "Ordenación del Patrimonio. Anteproyecto de la Ley del Suelo de Andalucía", *IV Seminario de Bienes culturales: Territorio*, Málaga, 1999 [sin publicar].

RODRÍGUEZ TEMIÑO, I.: *Arqueología urbana en España*, Ariel, Barcelona, 2003.

ROGER DE LA FLOR, F.: "Los lugares de la memoria: el intelectual y el aura de la Ciudad Histórica entre dos fines de siglo", en CASTILLO, M. Á. (ed.): *Centros históricos y conservación del Patrimonio*, Fundación Argentaria-Visor, Madrid, 1998, pp. 127-147.

ROGERS, N. E.: *Experiencia de la Arquitectura*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1965.

ROLLA, G.: "Nuevos perfiles de la noción constitucional de bien cultural y ambiental", *Patrimonio Cultural y Derecho*, 4, Hispania Nostra, Madrid, 2000, pp. 11-27.

ROMERO HERNÁNDEZ, F.: *Las entidades urbanísticas colaboradoras de conservación*, Montecorvo, Madrid, 1987.

ROS, M.: "Los valores culturales y el desarrollo socioeconómico: una comparación entre teorías culturales", *REIS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 99, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2002, pp. 9-33.

ROSSI, A.: *La arquitectura de la Ciudad*, Gustavo Gili, Barcelona, 1999.

ROUIT, H. y HUMBERT, J.-M.: *A la recherche de la Mémoire. Le Patrimoine Culturel*, International Federation of Library Associations and Institutions, La Haya, 1992.

ROUSSEAU, J.-J. (1762): *El contrato social*, JM Ediciones, Madrid, 1999.

RUBIO DÍAZ, A.: "Más allá de los contenidos: pensar el Patrimonio. Hipótesis e ideas", *Boletín de Arte*, 17, Universidad de Málaga, Málaga, 1996, pp. 107-118.

RUIZ GIL, J. A.: "Patrimonio Cultural y Desarrollo Local: Estudio de casos de Patrimonio Arqueológico en ámbitos rurales", *PH. Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, 18, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico-Junta de Andalucía, Sevilla, 1997, pp. 38-44.

- "Propuestas para la implantación de un Modelo Social de Gestión del Patrimonio Cultural en Andalucía", *PH. Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, 14, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico-Junta de Andalucía, Sevilla, 1996, pp. 28-32.

RUÍZ-RICO, G.: "La disciplina constitucional del Patrimonio Histórico en España", *Patrimonio Cultural y Derecho*, 4, Hispania Nostra, Madrid, 2000, pp. 29-76.

RUÍZ ROMÁN, C.: *Educación intercultural. Una visión crítica de la Cultura*, Octaedro, Barcelona, 2003

RUSSINÉS TORREGOSA, J.: *Inversión municipal y financiación del Planeamiento*, MOPU y Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo, 1985.

SAEZ, J.-P. (dir.): *Identités, cultures et territoires*, Desclée de Brouver, Paris, 1995.

SALIZZONI, G.: *Il governo dello spazio pubblico: un progetto per un sistema di parcheggi diffusi nei centri urbani*, Il Mulino, Bolonia, 1989.

SÁNCHEZ BLANCO, A.: "La Memoria en el Planeamiento urbano", *Revista de Administración Pública*, 86, Instituto de Estudios Políticos, Madrid,1978, pp. 461-475.

- "Sujetos, actores y factores en el Procedimiento Administrativo", *Revista de Administración Pública*, 111, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1986, pp. 95-185.

- "La participación como coadyuvante del Estado social y democrático de derecho", *Revista de Administración Pública,* 119, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1989, pp. 133-171.

- "El Plan General de Bienes culturales de Andalucía", *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, 38, Universidad de Sevilla-Instituto Andaluz de Administración Pública, 2000, pp. 11-37.

- "Convergencia interadministrativa en la acción publica en territorio. A propósito del dictamen de la Comisión de expertos sobre Urbanismo y el Plan Director de Infraestructuras (1993-2007)", *Revista de Administración Pública*, 139, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1996, pp. 77-124.

- "Los derechos ciudadanos en la Ley de Administraciones Públicas", *Revista de Administración Pública*, 132, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1993, pp. 41-97.

- "La Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y de Valoraciones del Suelo y la Resolución del Parlamento Europeo sobre una Política Concertada de Ordenación del

Territorio", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 255-256, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1992, pp. 501-515.

SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I.: *Introducción al Urbanismo. Conceptos y métodos de planificación urbana*, Alianza Editorial, Madrid, 1999.

SÁNCHEZ GOYANES, E.: "La protección del Patrimonio Cultural en el Derecho español. Especial referencia a las competencias municipales", SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.): *Vivir las Ciudades históricas. Urbanismo y Patrimonio*, Fundación Santa Teresa-Fundación La Caixa-Ayuntamiento de Ávila, Ávila, 1999, pp. 35-70.

- *La potestad normativa del Municipio español. Ordenanzas, reglamentos, planes urbanísticos, normas*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2000.

- "Técnicas urbanísticas de protección del Patrimonio Cultural en el Derecho Español", en SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.): *Ciudades Patrimonio de la humanidad de España. Urbanismo y Patrimonio Histórico*, Ministerio de Educación Ciencia y Cultura-Grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España, Madrid, 2001, pp. 61-97.

SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.): *Vivir las Ciudades históricas. Urbanismo y Patrimonio*, Fundación Santa Teresa-Fundación La Caixa-Ayuntamiento de Ávila, Ávila, 1999.

- *Ciudades Patrimonio de la humanidad de España. Urbanismo y Patrimonio Histórico*, Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura-Grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España, Madrid, 2001.

SÁNCHEZ LUQUE, M.: *La competencia municipal en la tutela del Patrimonio Cultural inmueble. Análisis de las conferencias internacionales y las Leyes patrimoniales estatales y autonómicas españolas*, (trabajo de investigación tutelado para la obtención del Diploma de Estudios Avanados, inédito), 2002.

- "La tutela municipal del Patrimonio urbano a través de los documentos internacionales", *Boletín de Arte*, 24, Universidad de Málaga, Málaga, 2003, pp. 337-362.

- "La confianza de los organismos internacionales en la gestión municipal del Patrimonio urbano", en Actas de las *VII Jornadas Andaluzas de Difusión de*

Patrimonio Histórico (Huelva, 5-7 de noviembre de 2002), Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, Sevilla, 2004, pp. 91-98.

- "La población local: protagonista de la difusión del Patrimonio Cultural", *Norba Arte*, Universidad de Extremadura, Cáceres, (en prensa).

- "La gestión del Patrimonio urbano en España", en Actas del *Congreso Nacional del CEHA* (Comité Español de Historia del Arte) con el título *Correspondencia e integración de las Artes* (Málaga, del 18 al 21 de Septiembre de 2002), Universidad de Málaga, (en prensa).

SÁNCHEZ LUQUE, M. y GUERRERO LORIGUILLO, S.: "El papel de las asociaciones en la gestión y difusión del Patrimonio: el ejemplo de PROCURE en Coín (Málaga)", en *Actas de las VII Jornadas Andaluzas de Difusión de Patrimonio Histórico* (Huelva, 5-7 de noviembre de 2002), Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, Sevilla, 2004, pp. 305-311.

SÁNCHEZ MORÓN, M.: *La Autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas, Madrid, 1990.

SÁNCHEZ PÉREZ, F.: "El espacio y sus símbolos: antropología de la casa andaluza", *REIS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 52, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1990, pp. 47-64.

SANZ D'ASTECK, A. y ARRANZ, J.: "El gran desafío: la revitalización del Centro Histórico. Una operación compleja que requiere el apoyo de la iniciativa pública y privada", *Urbanismo-COAM*, 25, Colegio de Arquitectos de Madrid, Madrid, 1995, pp. 44-52.

SANZ-PASTOR Y PALOMEQUE, C.-J.: "Reflexiones sobre la protección del Patrimonio Cultural Inmobiliario mediante planes de Urbanismo", *Revista de Derecho Urbanístico*, 87, Montecorvo, Madrid, 1984, pp. 13-44.

SAURET GUERRERO, T.: "Los Catálogos monumentales. La puesta en valor de los Bienes Patrimoniales por el conocimiento y la información especializada", *PH. Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, 32, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico-Junta de Andalucía, Sevilla, 2000, pp. 61-64.

SECO CAMPOS, I.: "El archivo municipal y la planificación urbanística", *Ciudad y Territorio*, 88, Centro de Estudios para la Administración Local-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1991, pp. 121-125.

SEGUÍ, J.: "El paisaje proyectado o la fuerza del lugar", *Geometría*, 21, Geometría, Málaga, 1996, pp. 49-64.

SENANTE MASCAREÑO, F.: "El registro municipal de transferencias de aprovechamientos urbanísticos", *Revista de Derecho Urbanístico*, 138, Montecorvo, Madrid, 1994, pp. 55-79.

SENNET, R.: *Vida urbana e identidad personal*, Península, Barcelona, 1984.

- *Carne y piedra. El cuerpo y la Ciudad en la civilización occidental*, Alianza, Madrid, 1997.

- *El declive del hombre público*, Península, Barcelona, 2001.

SERRANO GUIRADO, E.: "La Administración Local y los problemas de la renovación urbana", *Revista de Administración Pública*, 36, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, pp. 13-63.

SIMMEL, G.: "De la esencia de la Cultura" (1908), en SIMMEL, G.: *El individuo y la libertad. Ensayos de crítica y Cultura*, Península, Barcelona, 2001, pp. 185-198.

- "El futuro de nuestra Cultura" (1909), en *El individuo y la libertad. Ensayos de crítica y Cultura*, Península, Barcelona, 2001, pp. 199-202.

- "El concepto y la tragedia de la Cultura" (1911), en *Sobre la aventura. Ensayos filosóficos*, Península, Barcelona, 1988, pp. 204-232.

- "Las ruinas" (1904-1908), en *Sobre la aventura. Ensayos filosóficos*, Península, Barcelona, 1988, pp. 117-125.

- "El problema del tiempo histórico" (1916), en *El individuo y la libertad. Ensayos de crítica y Cultura*, Península, Barcelona, 2001, 121-144.

- "Transformaciones de las formas culturales" (1916), en *El individuo y la libertad. Ensayos de crítica y Cultura*, Península, Barcelona, 2001, pp. 203-212.

- "El ámbito de la sociología" (1917), en *El individuo y la libertad. Ensayos de crítica y Cultura*, Península, Barcelona, 2001, pp. 347-374.

- "La trascendencia de la vida" (1918), *REIS. Revista de Española Investigaciones Sociológicas*, 89, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2000, pp.297-313.

- "El conflicto de la Cultura moderna" (1918), *REIS. Revista de Española Investigaciones Sociológicas*, 89, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2000, pp. 315-330.

- "De la esencia del comprender histórico" (1918), en *El individuo y la libertad. Ensayos de crítica y Cultura*, Península, Barcelona, 2001, pp. 145-184.

SITTE, C.: *La construcción de Ciudades según principios artísticos* en COLLINS, G. R. y COLLINS, C. C.: *Camilo Sitte y el nacimiento del Urbanismo moderno*, Gustavo Gili, Barcelona, 1980.

SMITH, V. L.: *Anfitriones e invitados. Antropología del turismo*, Endimión, Madrid, 1992.

SOLIDARITY: *La destrucción de la Ciudad*, Zero, Madrid, 1978.

SORRE, M.: *El paisaje urbano*, Paidós, Buenos Aires, 1962

-*El hombre en la tierra*, Labor, Barcelona, 1967.

SOSA WAGNER, F.: "Suspensión de obras, licencias de derribo y defensa del Patrimonio Histórico-Artístico", *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, 21, Civitas, Madrid, 1979, pp. 271-273.

SOSA WAGNER, F. y MIGUEL GARCÍA, P. de: *Las competencias de las corporaciones locales*, Estudio de Derecho Público, Madrid, 1985.

SPENGLER, O.: *La decadencia de occidente*, vols. I y II, RBA, Barcelona, 2005.

SUÁREZ-INCLÁN DUCASSI, M. R.: "Patrimonio y Urbanismo. Reflexiones para un uso sensato del Patrimonio", en *Participación pública y protección a través del Planeamiento y la catalogación*, Comité Nacional Español del ICOMOS, Castellón, 2002, pp. 67-76.

TEJERINA, B.: "El poder de los símbolos. Identidad colectiva y movimiento etnolingüístico en el País Vasco", *REIS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 88, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1999, pp. 75-105.

TERÁN, F. de: *Planeamiento urbano en la España contemporánea*, Alianza, Madrid, 1982.

- *Historia del Urbanismo en España III. Siglos XIX y XX*, Cátedra, Madrid, 1999.

TEZANOS, J. F.: "La estructura social de la era de la información", *REIS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 86, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1999, pp. 373-377.

TOCQUEVILLE, A. de (1835-1840): *La Democracia en América*, vols. I y II, Alianza, Madrid, 2002.

TOMÉ FERNÁNDEZ, S.: "Oviedo: un centro Histórico en transformación", *Ciudad y Territorio*, 78, Centro de Estudios para la Administración Local-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988, pp. 23-36.

- "Los centros históricos en Asturias", *Ería*, 43, Departamento de Geografía-Universidad de Oviedo, Oviedo, 1997, pp. 215-225.

TOSCANO MENDEZ, M.: "Nacionalismo y pensamiento tipológico: una aproximación a la ontología social nacionalista", en *IV Congreso de la AAFI*, Asociación Andaluza de Filosofía, Jaén, 2002, pp. 127-141.

TOURAINE, A.: *Crítica de la Modernidad*, Temas de hoy, Madrid, 1993.

Towards a Local Sustainability Profile. European Common Indicators, Ambiente Italia Research Institute, Milán, 2003.

TRAPERO BALLESTEROS, J. J.: "Características del nuevo Planeamiento municipal", *Estudios Territoriales*, 17, Instituto del Territorio y Urbanismo- Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1985, pp. 169-181.

- "La práctica del Planeamiento urbanístico en España", en MOYA GONZÁLEZ, L. (ed.): *La práctica del Planeamiento Urbanístico*, Síntesis, Madrid, 1994, pp. 19-38.

TROITIÑO VINUESA, M. A.: *Cascos antiguos y centros históricos: problemas, políticas y dinámicas urbanas*, Ministerio de Obras Públicas y Transporte-Dirección General de Política Territorial y Urbanismo, Madrid, 1992.

- "Turismo y desarrollo sostenible en Ciudades en Ciudades históricas", *Ería*, 47, Departamento de Geografía de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 1998, pp. 211-227.

UNAMUNO, M. de: *Ensayos*, vols. I y II, Aguilar, Madrid, 1977.

- *En torno al casticismo* (1902), Alianza Editorial, Madrid, 2000.

- *Paisajes del alma*, Alianza, Madrid, 2002.

VAGAGGINI, V. (ed.): *Spazio geografico e spazio sociale*, Franco Angeli, Milán, 1978.

VALCARCELET RESTALT, G.; TROITIÑO VINUESA, M. A. y ESTEBAN CAVA, L. (coords.): *Desarrollo local, turismo y medio ambiente*, Diputación Provincial de Cuenca, Cuenca, 1993.

VALENZUELA RUBIO, M.: "El suelo no urbanizable, un término ambiguo para una realidad compleja. Aportaciones para un debate sobre su comprensión y tratamiento", *Ciudad y Territorio*, 69, Centro de Estudios para la Administración Local-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1986, pp. 3-8.

VASTA, E.: "The politics of community", en VASTA, E. (ed.): *Citizenship, community and democracy*, Macmilan Press LTD, Londres, 2000.

VERA REBOLLO, J. F.: "Mutaciones espaciales producidas por el turismo en el Municipio de Torrevieja", *Investigaciones Geográficas*, 2, Instituto Universitario de Geografía de la Universidad de Alicante, Alicante, 1984, pp. 115-135.

VICENTE DOMINGO, J.: "Consideraciones críticas sobre la política protectora de los Conjuntos Históricos", *Revista de Derecho Urbanístico*, 122, Montecorvo, Madrid, 1991, pp. 115-159.

VILELA GALLEGO, P.: *Ordenanzas de Castellar de la Frontera, 1510-1631*, Instituto de Estudios Campo Gibraltareños, Algeciras, 1999.

VV. AA.: *Anuario Etnológico de Andalucía, 1988-1990*, Junta de Andalucía-Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, Sevilla, 1991.

VV. AA.: *Arquitectura y Patrimonio. Memoria del futuro. Una reflexión sobre la relación entre Patrimonio y Arquitectura*, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, Cádiz, 1994.

VV. AA.: *Catalogación del Patrimonio Histórico*, Junta de Andalucía, Sevilla, 1996.

VV. AA.: *Cincuenta años de protección del Patrimonio Histórico Artístico*, Junta de Andalucía, Sevilla, 1996.

VV. AA.: *Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España. Urbanismo y Patrimonio Histórico*, Ministerio de educación, Ciencia y Deporte y Grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España, Madrid, 2001.

VV. AA.: *Ciudad, territorio y Patrimonio. Materiales de investigación*, Valladolid, Instituto Universitario de Urbanística, Universidad de Valladolid, 2000.

VV. AA.: *Córdoba, Patrimonio Cultural de la Humanidad. Una aproximación geográfica*, Ayuntamiento de Córdoba, Córdoba, 1996.

VV. AA.: *Desarrollo sostenible y Patrimonio Histórico y natural. Una nueva mirada hacia la renovación del pasado*, tomos I y II, Fundación Marcelino Botín, Santander, 2002.

VV. AA.: *Diez años de Planeamiento urbanístico en España, 1979-1989*, Ministerio de Obras Públicas y Transporte, Madrid, 1990.

VV. AA.: *Difusión del Patrimonio Histórico*, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, Sevilla, 1996.

VV. AA.: *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor García de Enterría*, vol. II, Civitas, Madrid, 1991.

VV. AA.: *Ideario de Antonio Maura sobre la vida local*. *Textos y estudios*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1954.

VV. AA. (CASTILLO, M. A., MORALES, A. J., VALLHONRAT, C. y CAMPESINO, A.): "Intervenciones en centros históricos: controles y recursos financieros" (Mesa Redonda), en CASTILLO, M. Á. (ed.): *Centros históricos y conservación del Patrimonio*, Fundación Argentaria-Visor, Madrid, 1998, pp. 63-77.

VV. AA.: *Las Ordenanzas de Limpieza de Córdoba (1498) y su proyección*, Universidad de Córdoba, Córdoba, 1999.

VV. AA.: *Mecenazgo y conservación del Patrimonio artístico: reflexiones sobre el caso español*, Visor-Fundación Argentaria, Madrid, 1995.

VV. AA.: *Patrimonio Etnológico. Nuevas perspectivas de estudio*, Consejería de Cultura-Junta de Andalucía, Sevilla, 1999.

VV. AA. (SANZ BOIXAREU, P., MORELL, L., ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, L. M. y PERALES, F.): "Perspectiva jurídica de la rehabilitación", *Urbanismo-COAM*, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, Madrid, 1990, p. 95 y ss.

VV. AA.: *Problemas del Urbanismo Moderno* (Conferencias del Curso 1965-1966), Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1967.

VV. AA. (ZOIDO, F.; VEGA, S. De la; MORALES, G.; MAS, R. y LOIS, R. C.): *Diccionario de geografía urbana, Urbanismo y ordenación del territorio*, Ariel, Barcelona, 2000.

WAISMAN, M.: *La estructura histórica del entorno*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 1972.

WEBER, M.: *El Político y el Científico*, Alianza, Madrid, 2003.

WHITE, L. A.: "El concepto de Cultura" (1959), en KAHN, J. S.: *El concepto de Cultura: textos fundamentales*, Anagrama, Barcelona, 1975, pp. 129-157.

- *La ciencia de la Cultura: un estudio sobre el hombre y la civilización*, Paidós, Barcelona, 1982.

WILSON, A. G.: *Geografía y Planeamiento urbano y regional*, Oikos-tau, Barcelona, 1980.

WIRTH, L. (1938): "El Urbanismo como forma de vida" en FERNÁNDEZ MARTORELL, M. (ed.): *Leer la Ciudad*, Icaria, Barcelona, 1988, pp. 29-53.

YÁÑEZ, A.: "Los Bienes Integrantes del «Patrimonio Histórico Español». A propósito de la Sentencia 181/1998 del Tribunal Constitucional", *Revista Española de Derecho Administrativo*, 103, Civitas, Madrid, 1999, pp. 459-472.

ZAJCZYK, F.: *La conoscenza sociale del territorio*, Fonti e qualitè dei dati, FrancoAngeli, Milán, 1991.

ZAMBRANO, M. (1958): *Persona y Democracia*, Siruela, Madrid, 1996.

ZAMORA BAÑO, F.: "Ética y Patrimonio Cultural", *PH. Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, 21, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico-Junta de Andalucía, Sevilla, 1997, pp. 37-41.

ZÁRATE MARTÍN, A.: *El espacio interior de la Ciudad*, Síntesis, Madrid, 1991.

25 años de Democracia municipal. X Seminario sobre Gestión Pública Local, Trea, Gijón, 2005.

ZIPES, J.: "The utopian function of tradition", *Telos. A quarterly journal of critical thought*, 94, Telos Press, Nueva York, 1993-1994, pp. 25-29.

ZOIDO NARANJO, F.: “La Convención Europea del Paisaje y su aplicación en España”, *Ciudad y Territorio*, XXXIII (128), Centro de Estudios para la Administración Local-Instituto Nacional de administración Pública, Madrid, 2001, pp. 275-281.