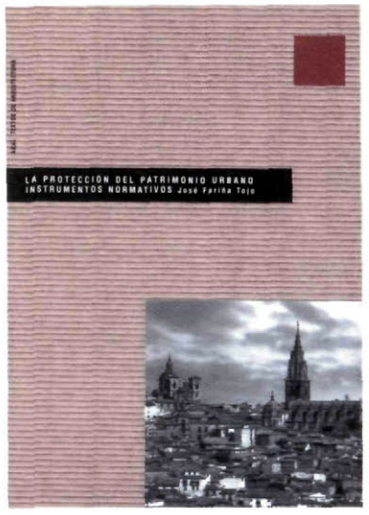
La protección del patrimonio histórico y la gestión de su entorno

Inés Sánchez de Madariaga

Doctora Arquitecta, MSc. Columbia University. Profesora Titular de la ETS Arquitectura de Madrid. Ex-becaria *Fulbright; Visiting Scholar*, Columbia University 1995; y London School of Economics, 2000. Autora de *Introducción al Urbanismo: conceptos y métodos de la planificación urbana*, Alianza Editorial, 1999, Madrid, y *La práctica urbanística emergente en los EEUU: un análisis desde la perspectiva europea*, Universidad Carlos III-BOE, 1998, Madrid.



Fariña Tojo, José : *La protección del patrimonio urbano. Instrumentos normativos*, Akal, Madrid, 2000, 239 pp.

De Salle, Jean (Coord.): *Les monuments et leurs abords, entre conservation et développement. L'example des villes de Bordeaux, Luxembourg, Mons et Valladolid*, Cooparch-R.U., Bruselas, 2002, 192 pp.

La protección del patrimonio se ha convertido en Europa en un campo clave de la acción cultural y también de la acción urbanística. Desde que Giovannoni defendiera la protección de los tejidos urbanos, ampliando la noción de patrimonio más allá de la idea de monumento, se han sucedido, ya desde la década de 1930, cartas y declaraciones impulsadas por diversos congresos internacionales, como el de Arquitectos de Monumentos Históricos de Venecia de 1964, y por organismos como la Unesco o el Consejo de Europa, que han desempeñado un importante papel concienciador. También desde esa época cada país ha ido desarrollando un cada vez más amplio acervo legislativo de protección de los bienes patrimoniales, que en algunos incluye, además, mecanismos para la protección legal de los entornos de los monumentos, y una experiencia de gestión, no sólo del patrimonio, sino también de la ciudad histórica en su conjunto.

La Unión Europea, por su parte, empieza a incluir, dentro de las competencias que le corresponden, la cuestión del patrimonio. Desde el punto de vista de las políticas territoriales europeas, así lo recoge la *Estrategia Territorial Europea* de 1994, que incluye la protección del patrimonio como uno de sus objetivos sustantivos, junto con la contención de la dispersión.

Los dos libros objeto de esta reseña abordan la cuestión del patrimonio desde dos puntos de vista diferentes. El debido a José Fariña se centra en la exposición sistemática, con un formato de manual, de los instrumentos normativos o legales de ámbito estatal existentes en España para la protección del patrimonio. En su organización, con una parte dedicada a los instrumentos específicos y otra dedicada a los instrumentos urbanísticos, el libro refleja la doble aproximación al problema de la protección del patrimonio, a menudo conflictiva, que desde el punto de vista normativo se materializa en la existencia, por un lado, de una legislación específica más

conservacionista en principio, proveniente del campo de las políticas culturales y, por otro lado, de la legislación aplicable proveniente del campo propiamente urbanístico. La obra aborda el estudio de los instrumentos de ámbito estatal, dejando las legislaciones autonómicas para estudios posteriores.

El libro coordinado por Jean de Salle se centra en el problema de cómo gestionar los entornos de los monumentos, planteando igualmente el problema de la disyuntiva o equilibrio entre conservación y transformación a través del análisis de cuatro casos en países europeos distintos. Para ello realiza un estudio crítico de las metodologías aplicadas para la gestión de las áreas en torno a una serie de edificios históricos, con el doble objetivo de definir nuevos modos de intervención y de sensibilizar al público a través de la difusión de la información.

La protección del patrimonio urbano. Instrumentos normativos forma parte de la nueva colección de manuales de arquitectura editados por Akal. Se trata de un libro básico de referencia y consulta, prolijamente anotado y de redacción clara y didáctica, que trasluce la doble formación de su autor en los campos del urbanismo y el derecho. Subyace en este libro una visión global del patrimonio, que considera el patrimonio urbano dentro de una noción amplia que incluye, también, al patrimonio natural. Es éste un rasgo particularmente evidente en el capítulo dedicado a la incidencia de las evaluaciones de impacto ambiental como instrumento para la protección del patrimonio. En la medida en que la normativa y otras medidas provenientes del campo del medioambiente tendrán previsiblemente en España una repercusión cada vez mayor en el campo urbanístico, como ya tienen en otros países europeos, la inclusión de un capítulo íntegramente dedicado a las evaluaciones de impacto resulta particularmente acertada.

El libro plantea desde un principio la dicotomía existente entre la regulación proveniente del campo cultural y la proveniente del campo urbanístico. En la primera parte del libro se hace una breve introducción a la evolución histórica de las formas de protección, desde su origen en el siglo XVIII y su desarrollo en los siglos XIX y XX, hasta la conformación del actual marco legislativo. También en esta parte se realizan algunas precisiones conceptuales y se hace referencia a los instrumentos de intervención de que dispone el Estado para cumplir el mandato constitucional de salvaguarda, conservación y promoción del patrimonio cultural: educación, fomento, legislación y catalogación. El grueso de la obra se dedica, como queda dicho, a desgranar el contenido de la legislación específica primero y urbanística después, haciendo las referencias cruzadas entre ambas, cuando existen vinculaciones entre los dos cuerpos legislativos, o cuando, no existiendo, deberían en buena lógica existir.

La exposición sobre los instrumentos específicos ofrece, en primer lugar, una explicación de los conceptos y definiciones utilizados por la ley, en particular de las distintas categorías de bienes inmuebles declarados, de la delimitación de los entornos de éstos y de los llamados patrimonios especiales, entre los que tiene especial interés el etnográfico, por el modo en que resuelve la integración de la arquitectura popular. También se señala la distinción entre bienes declarados y bienes que, aun perteneciendo al patrimonio, no han sido declarados como tales, y se explica el efecto de las medidas cautelares sobre estos últimos. Los dos capítulos siguientes se refieren respectivamente al modo en que se pone en práctica la protección, a las consecuencias de la *Declaración de Bien de Interés Cultural*, y a los instrumentos de fomento y sanción, deslindando las competencias respectivas del estado, las comunidades autónomas y los ayuntamientos: el procedimiento de reconocimiento formal como Bien de Interés Cultural (incoación del expediente, fase de instrucción, Declaración de Interés Cultural); las consecuencias de la declaración (limitaciones referentes al traslado y transmisión del bien, el deber de conservación por parte del propietario, la ruina en los edificios históricos); las medidas de fomento (subvenciones, en particular el 1% sobre la contratación en obra pública; las medidas fiscales estatales y locales, incluyendo el pago de deuda tributaria mediante Bienes de Interés Cultural); las sanciones penales y administrativas. Esta parte sobre instrumentos específicos se cierra con el capítulo dedicado a las evaluaciones de impacto ambiental, donde se formula la vinculación entre el medioambiente y el patrimonio urbano, se explican los objetivos e instrumentación de las

evaluaciones de impacto y se avanza la importancia que este instrumento puede adquirir para la protección del patrimonio urbano.

La parte del libro dedicada a los instrumentos urbanísticos realiza, en primer lugar, una exposición sintética de las características del sistema español de planeamiento: técnicas urbanísticas, tipos de planes, ejecución del planeamiento, sistemas de actuación, participación ciudadana, competencias urbanísticas, coordinación interadministrativa y legislaciones autonómicas. Después se centra en el análisis de la vinculación de esta normativa con la protección del patrimonio: las normas de aplicación directa, la protección en el planeamiento territorial, la protección en los planes generales, los planes especiales, los planes de protección, los catálogos, las licencias municipales. La obra concluye en un registro propositivo, al referirse a la equidistribución de cargas y beneficios como un instrumento cuya mejora es indispensable para una mejor conservación del patrimonio urbano. En este último capítulo es donde más claramente se pone de manifiesto la voluntad del autor de hacer congruentes los instrumentos diversos que confluyen en el campo de la protección del patrimonio, que al haber sido generados desde campos de la acción pública con objetivos distintos y muchas veces contradictorios entre sí, necesitan de una visión global que facilite una reorientación de estos objetivos hacia un proyecto compartido y coherente.

Les monuments et leurs abords, entre conservation et développement es el resultado de un proyecto multidisciplinar financiado por la Comisión Europea dentro del programa Cultura 2000 y coordinado por Cooparch-R.U., estudio belga dedicado a la arquitectura y el urbanismo, autor del concepto de *áreas de protección* recogido en la nueva legislación bruselense. En este trabajo han participado, además, la Agencia de Urbanismo de la Región de Burdeos-Aquitania, la Administración de Monumentos y Sitios Nacionales de Luxemburgo y el Instituto de Urbanística de Valladolid. Más que en el propio objeto patrimonial protegido, esta obra se centra en en el problema de cómo gestionar el entorno urbano que lo rodea.

El estudio parte, por un lado, de la premisa de que la extensión cada vez mayor de la noción de patrimonio, tanto tipológica, como geográfica, como cronológica, englobando realidades muy diversas, que van desde el edificio singular, a los centros históricos o a los paisajes culturales, exige una reconsideración continua de la noción de entorno o área de protección de ese patrimonio. Por otro lado, la conciencia de que la protección no puede permanecer ajena a las implicaciones de las presiones transformadoras, que implica la necesidad de desarrollar nuevas estrategias de gestión de los entornos de los monumentos, considerando simultáneamente la protección y mejora de sus valores históricos y visuales, pero también sus potenciales y realidades culturales, sociales y económicas. Así, este libro plantea cuál es la aportación de las áreas de protección al desarrollo de la ciudad, del barrio o del espacio rural que rodean a un bien protegido, considerando estos entornos no como zonas de restricción de la actividad, sino como polos de calidad del espacio urbano y rural. El objetivo sería integrar los principios propios de la salvaguarda de la edificación histórica con las estrategias de desarrollo urbano. No se trata de impedir sistemáticamente cualquier acción en el entorno de los bienes protegidos, sino de sopesar su posible valor cultural, estético, social, ecológico y, en ocasiones, económico.

La noción de *entorno de un bien patrimonial* es definida como el espacio que rodea a un bien cultural legalmente protegido, sea este bien un edificio, un conjunto histórico-artístico, un centro histórico, un sitio arqueológico, etc., cuyo perímetro se fija en función de las necesidades de protección de ese bien, según las disposiciones legales de protección existentes en cada país. Se trata de un espacio de protección entre ese bien y el resto del espacio urbano, similar a los espacios de protección en torno a las áreas naturales protegidas. A su vez, el entorno se divide en tres subzonas en cada una de las cuales se aplican requisitos de protección diferentes, más exigentes en la subzona inmediata al bien protegido, menos exigentes en la más alejada. La división en tres subzonas corresponde a los criterios de visión de cerca, visión a media distancia y visión lejana, definiendo, así ,recomendaciones para proteger cada uno de estos tres tipos de visión en la zona correspondiente. El estudio aplica este concepto a unos

ocho casos en cada uno de los cuatro países participantes, cuyo análisis forma el grueso del libro. Los casos fueron seleccionados por reflejar una diversidad de problemáticas: monumentos en localizaciones urbanas diversas; tipos diversos de patrimonio, desde el edificio singular hasta el conjunto arquitectónico, incluyendo el patrimonio del siglo XX; existencia de presiones de transformación diferentes. En cada una de las ciudades se presenta una visión general del contexto histórico, urbano y legal, y para cada uno de los casos estudiados se presenta una ficha que recoge la siguiente información: denominación y dirección; medidas y justificación de la protección; reseña histórica y descripción; criterios de definición de las tres subzonas; vistas; contexto y desarrollo.

Las fichas incluyen, asimismo, fotografías y un plano donde aparecen cartografiadas con un criterio homogéneo de color los siguientes elementos: las tres subzonas, las vistas, las cuencas visuales y, en su caso, la existencia de edificios altos.

Como resultado del trabajo, se proponen una serie de recomendaciones en las que se indican criterios, primero para la delimitación de las áreas de protección y y las subzonas, y después para definir las posibles transformaciones en cada una de estas últimas. Según estas recomendaciones, las áreas de protección se pueden establecer según criterios visuales y estéticos o según criterios de desarrollo sostenible, reflejando así tres posibles aproximaciones según las condiciones presentes, las presiones existentes y los objetivos de protección-transformación: preventivo, correctivo o prospectivo. En el caso de superposición o yuxtaposición de las áreas de protección, se propone una estrategia de protección que considere esos espacios como un sistema global. Así, el libro extrae, a partir del análisis de prácticas de gestión del entorno de los monumentos en distintos contextos socioeconómicos y legales, y en una variedad de casos específicos, pautas que pueden ser de utilidad como criterios de delimitación de estos entornos en otras ciudades europeas.

•