

Conjuntos históricos y rehabilitación urbana: recomendaciones internacionales y normativa autonómica, especial consideración de la Ley de la Comunidad de Madrid sobre Rehabilitación de Espacios Urbanos Degradados y de Inmuebles a Preservar

Sumario: I.- INTRODUCCIÓN. II.- LOS CONJUNTOS HISTÓRICOS EN EL ORDENAMIENTO INTERNACIONAL Y EUROPEO: 1. a) UNESCO. b) Consejo de Europa. III.- RECOMENDACIONES INTERNACIONALES SOBRE CONSERVACIÓN DE LOS CONJUNTOS HISTÓRICOS . 1. La Carta de Atenas de 1931. 2. La Carta de Venecia (1964). 3. La Carta Internacional para la Salvaguarda de la Ciudad Histórica (Washington, 1987). IV.- LOS CONJUNTOS HISTÓRICOS EN EL ORDENAMIENTO COMUNITARIO EUROPEO: LOS VALORES ECONÓMICO-TERRITORIALES Y AMBIENTALES DE LOS CONJUNTOS ARQUITECTÓNICOS: LOS PROGRAMAS URBANOS. V.- LOS CONJUNTOS HISTÓRICOS EN EL DERECHO ESPAÑOL. 1. Panorama de la evolución histórica. 2. Los conjuntos históricos en la Ley del Patrimonio Histórico y en la legislación autonómica. 3. Hacia un nuevo enfoque de la gestión de los conjuntos históricos. VI.- ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA LEY 7/2000 DE LA COMUNIDAD DE MADRID DE REHABILITACIÓN DE ESPACIOS URBANOS DEGRADADOS Y DE INMUEBLES A PRESERVAR. 1. Objetivos y criterios de rehabilitación. 2. La Ley como normativa innovadora y complementaria de la legislación autonómica urbanística y del patrimonio histórico: el nuevo instrumento del Catálogo Regional del Patrimonio Arquitectónico. 3. Rehabilitación de espacios urbanos degradados. 4. Rehabilitación individualizada de inmuebles. 5. Convenios de rehabilitación de inmuebles y derechos adquiridos de los inquilinos.

I. INTRODUCCIÓN

La necesidad de adaptar la ciudad histórica a las exigencias de la sociedad industrial y especialmente de la circulación dieron lugar, a partir de la segunda

* Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Alcalá de Henares.

mitad del siglo XIX, al diseño de operaciones de reforma interior sobre la base de abrir nuevas calles en los antiguos barrios y hacer desaparecer las viviendas insalubres. Con esta política de demoliciones desaparecieron barrios característicos, monumentos artísticos y obras de arte urbano, generándose un vigoroso movimiento de protesta por parte de un grupo de intelectuales que encontraron progresivamente eco en la legislación protectora de signo conservacionista. Lo característico de este movimiento fue que inicialmente no pretendió construir propiamente una alternativa al urbanismo de la época, sino, fundamentalmente, consolidar un régimen de protección y conservación, por razones de valor histórico y artístico, de elementos arquitectónicos singulares de indudable trascendencia. Progresivamente, dicho movimiento fue ampliando sus objetivos, superando sus puntos de vista iniciales de carácter meramente estético-artístico a favor de un enfoque más global de matriz cultural lo que le permitiría tomar en consideración, no solamente los elementos singulares, sino agrupaciones o conjuntos de bienes, dando lugar a la categoría de los Conjuntos Históricos que nuestra Ley del Patrimonio Histórico de 1985 reconoce ampliamente y prevé su conexión o inserción en los marcos territoriales y urbanísticos.

Decisivo para la consolidación de este movimiento ha sido el eco internacional que ha adquirido la protección del patrimonio cultural y el protagonismo de Asociaciones no gubernamentales y, en especial, de los organismos internacionales y supranacionales, al punto que la Disposición Adicional 7.^a de la Ley 16/1985 de 25 de junio del Patrimonio Histórico Español proclama que «sin perjuicio de lo dispuesto en la presente Ley, las Administraciones a quienes corresponda su aplicación quedarán también sujetas a los Acuerdos Internacionales, validamente celebrados por España. La actividad de tales Administraciones estará asimismo encaminada al cumplimiento de las resoluciones y recomendaciones que para la protección del patrimonio Histórico adopten los Organismos Internacionales de que España sea miembro». A la vista de este precepto se impone un análisis panorámico de la contribución de dichos organismos internacionales.

Paralelamente al fenómeno anteriormente descrito, se ha producido a partir de la segunda mitad del siglo XX el redescubrimiento y valoración de los Centros históricos y Áreas urbanas como símbolos de identidad de la comunidad urbana frente a la despersonalización de las periferias y a los intentos de destruir los tejidos histórico-arquitectónicos al calor de la implantación de actividades terciarias. Este movimiento de reacción, si bien tiene influencias de las intervenciones histórico-culturales, su matriz es más bien de carácter urbanístico y atiende a los aspectos territoriales, sociales, ambientales, habitacionales, etc de los conjuntos arquitectónicos. Bajo el impreciso y polémico nombre de Rehabilitación de Conjuntos Arquitectónicos o Áreas urbanas se conoce esta nueva política que también cuenta con el apoyo de Organizaciones internacionales y, en especial de la Unión Europea, que es necesario conocer en sus grandes líneas a efectos de poder interpretar nuestra legislación. El carácter difuso de los instrumentos legales de la Rehabilitación urbana y la cohabitación en el marco local de acciones de

esta naturaleza junto con los Conjuntos Históricos, formalmente declarados, plantean importantes problemas de coordinación y gestión por parte de las Comunidades Autónomas que son, en definitiva, las que tienen que asumir su integración sistemática. A este respecto resulta de interés para comprender la complejidad de las conexiones entre el sector cultural y el urbanístico dedicar un análisis a la reciente Ley de la Comunidad de Madrid (Ley 7/2000 de 19 de junio) sobre Rehabilitación de Espacios urbanos Degradados y de Inmuebles que deben ser Preservados, normativa que directa o indirectamente esta destinada a incidir en Bienes Patrimonio de la Humanidad (Alcala de Henares), Conjuntos Históricos, Conjuntos arquitectónicos, áreas urbanas degradadas, edificios a preservar en el territorio de la Comunidad, etc.

II. LOS CONJUNTOS HISTÓRICOS EN EL ORDENAMIENTO INTERNACIONAL Y EUROPEO

a) UNESCO

La preocupación por una protección a nivel internacional del Patrimonio Histórico y Cultural va adquirir carta de naturaleza en la II postguerra mundial al comprobarse de forma tan amarga los peligros que entrañaban los acontecimientos bélicos para la posible desaparición o deterioro de dicho patrimonio. Ya durante la I Guerra Mundial se había tomado conciencia de este problema por parte de la Organización de la Cooperación Intelectual, dependiente de las Naciones Unidas que entre otras iniciativas había patrocinado la Carta de Atenas de 1931. Sin embargo, en esta nueva etapa histórica se había alcanzado una escala superior en los peligros que exigía una actuación firme. La ONU creaba en 1945 la UNESCO, organización que inmediatamente despliega una gran actividad en el campo de los Museos y de la Arqueología, al tiempo que como fruto de los trabajos desarrollados al efecto en 1954, fue aprobada en La Haya el Convenio de la protección de Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado.

Este texto es de la máxima importancia, por cuanto toma como motivo de la protección el impacto del desarrollo de lo que su Preámbulo califica de «técnica de la guerra» y su potencial amenaza de destrucción. El Convenio entró en vigor en 1956 y tuvo que ser aplicado en numerosas ocasiones especialmente en el Conflicto de Medio Oriente de 1967 y en otras ocasiones, como los últimos años en la Guerra de Yugoslavia. Desde el punto de vista que nos ocupa, este Convenio es relevante por cuanto es la primera vez que se utiliza la expresión Bienes Culturales en un documento jurídico, expresión que finalmente se impondría en las legislaciones nacionales. El concepto de Conjunto de construcciones que por su interés histórico o artístico forman una unidad se contemplan como uno de los elementos integrantes de este nuevo concepto de bienes culturales.

El Documento más decisivo de la UNESCO lo constituye la Convención sobre Protección del Patrimonio, Mundial, Cultural y Natural aprobado en su reunión de París, del 17 de octubre al 21 de noviembre de 1972, ratificado por España el 18 de marzo de 1982. La finalidad de esta Convención fue principalmente destacar la insuficiencia de la acción a nivel estatal o nacional para afrontar la protección de ciertos bienes del patrimonio cultural y natural que presentan un interés excepcional que exigen una conservación y un apoyo a nivel internacional, por constituir «elementos del patrimonio mundial de la Humanidad entera». A tal efecto, se configuran unos mecanismos de asistencia colectiva e internacional que, sin reemplazar la acción del Estado interesado, la completan eficazmente, fundamentalmente, a través de la institucionalización de un Comité Intergubernamental de Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, integrado por quince miembros, elegidos por los representantes de los Estados miembros de la UNESCO, y de la creación de un fondo del Fondo del Patrimonio Mundial encargado de gestionar las ayudas financieras.

El ámbito de protección se diferencia en atención al Patrimonio Cultural (Monumentos, Conjuntos y Lugares) y Patrimonio Natural (monumentos Naturales, formaciones geológicas y lugares o zonas naturales, según el art. 2). Respecto al Patrimonio Cultural, por Conjuntos se entienden grupos de construcciones aisladas o reunidas cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la Historia, el arte o la ciencia. Estas delimitaciones materiales responden al objetivo final de la Convención que impone a los respectivos Estados la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio. Como medidas que deberán diseñar los respectivos Estados, se señalan la de adoptar políticas generales encaminadas a atribuir al patrimonio natural y cultural una función en la vida colectiva y a integrar la protección de este patrimonio en los programas de planificación general, así como instituir, si no existiese, uno o varios servicios de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural.

La Convención considera que la Comunidad Internacional entera debe cooperar en la protección de este patrimonio universal con apoyos financieros, técnicos y de asesoramiento. A tal efecto, se establece que por los respectivos Estados (cuyo consentimiento es exigible) se elaborara una «Lista del Patrimonio mundial» en la que se incluirán los bienes que se considere que poseen un valor universal excepcional, siguiendo los criterios que, a tal efecto, establezca el Comité intergubernamental. Al propio tiempo, se elabora una «Lista del Patrimonio mundial en peligro», cuya protección exija grandes trabajos de conservación y estén amenazados por peligros graves y precisos, como la amenaza de desaparición debida a un deterioro acelerado, o a proyectos de grandes obras públicas o privadas, rápido desarrollo urbano o turístico, alteraciones debidas a causas desconocidas o conflictos armados que hayan estallado o amenacen estallar.

Para la elaboración de estas listas el Comité podrá cooperar con organizaciones internacionales y gubernamentales, no gubernamentales, así como recurrir al Centro Internacional de Estudios de Conservación y Restauración de Bienes Culturales (ROMA), el ICOMOS (Consejo Internacional de Monumentos y de lugares de Interés artístico e histórico), o al UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza). El Comité Internacional publica las directrices y recomendaciones para la confección de estas listas, que se dan a la publicidad cada dos años. En diciembre de 1998 se ha publicado la Lista del Patrimonio Mundial que consta de 582 bienes (445 bienes culturales, 117 bienes naturales y 20 bienes mixtos). España figura en esta lista con veintiocho inscripciones, siendo las últimas en 1998 las que afectan al Arte rupestre de la Cuenca Mediterránea y a la Universidad y el barrio histórico de la Universidad de Alcalá de Henares. Por su parte, el Comité publica periódicamente unas guías sobre las características y condiciones que deben reunir las peticiones de inclusión en las respectivas listas. En el «Operational Guidelines for Implementation of the World Heritage Convention» de febrero de 1997, en los epígrafes 25 a 31, se hace especial hincapié en las ciudades históricas, centros históricos y ciudades antiguas en orden a su declaración e integración en la planificación urbanística. Desde esta nueva óptica también se plantea, ante el nuevo milenio, la posibilidad de inclusión en el futuro de los nuevos desarrollos urbanísticos, herencia del siglo XIX y XX que por sus cualidades o modelos de urbanismo puedan merecer tal calificación de valores inherentes al patrimonio mundial. Aun cuando el documento citado, advierte sobre la dificultad que supone la calificación de dichos modelos de desarrollo planificados para merecer la inclusión en las listas, no cabe duda que ello comporta una nueva sensibilidad sobre la apreciación de las ciudades como Conjuntos históricos.

La Conferencia celebrada por la UNESCO en Nairobi durante los días 26 de octubre a 30 de noviembre de 1976 formula unas Recomendaciones relativas a la salvaguarda de los Conjuntos históricos y tradicionales y su función en la vida contemporánea. Este documento de la máxima importancia está enfocado fundamentalmente desde la perspectiva ambiental y de integración de los Conjuntos en el marco natural o construido que influye en su percepción. Desde esta perspectiva los Conjuntos constituyen un patrimonio universal insustituible. La definición de Conjunto Histórico recibe una formulación en el sentido de considerarlos como agrupación de construcciones y de espacios que constituyen un asentamiento humano, ya sea urbano o rural, cuya cohesión y valor son reconocibles desde el punto de vista arqueológico, arquitectónico, histórico, paisajístico, estético o socio-cultural. Junto a esta definición se establecen una serie de directrices para la ordenación de estos Conjuntos y de su planificación, en especial sobre la necesidad de tomar medidas adecuadas por parte de la legislación urbanística para impedir que la especulación malogre las posibilidades de las zonas protegidas de estos conjuntos.

b) El Consejo de Europa

El Consejo de Europa, como Organización Internacional, instituida por el Convenio de Londres de 5 de mayo de 1949, ha desarrollado un papel pionero y trascendental en materia del Patrimonio cultural, a partir de la Convención Cultural Europea celebrada en París (1954) en la que sus miembros acuerdan concertar sus acciones en orden al desarrollo de las actividades culturales de interés europeo.

Fruto de la actividad de preparación que en distintos campos se había iniciado con anterioridad fue la aprobación en Estrasburgo en 26 de septiembre de 1975 de la Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico, en la que se proclama la composición de este patrimonio no solo formada por los Monumentos, sino por las ciudades antiguas y poblaciones tradicionales en su contexto ambiental o natural. A partir de este momento, la ciudad histórica va a constituir un punto de permanente reflexión y de apuesta en las recomendaciones para su conservación y protección integrada. Las Declaraciones de Amsterdam (1975), Estrasburgo de 1976 y la Resolución del Comité de Ministros de (1975) van a constituir la espina dorsal de esta nueva política de proteccionista integrada. La década de los ochenta se cierra con la Convención por la tutela del Patrimonio Arquitectónico europeo de Granada de 1985, ratificado por España en 1989, que constituye un compendio y una reformulación de las principales experiencias en la actuación del Consejo de Europa. En su artículo 1.2 se definen a los Conjuntos como agrupaciones de construcciones urbanas o rurales notables por su interés histórico, arqueológico, artístico, científico, social o técnico, dotados de una coherencia suficiente para ser objeto de una delimitación topográfica. Finalmente hay que indicar que en la Conferencia de Estrasburgo de 1992 se aprobaría la Carta Urbana Europea que contempla entre sus determinaciones: el Patrimonio Arquitectónico de las ciudades y su protección.

III. RECOMENDACIONES INTERNACIONALES SOBRE LA CONSERVACIÓN DE LOS CONJUNTOS HISTÓRICOS

1. La Carta de Atenas de 1931

Las polémicas sobre Conservación o Restauración de los Monumentos histórico-artísticos, como hemos apuntado anteriormente, se habían producido a nivel nacional en la practica totalidad de los piases europeos durante el siglo XIX continuando en el primer cuarto del presente siglo más allá de lo estrictamente histórico-artístico hasta afectar a la propia concepción de la Arquitectura. Será precisamente el surgimiento del movimiento de la Arquitectura moderna o Movimiento Moderno. En 1928 se fundan en el castillo

de La Sarao, junto al lago Lema, los CIAM (Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna) que patrocinaran el abandono del esteticismo tradicional y la necesidad de afrontar la transformación de la ciudad en atención a las necesidades funcionales de la sociedad de masas. La condensación de los principios del movimiento moderno se plasmarían más tarde en la Carta de Atenas de 1933 pero que no se haría pública hasta 1942 en la que se contienen los enunciados del urbanismo moderno.

Ante el cambio significativo en la Arquitectura que se estaba gestando a nivel internacional, la Comisión Internacional de Cooperación Intelectual, vinculada a la Sociedad de Naciones, propicio en Atenas una Conferencia internacional, cuyo resultado fue la primera Carta internacional de Restauración y Conservación. La Carta de Atenas de 1931 no es radicalmente opuesta al movimiento moderno funcionalista, puesto que entiende que la ciudad histórica puede albergar funciones modernas e incluso los monumentos, siempre que se respeten su carácter histórico y artístico. Lo significativo de la Carta de Atenas de 1931 radicó en crear una conciencia internacional sobre el patrimonio histórico y la necesidad de su conservación sobre la base de una cooperación entre los distintos Estados, rompiendo, al propio tiempo, con las viejas concepciones sobre la Restauración en sentido tradicional, de base puramente estilística y esteticista. Desde el punto de vista jurídico, la Carta es también relevante por cuanto proclama, como base de esta cooperación internacional —que deberá manifestarse y fructificar en una aproximación de las distintas legislaciones nacionales—, la superioridad o primacía de los derechos de la colectividad sobre los bienes culturales o histórico-artísticos frente a los intereses privados. La Carta constata que la diferencia entre las distintas legislaciones deriva de la dificultad de conciliar el derecho público con el derecho privado de los particulares, conciliación que debe hallarse, respetando las circunstancias de lugar y de opinión pública a efectos de encontrar la menor resistencia posible, y teniendo en cuenta los sacrificios que el propietario soporta en función del interés general. Se recomienda la creación de una Oficina u Organismo internacional de Museos públicos que reúna y mantenga al día la legislación comparada de los diversos países sobre la protección al Patrimonio histórico-artístico. Al propio tiempo, se postula la atribución a las Administraciones nacionales de poderes especiales para en casos de urgencia adoptar medidas especiales de conservación.

En el terreno de las recomendaciones en orden a la protección, destacan:

- a) Para las ruinas se recomienda una conservación escrupulosa y, cuando las condiciones lo permitan, la nueva instalación de los elementos originales recuperados. En materia de Monumentos, se recomienda la no restauración integral, sino simplemente la conservación indispensable para evitar la degradación o destrucción, respetando escrupulosamente la obra histórica y artística del pasado sin proscribir el estilo de ninguna época específica.

- b) Respecto a la utilización de los materiales modernos para la consolidación de los edificios antiguos se apoya el empleo juicioso de todos los recursos de la técnica moderna y muy especialmente el cemento armado, si bien su uso debe ser disimulado para no alterar el carácter y el aspecto del edificio y evitar los riesgos de una desestructuración o de la reconstrucción.
- c) En la función de conservación de los monumentos junto con los arquitectos, deberán colaborar los representantes de las ciencias físicas químicas y naturales para alcanzar resultados seguros en sus intervenciones aplicativas.
- d) Por lo que afecta a los Conjuntos, la Carta recomienda respetar la construcción de los edificios y el carácter y fisonomía de la Ciudad, especialmente en las proximidades de los monumentos, para los que el ambiente que les rodea debe ser especialmente cuidado y de la misma forma las perspectivas particularmente pintorescas. La ornamentación de los monumentos con plantas vegetales se considera apropiado para conservar su carácter original. Se recomienda especialmente la supresión de la publicidad sobre los Monumentos y de tendidos eléctricos, así como de toda industria ruidosa o invasora en las proximidades de los monumentos de arte e historia. Al mismo tiempo, se postula la formación de Inventarios de monumentos históricos nacionales, acompañados de fotografías y de su historia, de tal suerte que el Organismo Internacional de los Museos dedique especial atención a la difusión de las noticias sobre Monumentos, fomentando la elaboración de estudios y su ulterior difusión, sobre los métodos de conservación de los mismos.

La Carta de Atenas de 1931 tiene importancia fundamentalmente por ser el primer documento en este orden de carácter internacional que articula una cooperación entre los distintos estados y un conjunto de principios a tener en cuenta por las legislaciones nacionales. Sus prescripciones y recomendaciones sobre la Conservación —menos innovadoras y “revolucionarias” que otras conclusiones a que habían llegado Asociaciones o Congresos de ámbito nacional en torno a los mismos años— rompen, en gran medida con las ideas esteticistas y meramente reconstructivas, al tiempo que toman en consideración, aunque tímidamente, la relación existente entre los Monumentos y las funciones de la ciudad, en un momento especialmente delicado de su evolución o transformación. Este conjunto de recomendaciones tendrían inmediata repercusión en nuestro ordenamiento e influyeron en la Ley de 13 de mayo de 1933 sobre Defensa, Conservación y Acrecentamiento del Patrimonio Histórico-Artístico, en especial su art. 19 que prácticamente transcribe las recomendaciones de la Carta al establecer que «se proscriben todo intento de reconstrucción de monumentos, procurándose por todos los medios de la técnica su conservación y consolidación, limitándose a restaurar lo que fuera absolutamente indispensable y dejando siempre reconocibles las adiciones. Así mismo su influencia es perceptible en el uso a que deben destinarse los

edificios y en la habilitación al Estado para poder expropiar los edificios histórico-artísticos cuando el propietario haga de ellos uso indebido y cuando estén en peligro de destrucción o deterioro (art. 28), así como los edificios y propiedades que impidan la contemplación de un monumento Histórico-Artístico o se causa de riesgo o de cualquier perjuicio para el monumento, precepto que se hacia extensivo a todo lo que destruya o aminore la belleza o la seguridad de los conjuntos históricos (art. 34). Las normas sobre monumentos y sus prescripciones se aplicaban a los conjuntos urbanos y rústicos (calles, barrios, plazas, rincones, murallas, fortalezas, ruinas) fuera de las poblaciones que, por su belleza, importancia monumental o recuerdo históricos, puedan declararse incluidos en la categoría de rincón, plaza, calle, barrio o conjunto Histórico-Artístico (art. 33).

2. La Carta de Venecia (1964)

La necesidad de renovar las ideas a nivel internacional en materia de Conservación y Restauración de monumentos y Conjuntos históricos es recogida por la UNESCO que en 1962 adopta una serie de resoluciones al respecto y, entre ellas la creación de un Organismo no gubernamental el ICOMOS (Internacional Council of Monuments and Sites) que va a tener su sede en Venecia. A raíz de estas iniciativas se va a aprobar en 1964 la llamada Carta de Venecia, actualización de la Carta de Atenas de 1931. Sus propuestas no serán excesivamente renovadoras pero registran una creciente atención por las cuestiones relacionadas con el ambiente de los Monumentos y Conjuntos.

En su artículo 1 se proclama que «la noción de monumento histórico comprende, tanto la creación arquitectónica aislada cuanto el ambiente urbano o paisajístico que constituye el testimonio de una civilización, de una evolución significativa o de un acontecimiento histórico. Esta concepción se aplicará, no sólo a las grandes obras, sino también a aquellas obras modestas que con el tiempo hayan adquirido un significado cultural». La Conservación y la restauración del Monumento deben atender a la salvaguarda, tanto de la obra de arte, como de su testimonio histórico». La conservación debe responder ante todo a un proceso de mantenimiento sistemático, favoreciendo su utilización en función de las necesidades sociales, sin alterar la distribución y el aspecto del edificio, así como el ambiente. Por el contrario, la restauración debe ser un proceso excepcional, sus finalidades la de conservar los valores formales e históricos del monumento y fundamentarse en el respeto a la sustancia antigua u a la documentación autentica, debiendo estar precedido y acompañado de un estudio tecnológico e histórico del monumento. En relación a los Ambientes monumentales, a los que será de aplicación la normativa de los Monumentos, deberán ser objeto de especial atención al objeto de la salvaguarda de integridad y asegurar su utilización, valorización y recuperación.

3. La Carta Internacional para la Salvaguarda de la Ciudad Histórica (Washington, 1987)

Ante los nuevos desafíos del proceso de urbanización y de la crisis ambiental que experimenta la sociedad actual a nivel global, el Consejo Internacional de monumentos y sitios (ICOMOS) en su reunión de Washington celebrada en 1987 consideró necesario completar la Carta de Venecia de 1964 a fin de adaptarla a estas nuevas circunstancias y ofrecer a nivel internacional un núcleo de recomendaciones en forma de Carta para la Salvaguarda de la Ciudad Histórica. La visión global de los problemas que se afrontan en esta Carta se destacan significativamente al formular el concepto de Ciudad histórica (todas las ciudades del mundo, son el resultado de un desarrollo más o menos espontáneo o producto de un determinado proyecto, y en cuanto tales son la expresión material de la diversidad de la sociedad, a través de la historia y son, por lo tanto, todas ellas históricas) y de salvaguarda de la Ciudad histórica, entendida como «las medidas necesarias para su protección, conservación, restauración, desarrollo coherente y adaptación armoniosa a la vida contemporánea».

Como objetivos de la salvaguarda de la ciudad y los barrios históricos deben observarse los siguientes criterios: eficacia; formar parte integrante de una política coherente de desarrollo económico y social; y ser objeto de tratamiento por los planes de ordenación del territorio y del urbanismo en todos sus niveles. En la relación de los Valores que deben preservarse, según la Carta, se aprecia un cambio significativo respecto a la Carta de Venecia (1964), en la medida que contiene a una enumeración prácticamente exhaustiva de los elementos que configuran los componentes materiales y espirituales de la imagen de la ciudad: la forma urbana, definida por la trama urbana viaria y la subdivisión en áreas; relación entre los diversos espacios urbanos construidos, libres, y zonas verdes; la forma y aspecto de los edificios (interna y externa), así como la definición de su estructura, volumen, estilo, escala, material, color y decoración; relación de la ciudad con su ambiente natural, etc.; vocación de la ciudad adquirida a lo largo de su historia. Cualquier atentado a estos valores y objetivos se considerara que compromete la autenticidad de la ciudad histórica. Ahora bien, como ha señalado G. Monti (*La Conservazione dei beni culturali nei documenti italiani e internazionali, 1931-1991*. I. P. E.Z. S. Roma, 1992), cabe apreciar alguna contradicción entre esta declaración de principios tan genérica y el propio preámbulo de la misma al subrayar que la presente Carta «afecta a las ciudades grandes o pequeñas, a los centros o barrios históricos, con su ambiente natural o construido, en la medida que expresan, además de su condición de documento histórico, los valores peculiares de la civilización urbana tradicional. Estos valores están hoy amenazados de degradación, de desestructuración o mejor dicho de destrucción, por un modo de urbanización, nacido en la era industrial, y que afecta hoy día universalmente a toda la sociedad». En efecto, según el autor citado la reconducción, en última instancia, de la acción protectora a los valores de la vida urba-

na tradicional como punto de referencia aparece como un objetivo excesivamente conservador y hasta cierto punto contradictorio con el punto de partida de que toda ciudad es, en el fondo, una ciudad histórica, lo cual debería presuponer la admisibilidad de toda clases de estilos de vida urbana y no sólo los tradicionales.

Complementan los objetivos globales de la Carta dos recomendaciones que reflejan la evolución histórica desde la Carta de Atenas (1931) y la de Venecia (1964). El primero de ellos se refiere a la idea de participación de los ciudadanos e interesados de toda la ciudad en el diseño de la política de salvaguarda, puesto que se parte del principio de que no debe olvidarse nunca que la salvaguarda y conservación de la ciudad y de sus barrios corresponde, en primer lugar, a sus habitantes y estos deben participar en todo caso a efectos de favorecer la necesaria presencia de todas las generaciones. El segundo, hace gala de un marcado eclecticismo en la vieja polémica entre Conservación-Restauración que se arrastra desde el siglo XIX «las intervenciones en un barrio o en una ciudad histórica deben ser dirigidas con prudencia, método y rigor, evitando TODO DOGMATISMO, pero tomando en consideración los problemas específicos de cada situación particular. Entre los métodos e instrumentos de intervención destaca, en primer lugar que el Plan de Salvaguarda de la ciudad de los barrios históricos debe venir precedido de profundos estudios pluridisciplinarios y debe comprender el análisis de los datos arqueológicos, históricos, arquitectónicos, técnicos, sociológicos y económicos, debiendo al diseñar las acciones jurídicas, administrativas y financieras definir «una articulación armoniosa de los barrios en el conjunto de la ciudad». El Plan de Salvaguarda deberá individualizar los edificios y los conjuntos de edificios a proteger, conservar en determinadas condiciones o a demoler en circunstancias excepcionales. El lugar o sitio de las intervenciones antes de actuar debe ser rigurosamente documentado. Antes de su aprobación el Plan deberá recibir la adhesión de los habitantes.

Por lo que afecta a la conservación deberán observarse los métodos y principios de la Carta de Venecia y la presente Carta, en la idea que la conservación implica un mantenimiento permanente de lo construido. Las funciones nuevas y las redes de infraestructura requeridas por la ciudad contemporánea deben ser adaptadas a la ciudad histórica. La circulación de vehículos deberá ser estrechamente reglamentada en el interior de los barrios históricos, los aparcamientos ordenarse sin degradar su aspecto y el del ambiente. Las grandes redes de autopistas, previstas en la ordenación del territorio no deben penetrar en los centros históricos, sino sólo facilitar el acceso fácil a los mismos. La mejora de la vivienda debe constituir uno de los objetivos fundamentales de la salvaguarda. En el caso de efectuarse transformaciones en los inmuebles o construir nuevos edificios deberá respetarse la organización espacial existente, especialmente la subdivisión de las áreas urbanas a su correspondiente escala. La introducción de elementos contemporáneos, a condición de no alterar la armonía del conjunto, puede contribuir a la revitalización de la ciudad. Las medidas preventivas contra catástrofes naturales contra desastres

(contaminación y vibraciones) deben adoptarse con la suficiente previsión para salvaguardar al patrimonio y sus habitantes. Finalmente, se recomienda que la información general sobre el patrimonio debe estimularse desde la edad escolar, como medio para asegurar la participación de los habitantes en el diseño de la política de protección, tanto a nivel individual como a través de las Asociaciones que al efecto puedan constituirse.

IV. LOS CONJUNTOS HISTÓRICOS EN EL ORDENAMIENTO COMUNITARIO EUROPEO: LOS VALORES ECONÓMICO-TERRITORIALES Y AMBIENTALES DE LOS CONJUNTOS ARQUITECTÓNICOS: «LOS PROGRAMAS URBANOS»

Si bien la Cultura no formó parte como materia de acción de los objetivos, de la Comunidad Económica Europea en el Tratado de Roma (1957), lo cierto es que la evolución experimentada en el orden institucional y socioeconómico ha determinado que finalmente, a partir del Tratado de la Unión Europea firmado en MAASTRICHT en 1992 haya adquirido rango de campo de actuación de la Unión Europea (art. 128) y pasado a convertirse en el actual art. 151 del Tratado de AMSTERDAM (1997), con la rúbrica de Cultura. Ahora bien, esta omisión institucional de un título competencial global en la materia no ha implicado que las Instituciones europeas desde su iniciación no se hayan preocupado por desarrollar acciones culturales y, en particular, de la protección del Patrimonio arquitectónico.

En efecto, las primeras manifestaciones de una acción cultural comunitaria se evidenciaron en el ámbito del comercio de los bienes culturales, pues el art. 56 del Tratado de Roma —que sigue subsistente y no ha sido modificado por los Tratados posteriores— detectaba una problemática singular en la medida que disponía que las medidas sobre libre, circulación de productos previstas en los arts 30 a 34 de los Tratados no serían obstáculo para las prohibiciones o restricciones, a la importación, exportación o tránsito justificado por razones de orden público, protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional. Dichas prohibiciones o restricciones no deberán constituir un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta de comercio entre los Estados Miembros. Con esta referencia al tráfico de bienes —protección del patrimonio histórico o arqueológico— quedaba planteado un conflicto interpretativo de interés referidos, cuya solución determinaría, en última instancia, la necesidad de introducir el título competencial sobre la Cultura en los Tratados, a la vista de la evolución hacia el mercado único y ante cambio de sensibilidad por parte de las instituciones comunitarias a lo largo del período 1957-1992. En efecto, una disociación entre cultura y economía resultaba inviable y la propia Comunidad tuvo que abordar cuestiones como las ayudas fiscales, derechos de autor, circulación de bienes operadores culturales, medios audiovisuales..., es decir materias que determinarían a la larga una toma de posición sobre la Cultura.

Paralelamente al proceso anteriormente descrito, la acción desarrollada por el Consejo de Europa en el mundo cultural y en especial en la conservación del Patrimonio Arquitectónico coadyuvó a que el Parlamento Europeo adoptara resoluciones en orden a la intervención directa en el sector de la Cultura. En efecto, la Resolución del Parlamento Europeo de 13 de mayo de 1974 sobre Salvaguarda del Patrimonio cultural europeo; la de 8 de marzo de 1976 sobre la acción comunitaria en el sector cultural; o la de 14 de septiembre de 1982, se consideran el germen de las futuras acciones en materia de Cultura. La propia Comisión en comunicaciones al Parlamento y al Consejo afirmaría la posibilidad de aplicar las disposiciones del Tratado en el sector cultural (1987), si bien las políticas culturales debían estar informadas por el principio de subsidiaria y complementariedad respecto a las acciones internacionales y las propias de cada país (Comunicación de 12 de octubre de 1982) e incluso en 1987 se aprobaría un Programa para la Acción Cultural de la Comunidad para el período 1988-1992. Dentro de estas actuaciones se desarrollaron proyectos para el fomento de acciones emblemáticas de sostenimiento de los principales monumentos europeos y proyectos pilotos sobre conservación del patrimonio arquitectónico (Atenas, Lisboa, Coímbra, Santiago de Compostela, etc.) así como actividades de formación y especialización del personal en sectores de la conservación y de la restauración.

Todos estos antecedentes comunitarios explican y justifican la plasmación en el texto del actual artículo 151 del Tratado de la Unión Europea: «la Comunidad contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados Miembros, dentro del respeto a su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común». En el terreno de las acciones concretas el apartado 2 precisa que la acción de la Comunidad favorecerá la cooperación entre los Estados miembros y si fuera necesario, apoyará y completará la acción de estos en «la conservación y protección del patrimonio cultural de importancia europea». En clara armonía con estos principios, se prevé que para su consecución el Consejo podrá adoptar Medidas de Fomento (por unanimidad y previa consulta al Comité de Regiones), con exclusión de *toda armonización* de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros; así como Recomendaciones por unanimidad y a propuesta de la Comisión.

Del contenido del artículo transcrito se desprende que las Competencias de la Unión Europea en materia de Cultura son de carácter indirecto y deben orientarse conforme al principio de subsidiaridad (art. 5 del Tratado de Amsterdam), puesto que como ha destacado la doctrina (J. F. Poli, «Droit Communautaire, compétences culturelles des'Etats Membres en matiere de protection du patrimoine national et convention d'unidroit sur les biens culturels voles ou illicitement exportes», en *Revue du Marche Commun et de la l'Union Europeenne*, núm. 415, febrero de 1998, págs. 89-100) la acción de contribuir al florecimiento de las culturas presupone el reconocimiento de la existencia de estas culturas y de su diversidad, por lo que sus acciones de apoyo y de complementar implican el reconocimiento de la autonomía de la

acción cultural de los respectivos estados. Sólo, por lo tanto, desde la óptica de la subsidiaridad y de la consecución del objetivo de un «patrimonio cultural común», cabe encuadrar las acciones de la Unión Europea. Ahora bien, es evidente que las manifestaciones de la acción comunitaria tienen una doble dimensión o problemática según se refieran a bienes muebles o inmuebles. Respecto, a los muebles de carácter cultural la acción de la Unión Europea se ha mostrado, hasta el momento, más incisiva al regular directamente aspectos de marcado interés y urgencia como el Reglamento núm. 391/92 sobre exportación de Bienes culturales o la Directiva de 93/7 CEE de 15 de marzo de 1993 sobre la restitución de bienes culturales sustraídos ilícitamente del territorio de un Estado miembro (Directiva desarrollada en nuestro país en 1998).

Por lo que afecta a los bienes inmuebles del Patrimonio Histórico y arquitectónico, la acción de la Unión hasta 1994 se ha materializado en una serie de acciones de subvención de proyectos piloto para la conservación del patrimonio arquitectónico, acciones emblemáticas de ayuda a Monumentos significativos europeos (Acrópolis de Atenas, Lisboa, Coimbra, Santiago de Compostela, etc.) y desarrollo de acciones de formación y especialización del personal en los sectores de la conservación y la restauración. Sin embargo, un cambio de orientación significativo se ha producido a partir de la comunicación de la Comisión al Parlamento de 27 de julio de 1994, por la que se diseñan programas específicos para la protección del Patrimonio para el período 1996-2000. Entre los programas aprobados —Ariadna, Caleidoscopio, Media II— en el orden cultural destaca el Programa RAFAELLO específicamente dedicado a la protección del Patrimonio arquitectónico y a difundir la memoria de la matriz cultural común de los países miembros de la Unión Europea a efectos de crear una red europea de operadores en el sector y de dar nuevo impulso a la investigación tecnológica en los aspectos relacionados con la restauración.

Al propio tiempo, este Programa pretende también subrayar los lazos entre la protección al Patrimonio y la economía, en la medida que se reconoce a los bienes culturales la capacidad para generar puestos de trabajo, tanto en el orden de las funciones administrativas como en los puestos de trabajo productivos; especialmente en campo del turismo. El programa RAFAELLO, como instrumento de cooperación entre todos los países miembros para actuar en todos los campos de los bienes culturales: edificios, bienes muebles, bienes arqueológicos, bienes submarinos, museos, colecciones, bibliotecas y archivos. Las acciones concretas del Programa para el período 1996 a 2000 afectaron a los siguientes extremos: 1) Valorización de los bienes culturales; 2) difusión de su conocimiento de Redes y Asociaciones operativas; 3) Acceso al Patrimonio; 4) Innovaciones, nuevas tecnologías y movilidad; y 5) Cooperación con terceros países y con las Organizaciones Internacionales. Dicho Programa, especialmente en cuanto a afecta a la difusión y a las interrelaciones entre las redes de bienes culturales, se relaciona con otros Programas de la Comunidad (Leonardo, Sócrates, Media II, Info 2000). En el terreno de la coo-

peración con países no comunitarios, merecen destacarse las declaraciones de Barcelona (1995) y de Bolonia (1996) sobre la cooperación cultural Euro-Mediterránea sobre la base de la definición de unas orientaciones para la acción en la valorización del patrimonio cultural del Mediterráneo meridional y oriental, mediante la catalogación y promoción de las redes de museos, galerías y otras instituciones culturales, conocimiento y difusión de la información, a través de los multimedia, de la sensibilización del público sobre el patrimonio cultural.

La financiación de todos estos programas se ha materializado, en gran medida, a través de los Fondos estructurales y a cargo de la Dirección sobre Política regional. Este encuadramiento financiero resulta obligado por las necesidades coyunturales de la programación cultural en espera de una futura reconsideración y de una definición más propia. Sin embargo, están sirviendo para descubrir o poner de manifiesto las relaciones mutuas entre Cultura, Territorio y Economía al aplicarse los fondos estructurales a zonas económicamente deficitarias pero con una gran riqueza cultural. De esta suerte, los bienes culturales pueden revestir un extraordinario protagonismo en el desarrollo regional y el empleo en las regiones menos favorecidas de Europa, e integrar las diversas políticas que atienden las Regiones, según sus respectivos objetivos.

En la reunión de Ministros para la Política Regional y la Ordenación del Territorio, celebrada por los responsables comunitarios en Venecia en 1996, el Comisario de Política Regional destacaba la necesidad de extender los incentivos regionales no sólo a la conservación de los recursos puntuales, sino al: 1) desarrollo equilibrado y sostenible del territorio, en cuyo seno los bienes culturales son un elemento que contribuye a la protección del ambiente; 2) la revitalización económica del entorno territorial de los bienes culturales (centros históricos, barrios degradados sometidos a recuperación, áreas rurales, etc.; y 3) necesidad de establecer circuitos y redes de numerosos bienes culturales en cuanto representan la ocasión para la promoción cultural de una área territorial integrada, al tiempo que diversifican las diversos tipos de oferta en los distintos puntos de la red.

La inserción, por lo tanto, de los bienes culturales y en especial de los Conjuntos en el marco territorial y económico, ha determinado, paralelamente una mayor coordinación con la política medioambiental de la Unión Europea. A las primeras manifestaciones en este orden sobre la influencia del Medio Ambiente en los edificios históricos (1986-1990), han seguido programas sobre Ciencia y Tecnología para la protección del Medio Ambiente y, en especial, del patrimonio cultural, o los más recientes sobre Ambiente y Clima en los que se contemplan métodos para evaluar los efectos del clima en el patrimonio cultural y para evitar los riesgos derivados de los cambios climáticos. En definitiva, a través de distintas acciones sectoriales (para un amplio resumen: *Vid. Finanziamenti Comunitarie: Beni Culturali. Ministero per I Beni Culturali e Ambientali. Roma, 1996*) se va produciendo una creciente integración de las perspectivas culturales en los distintos sectores comunitarios

que dan como resultado el paso de una visión sectorial de los bienes culturales y, en especial, de los conjuntos históricos, a una dimensión global en la que los aspectos territoriales, ambientales, económicos y, en definitiva, de inserción de dichos bienes en el ámbito de las ciudades en su conjunto, adquieren un protagonismo hasta hace poco desconocido o que había sido apreciado insuficientemente. En este sentido resulta particularmente interesante el documento de 28 de octubre de 1998 que la Comisión remitió al Consejo. El Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre el «Marco de actuación para el Desarrollo Sostenible Urbano en la Unión Europea» que, después de analizar la dramática situación de muchas de las ciudades europeas desde el punto de vista ambiental y económico, propone, entre otras medidas, la núm. 19 en torno a la acción clave «La ciudad del mañana y su patrimonio cultural». Por primera vez, aparece en un documento internacional esta participación de los centros históricos y del patrimonio cultural como elementos de integración y cohesión para un sistema urbano sostenible, es decir, como piezas capitales del conjunto de la ciudad sostenible. En particular, entre las recomendaciones que se formulan destaca el propósito de la Comisión de promover la actualización de los textos clásicos sobre Restauración del Patrimonio histórico, como son los ya referidos de la Carta de Venecia (1964) y la Carta de Washington (1987), especificándose que «la Comisión puede fomentar la actualización de estos textos y la inclusión en los mismos de una amplia dimensión urbana». En esta misma línea sea inscriben las recomendaciones de Ministros responsables de Ordenación del Territorio del POTSDAM de mayo de 1999.

Paralelamente a estas actuaciones, la toma de conciencia de las relaciones entre la Cultura, el Territorio y el Medio Ambiente ha determinado, a partir de 1994, la puesta en marcha por la Unión Europea de proyectos pilotos urbanos y, en especial, del Programa URBAN I (1994-1999) de financiación y apoyo a la resolución de los problemas socioeconómicos y medioambientales de las ciudades y de sus conjuntos arquitectónicos, mediante un conjunto de operaciones que combinan la rehabilitación de las infraestructuras obsoletas con medidas económicas y laborales, complementadas con acciones para combatir la exclusión social y mejorar la calidad del entorno. De este programa se han beneficiado 118 zonas urbanas, entre ellas algunas ciudades españolas como Sevilla y que afectan tanto a los Conjuntos históricos propiamente tales como a Conjuntos arquitectónicos o barrios en situación de crisis. Recientemente, por Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros de 28 de abril de 2000 (DOCE 19 de mayo de 2000) se ha puesto en marcha el programa URBAN II (2000-2006) de «Regeneración económica y social de las ciudades y de los Barrios en crisis con el fin de fomentar un Desarrollo Urbano Sostenible». Este nuevo Programa, en el marco de los Fondos estructurales, pone el acento fundamentalmente en la estrategia conjunta de la gestión urbana, tanto en las zonas históricas como en las áreas urbanas en declive y abandono, a fin de recuperar el patrimonio histórico y cultural, de ofrecer y generar oportunidades de empleo, así como estrategias contra la exclusión y la

segregación; desarrollo de sistemas de transporte público para la reducción en estas zonas del transporte privado, tratamiento de residuos, gestión eficiente del agua y reducción del ruido y en especial desarrollo del potencial de las tecnologías de la información con el objetivo de mejorar la prestación de servicios de interés público a las pequeñas empresas y a los ciudadanos, etc.

V. LOS CONJUNTOS HISTÓRICOS EN EL DERECHO ESPAÑOL: EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO

1. Panorama de la evolución Histórica

La doctrina coincide en señalar (*Vid. J. Manuel Alegre Ávila, Evolución y Régimen Jurídico del Patrimonio Histórico*. Madrid 1994 pp 73 y ss.) que la primera disposición legal que contempla la idea de los conjuntos como superación de la consideración individual del Monumento y de su entorno inmediato se contienen el Real Decreto-Ley 9 de agosto de 1928, sobre Protección y Conservación de la riqueza Artística. En efecto, su artículo 2, junto a los Monumentos individuales, contempla la posibilidad de declaraciones de «las edificaciones o conjuntos de ellas, sitios y lugares de reconocida y peculiar belleza, cuya protección y conservación sea necesaria para mantener el aspecto típico, artístico y pintoresco, característico de España, siempre que así se haya declarado o en lo sucesivo se declare». Al propio tiempo se reconocía la posibilidad que el Gobierno declarara a ciudades o pueblos artísticos que formaran parte del Tesoro Nacional. Esta declaración podía ser total o parcial, ordenándose, al efecto, el levantamiento de un Plano topográfico para la determinación de las superficies sujetas a servidumbres de no edificar libremente, marcándose a tal efecto los edificios artísticos o históricos, lugares, calles, plazas, barriadas pintorescas, en las cuales no podrá hacerse obra alguna sin la autorización de las autoridades competentes en la materia. La aportación más significativa de esta disposición es la clara conciencia que revela de la incidencia de la problemática del desarrollo urbano de estos pueblos y ciudades artísticos, adoptando provisiones de signo urbanístico (art. 20), en orden a que los planes de ensanche, reforma interior o exterior de las poblaciones tengan en cuenta estas demarcaciones a efecto que los Ayuntamientos no puedan autorizar obras o llevar a cabo expropiaciones sin el previo informe de las autoridades competentes en materia cultural.

Este prometedor comienzo de nuestra legislación, experimento un cambio de orientación, a raíz de la Ley 13 de mayo de 1933, muy influida por la Carta de Atenas de 1931, preocupada por atenerse a las recomendaciones internacionales sobre Conservación, rechazando la antigua idea de la restauración y, posiblemente, los enfoques poco rigurosos en este orden de consideraciones del Real Decreto-Ley de 1928 con sus apelaciones a lo típico y a lo, pintoresco. Ello explica, en gran medida, que la Ley dedique toda su atención a los Monumentos individuales y sólo aluda a los conjuntos urbanos

y rústicos en el artículo 33, pero significativamente en la medida que estén situados fuera de las poblaciones, siempre que reúnan valores de belleza, importancia monumental o recuerdos históricos. Esta fractura entre la población y el conjunto es un dato relevante, pues parece aludir a núcleos aislados o satélites de los cascos de las poblaciones, puesto que, a continuación, hace referencia a un elenco de elementos que pueden constituir un Conjunto a modo de piezas separadas del núcleo de la ciudad o el pueblo, tales como «calles, plazas, rincones, barrios, murallas, fortalezas, ruinas, etc.». Obviamente estos elementos son por su naturaleza urbanos pero la Ley parece contemplarlos como elementos externos a las poblaciones principales. Por su parte el Reglamento de la Ley de 16 de abril de 1936 añadiría un artículo 29 que recordaba el antecedente del Decreto-ley de 1928 al referir a que la Junta Superior del Tesoro-Artístico procederá a formar «una lista de ciudades, villas y pueblos, cuyas agrupaciones urbanas, total o parcialmente tengan señalado interés artístico, histórico y pintoresco. Los planos de reforma interior y ensanche, tanto de las poblaciones que figuran en esa lista como las no incluidas, deberán hacerse sobre la base de respetar los monumentos histórico-artísticos».

Con posterioridad a la Guerra, la política de protección del Patrimonio Artístico cambia completamente de orientación y se desvía de las recomendaciones internacionales, con la aparición progresiva de un dualismo entre esta normativa que se centra fundamentalmente en las declaraciones individuales y la legislación urbanística (Ley del Suelo 1956). Este divorcio normativo será una de los elementos que más negativamente contribuirá a la degradación de nuestro patrimonio histórico. La urgencia en afrontar los problemas planteados por el desarrollo urbanístico en los Conjuntos Históricos determinó que, como desarrollo del transcrito artículo 29 del Reglamento de 1936, se dictaran por simple Orden Ministerial de 20 de noviembre de 1994 unas Instrucciones formuladas por la Dirección General de Bellas Artes para la aprobación de los proyectos de obras en las poblaciones declaradas «Conjunto histórico-artístico». En estas instrucciones se contemplaba cuestiones como anillo o cinturón verde, condiciones de uso, de volumen, de estilo, obras de urbanización y construcciones de uso público e instalaciones de tipo industrial.

La Constitución, al consagrar en su artículo 46 como misión de los poderes públicos la conservación, y promoción del enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que la integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y titularidad, exigía una remodelación de la legislación. Fruto de este espíritu constitucional, (después de haberse preparado en los primeros años ochenta un primer anteproyecto de Ley), fue la aprobación de la Ley 16/1985, de 25 de junio, que ofrecería una visión integral de los Conjuntos Históricos y en especial en relación con el urbanismo. El alcance de la ley estatal ha sido, en gran medida, modulado por la STC 17/1991, de 31 de enero, en el sentido que corresponde a las Comunidades Autónomas la competencia no sólo para incoar, sino para resol-

ver los expedientes de la declaración de BIC, excepto cuando se trate de bienes de titularidad estatal. Esta ampliación de competencias ha determinado que las Leyes autonómicas posteriores a la Sentencia hayan introducido precisiones y ampliaciones respecto al concepto de los conjuntos.

2. Los conjuntos históricos en la Ley del Patrimonio Histórico y en la legislación autonómica

La Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico ofrece un concepto nuevo y polivalente de Conjunto Histórico que rompe, en gran medida, con los precedentes y que se articula en dos modalidades descriptivas:

- La primera atiende a los caracteres sustantivos e indiferentes a su configuración espacial «la agrupación de inmuebles que forman una unidad de asentamiento, continua o dispersa, condicionada por una estructura física representativa de la evolución de una comunidad humana por ser testimonio de su cultura o constituir un valor de uso y disfrute para la colectividad».
- La segunda contempla sus relaciones o inserción en un espacio geográfico y poblacional, puesto que se considera también «Conjunto histórico cualquier núcleo individualizado de inmuebles comprendido en una unidad superior de población que reúna estas mismas características y pueda ser claramente delimitado». Esta nota de vinculación o inserción en una unidad superior de población reviste especial interés en la medida en que revela que la relación o vinculación no es meramente accidental o circunstancial en un territorio o unidad de población —máxime cuando el artículo 17 de la misma Ley ordena, en todo caso, que en el expediente de declaración como bien cultural de un Conjunto Histórico deberá considerarse sus relaciones con el área territorial a que pertenece, así como la protección de los accidentes geográficos y parajes naturales que conforman su entorno— sino que responde a un tipo de vinculación más intensa por razones sociales, urbanísticas o administrativas entre el Conjunto histórico y la unidad superior de población que podrá corresponder a un municipio, comarca o área metropolitana. Esta inserción no implica que pasen a un segundo término las notas que constituyen la esencia de la declaración como Bien cultural: ser testimonio de cultura o constituir un valor de uso y disfrute; antes al contrario se presume que esta inserción las potencia y las enriquece. Fácilmente se adivina en esta modalidad de Conjuntos Históricos que su descripción responde a los fenómenos destacados por el Urbanismo cultural: Ciudad histórica, Centro histórico, Centro antiguo y otros similares. Lo cierto es que todas estas denominaciones sirven para poner de relieve la mutua dependencia y conexión entre el Conjunto Histórico y la unidad superior de pobla-

ción, cualquiera que sea su denominación o dimensión. (*Vid* Martín Bassols Coma, «Instrumentos legales de intervención urbanística en los centros y conjuntos históricos», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 118, mayo-junio 1990, págs. 113 y ss.)

La legislación de las Comunidades Autónomas sobre la base de las referencias a la definición de la ley estatal, han aportado matizaciones de interés y complementos que ilustran sobre el carácter polivalente y funcional del concepto de Conjunto Histórico. (Para una visión de conjunto de las implicaciones autonómicas *vid* F. López Ramón, «Reflexiones sobre la indeterminación y amplitud del patrimonio cultural», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 15, 1999.) A tal efecto, pueden formularse las siguientes consideraciones:

- a) Las primeras leyes de los años noventa no registran excesivas novedades. Así la Ley Vasca del Patrimonio Cultural Vasco (1990) se limita a señalar que se entiende por «Conjunto Monumental «toda agrupación de bienes muebles o inmuebles que conforman una unidad cultural». La Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía (Ley 13-7-1991) define los Conjuntos históricos como «las agrupaciones homogéneas de construcciones urbanas o rurales que sobresalen por su interés histórico, arqueológico, artístico, científico, social o técnico» artículo 27/27. La Ley de Cataluña (30-9-1993) «agrupación de bienes inmuebles continua o dispersa que constituye una unidad coherente y delimitable, con entidad propia, aunque individualmente no tenga valores relevantes.»
- b) Algunas Leyes de Comunidades Autónomas más recientes han introducido algunos perfiles nuevos en la definición de Conjuntos Históricos que conviene anotar. Así la Ley de la Comunidad de Madrid (Ley 10/1998, de 3 de julio, define los Conjuntos Históricos como «la agrupación de bienes inmuebles que constituyen una unidad coherente o forman una unidad de asentamiento continua o dispersa, condicionada por una estructura física representativa de la evolución de una comunidad humana, por su interés o valor expreso o por ser testimonio de su cultura o de constituir un valor de uso y disfrute para la colectividad, aunque individualmente no tenga una especial relevancia» (art. 9.2, b). Por su parte, la Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria dispone que tendrán la consideración de Conjuntos Históricos: las agrupaciones de bienes inmuebles que formen una unidad de asentamiento, continua o dispersa condicionada por una estructura física». Por último, la Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio de las Illes Balears califica como «Conjunto Histórico» la agrupación homogénea de construcciones urbanas o rurales, continua o dispersa que se distingue por su interés histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico, histórico industrial, social, científico o técnico, con coherencia suficiente para constituir una unidad susceptible de

delimitación, aunque cada una de las partes individualmente no tenga valor relevante» (art. 6.2) . Como puede observarse, esta última definición contiene una especie de condensación o resumen de las distintas notas destacadas por las leyes autonómicas precedentes a lo largo de un decenio.

Por su parte la Ley 3/1999 de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés (BOE 13 de abril) configura como categoría general la de Conjunto de Interés cultural y una de sus subcategorías esta constituida por el Conjunto Histórico «agrupación continua o dispersa de bienes inmuebles, que es representativa de la evolución de una comunidad humana por ser el patrimonio de su cultura o de su historia, que se constituye en una unidad coherente y delimitable con entidad propia, aunque cada elemento por separado no posea valores relevantes». Una de las últimas Leyes autonómicas promulgadas, la Ley 4/1999, de 15 de marzo, del Patrimonio Histórico de Canarias (BOE 9 de abril), reitera las definiciones de la mayoría de las leyes autonómicas que la han precedido, pero aportando un matiz interesante en el art. 18.b), en cuanto los Conjuntos se caracterizan por ser «una estructura física representativa de la evolución de la Comunidad humana por ser testimonio de su cultura o constituir un *valor de uso y disfrute para la colectividad*».

- c) Con independencia de estas notas características habrá que considerar posibles asimilaciones a los Conjuntos Históricos de aquellos bienes protegidos por las Leyes de las Comunidades Autónomas de carácter menos relevantes que los BIC pero análogamente objeto de protección, bajo las categorías de Bienes inventariados o de interés local (expresión, esta última utilizada por la Ley de Cantabria) que puede comprender agrupaciones de inmuebles en atención a sus valores similares a los conjuntos históricos BIC.

Las distintas leyes de Patrimonio Histórico o Cultural de las Comunidades Autónomas han formulado una descripción eminentemente física de los Conjuntos, sin perjuicio, de subrayar sus vínculos con los aspectos territoriales o demográficos. Sin embargo, dichas leyes no atienden a la caracterización administrativa o asimilación de dichos Conjuntos desde el punto de vista del Régimen Local. El «continuum» que puede establecerse entre estas entidades físicas y las poblaciones (entidades locales), se presupone o, bien se entiende que es una cuestión que deberá definir o detallar la legislación de Régimen Local. Únicamente dos leyes hacen alusiones a este importante problema. Por una parte, Cataluña en la medida que contempla en su legislación de régimen local la figura de los Municipios histórico-artísticos, en su artículo 6 a los efectos de creación de un órgano de estudio y propuesta para la preservación, la conservación, la protección y vigilancia del patrimonio cultural. Fácilmente, se comprende que algunos de estos conjuntos podrán constituir íntegramente, o en su mayor parte Municipios de esta naturaleza. Desde el punto de

vista de una gestión autónoma, la Ley del Patrimonio de Andalucía (arts. 82-86) permite que se crean para los Conjuntos, órganos de gestión, con o sin personalidad jurídica, a efectos de administración, custodia, régimen de visitas, inspección, propuesta de medidas cautelares, etc.

3. Hacia un nuevo enfoque de la gestión de los conjuntos históricos

Como puede desprenderse del panorama de nuestra legislación autonómica la sensibilidad sobre la protección de los valores culturales ha experimentado un gran avance al calor de las recomendaciones internacionales y de las directrices de la Ley de Patrimonio Histórico de 1985. Ello ha tenido un reflejo cuantitativo inmediato en el crecimiento del número de Conjuntos Históricos declarados. Según T. Ramón Fernández («La ordenación urbanística de los conjuntos históricos: breve denuncia de los excesos al uso», *Revista de Urbanismo y Edificación. Aranzadi*, núm. 1, 2000, págs. 37-45) quien lleva a cabo una dura crítica —difícil de compartir— sobre esta proliferación: en 1999 el número de Conjuntos Históricos declarados era de 527, de los cuales 164 lo han sido desde la Sentencia del Tribunal Constitucional de 31 de enero de 1991. Lógicamente, este incremento por su variedad, por su distinta localización y en especial por su grado de inserción en el territorio o ciudad-matriz plantea nuevos e importantes problemas de gestión a los Municipios que en definitiva son los responsables, obligándoles a diseñar nuevos métodos de acción y en especial de intervención.

Como ha destacado M. C. Turci («Soggetti attivi e passivi dell'interazione tra beni culturali e territorio», en *Economia della Cultura*. Il Mulino núm. 2, 1997) la visión tradicional de la gestión basada en la catalogación, restauración, reutilización debe complementarse con una acción económica y de carácter empresarial que incorpore nuevos parámetros (*Vid.* R. Campillo Garrigos, «La gestión y el gestor del patrimonio cultural». Murcia, 1998). En este sentido es significativo registrar la iniciativa de las Ciudades españolas Patrimonio de la Humanidad de constituir un Club o Asociación para unir esfuerzos a nivel nacional e intercambiar experiencias y relacionarse con asociaciones paralelas de otros países. Lógicamente en torno a estas nuevas iniciativas está la creación de riqueza y empleo en estos espacios y la aportación fundamental del turismo siempre que este respete los criterios ambientales (*Vid.* Turismo y Cultura, Compañeros de Ruta, Correo UNESCO, julio-agosto 1999). En línea con estas preocupaciones merece hacerse referencia a la Declaración de Salamanca de 1998 sobre «Un futuro sostenible para las Ciudades Históricas» como resultado de un encuentro sobre «Energía, Transporte y Telemática en las Ciudades Históricas». En dicha declaración se afirma que la protección de los bienes culturales y los centros históricos no debe estar reñida con su funcionalidad,

calidad de vida y su capacidad de convertirse en centros dinámicos de la sociedad, dado «que la tecnología permite superar los problemas que plantean los usos energéticos y la movilidad urbana», potenciando «las soluciones telemáticas como herramienta fundamental de participación y gestión ciudadana de la energía, el transporte y la protección de los bienes culturales y naturales»; y, en general, todas aquellas acciones compatibles con el desarrollo sostenible.

VI. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA LEY 7/2000 DE 19 DE JUNIO DE LA COMUNIDAD DE MADRID SOBRE REHABILITACIÓN DE ESPACIOS URBANOS DEGRADADOS Y DE INMUEBLES QUE DEBEN SER OBJETO DE PRESERVACIÓN

1. Objetivos y criterios de rehabilitación

La Comunidad de Madrid ha aprobado recientemente un interesante texto sobre Rehabilitación Espacios urbanos Degradados y de Inmuebles que deban ser objeto de Preservación (Ley 7/2000, de 19 de junio), cuyo contenido excede en gran medida de lo que refeleja la rubrica de la propia norma. En el Preámbulo se hace referencia a que la inspiración que conforma el contenido de la nueva disposición es fundamentalmente la Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico de 1976 —a la que hemos hecho referencia anteriormente— y en especial la filosofía que la informa en la medida que aspira a una «conservación integrada, que es el resultado de la acción conjunta de técnicas y de la búsqueda de funciones apropiadas, de tal forma que la rehabilitación debe estar guiada por un espíritu de justicia social y no debe así mismo ir acompañada del éxodo de todos los habitantes de condición modesta. En esta misma línea de actuación debe también hacerse referencia a la reciente Declaración y Plan de Acción de Lisboa sobre rehabilitación urbana integral a la manifestado su apoyo el Gobierno de la Comunidad de Madrid, mediante Acuerdo de 22 de octubre de 1998 del que se ha dado traslado a la Comisión Europea».

Aunque la nueva Ley no define lo que debe entenderse por Rehabilitación —tema muy controvertido tanto en las disciplinas especializadas como en el campo propiamente jurídico (*Vid.* las excelentes monografías: S. González-Varas. Aranzadi, 1998 y M.^a J. García García, «El régimen jurídico de la rehabilitación urbana. Valencia 1999») — lo cierto es que su objetivo fundamental es articular una coordinación entre las distintas perspectivas —urbanismo, vivienda, cultura, obras y servicios municipales, medio ambiente, etc.— que inciden en los Conjuntos arquitectónicos, tomando como referencia la categoría urbanística y social de los Espacios urbanos degradados a los que se aplicaran una serie de instrumentos normativos, algunos ya previstos en la normativa estatal y autonómica, y otros que incorpora la nueva Ley. Si bien, como decimos, no se da un concepto de Rehabilitación, el art. 4 for-

mula una serie de criterios o estándares que deberán ser tenidos en cuenta en las acciones y programas de Rehabilitación, tanto a través de los planes de urbanismo como de otros instrumentos. Como criterio central se declara que «tanto en las construcciones nuevas como en la restauración de las existentes, será objetivo prioritario la conservación de las características estructurales y ambientales del conjunto urbano sobre el que se actúa», al propio tiempo «la protección de vistas de los conjuntos y de los hitos paisajísticos desde el exterior, así como de las perspectivas urbanas de interés dentro de los propios cascos». Obviamente, la valoración de estos criterios en abstracto merece una consideración positiva, aún cuando su inserción concreta en cada uno de los instrumentos —en el marco del dualismo de Conjuntos Históricos, formalmente declarados, y Conjuntos Arquitectónicos suscitara importantes polémicas. Análogamente, la problemática de la demolición de edificios —precisada de justificación «en función de la falta de interés de los mismos y del deterioro existente» (art. 4 1, c)— o la exclusión en los Programas de Rehabilitación de los edificios fuera de ordenación «o que pudieran estarlo por sus características inadecuadas» se presentan como conflictivos y de difícil interpretación.

2. La ley como normativa innovadora y complementaria de la legislación autonómica urbanística y del patrimonio histórico: el nuevo instrumento del Catálogo Regional del Patrimonio Arquitectónico

Una de las características más sobresalientes de la nueva Ley 7/2000 estriba en constituir una pieza normativa que complementa, amplía y permite una mayor operativa o de dos normas preexistentes: la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo y la Ley 10/1998, de 9 de julio, del Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid.

Efectivamente, en la primera y entre las medidas de gestión urbanística se incluían los programas de Rehabilitación Concertada, como instrumento (arts. 97 y 98) de integración y coordinación de acciones públicas urbanísticas y de vivienda en Conjuntos o zonas de interés histórico (o con graves deficiencias urbanas y ambientales, significativo deterioro o decadencia funcional de la edificación o las infraestructuras, dotaciones o espacios libres que las sirvan) y Áreas Urbanas (que con entera independencia de los valores arquitectónicos o urbanísticos que en ellas concurren, presenten deficiencias y carencias sociales de especial gravedad). La fuente de regulación de estas operaciones, es en primer lugar el propio planeamiento urbanístico y, en su defecto, la formulación de programas de Rehabilitación Concertada que para su ejecución se requería la aprobación de un Plan especial. La formación de dichos Programas debe llevarse a cabo por Convenio interadministrativo entre la Comunidad y los Ayuntamientos, pudiendo aportar las Administraciones

implicadas contribuciones en terrenos o edificios o en la aportación de servicios técnicos y de gestión, debiendo asignar la Comunidad anualmente el 1% de su presupuesto de inversiones a operaciones de rehabilitación urbanas degradadas. La sujeción de los terrenos o edificios al programa podrá comportar la declaración de urgencia de la ocupación a efectos de expropiación forzosa y otorgamiento a la Administración de los derechos de tanteo y retracto. Por su parte, la Ley del Patrimonio Histórico de la Comunidad contempla dos instrumentos: el Registro de Bienes de Interés Cultural (arts. 9 a 12) al que corresponde la inscripción de los bienes declarados de Interés Cultural y el Inventario de Bienes Culturales (arts. 14 a 16) para la inscripción de los que «sin tener el valor cultural excepcional de los declarados de Interés Cultural poseen especial significado e importancia para ser incluido en el Inventario «estableciendo, a tal efecto, la Disposición Adicional de la Ley una enumeración «ex lege» de los que necesariamente deberán incluirse en dicho Inventario.

Como instrumento innovador la nueva Ley prevé la creación de un Catálogo Regional del Patrimonio Arquitectónico que, según el art. 5, con independencia de «afectaciones, propiedades y competencias», comprenderá «todo el complejo cuerpo del Patrimonio Arquitectónico de Interés Regional de cara a su eficaz protección legal y rehabilitación y establecerá los criterios característicos y prioridades de actuación». De la inclusión en este catálogo se excluyen los bienes que ya figuran inscritos en Registro de Bienes de Interés Cultural o en el Inventario de Bienes Culturales, previstos en la Ley de Patrimonio, sin perjuicio que cuando alguno de estos bienes excluidos se encuentre comprendido en un conjunto o sistema, el Catálogo deberá contener una referencia de los mismos a efectos de la debida coordinación. En cualquier caso el Catálogo «contendrá la información precisa para la identificación y conocimiento de los elementos y conjuntos que constituyen su objeto» (art. 6.1). Como puede observarse el Catálogo está llamado a ser el instrumento de programación y de inventario de todos los conjuntos arquitectónicos de Interés regional y con vistas a su protección y rehabilitación, convirtiéndose, por lo tanto, en el eje de la política de protección de todo el Patrimonio Arquitectónico de la Comunidad, tanto de elementos aislados como de conjuntos.

La elaboración de este Catálogo (arts. 5 a 7) se somete a criterios metodológicos, procedimentales y de eficacia normativa. En cuanto a su metodología, el artículo 5.3 prescribe que la relación de elementos y conjuntos tendrá como base los Municipios, dentro de los siguientes sistemas históricos: ordenación del territorio (asentamiento e infraestructuras), arquitectura civil (doméstica, dotaciones e industrial), arquitectura religiosa y arquitectura militar. Lógicamente el Reglamento de la Ley deberá perfilar todos estos importantes conceptos a fin de que se logre alcanzar una catalogación exhaustiva. Precisamente el apartado 4 prevé la posibilidad de anticipaciones a través de Catálogos Sectoriales para su incorporación al Catálogo regional que deberá estar elaborado en el plazo de cuatro años (Disposición Transito-

ria Única), habiendo aceptado en este punto la Asamblea legislativa la sugerencia del Informe del Consejo Económico y Social de la Comunidad elevando de uno a cuatro años el plazo de elaboración. Una vez aprobado deberá ser revisado cada cinco años, según el art. 5, 1.7) de igual forma que los Catálogos Sectoriales. La elaboración del Catálogo corresponderá a la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, debiendo tener en cuenta la coordinación con el Registro e Inventario de Bienes Culturales y los Catálogos Urbanísticos de Planeamiento, así como el informe de la Administración militar cuando afecte a bienes de la Defensa nacional; y una vez elaborados se pasará a informe del resto de las Consejerías, Ayuntamientos y a información pública, siendo aprobado por el Gobierno de la Comunidad, mediante Decreto que se publicará en el «Boletín Oficial de la Comunidad». El contenido del Catálogo no se limita a formular el Inventario, sino que comportará el establecimiento de las correspondientes Normas de protección (art. 6) que habrán de incorporarse en el planeamiento urbanístico si ya no estuvieren establecido en el mismo, mediante la modificación de los planes de urbanismo. Precisamente, por esta fuerza vinculante puede postularse el carácter normativo del Catálogo regional. Al propio tiempo, el Catálogo servirá de directriz o criterio para la rehabilitación de los Espacios Urbanos Degradados (art. 8).

En el campo de la financiación de las operaciones previstas la ley, la Comunidad (art. 3) asignará anualmente al menos el 2% del Presupuesto de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes y de sus Organismos Autónomos a «inversiones en operaciones de rehabilitación de áreas urbanas degradadas y de rehabilitación de inmuebles que deben ser preservados, computándose a estos efectos la destinada a espacios urbanos degradados con la previsión de la afectación del 1% del Presupuesto de la Comunidad, prevista la Ley 9/1995, de Medidas.

Como puede observarse de esta apretada síntesis la Ley 7/2000 proyecta su repertorio de instituciones sobre dos leyes anteriores —legislación urbanística y de patrimonio histórico— potenciando su eficacia, pero también incidiendo en su esquema normativo, lo que exigirá del Reglamento de desarrollo una labor importante de imaginación y de construcción normativa. El Informe del Consejo Económico y Social de la Comunidad apuntaba ya a algunos de los conflictos que pudieran darse a este respecto, recomendando la derogación del Título VII, de la Ley 9/1995 en materia de los programas concertados de rehabilitación. Sin embargo, esta iniciativa no prosperaría. En cualquier caso, cabe señalar que la Disposición Final contiene una ambigua cláusula derogatoria del siguiente temor: «se habilita al Gobierno de la Comunidad para que pueda dictar y en su caso modificar, cuantas disposiciones fueran necesarias para el desarrollo y aplicación de la presente Ley» que hace presagiar complejos problemas de aplicación e interpretación jurídica, a pesar de que esta habilitación, por razón de su rúbrica, parece extenderse exclusivamente a las normas reglamentarias. Posiblemente cuando se dicte la Ley Urbanística de la Comunidad sea necesaria una refundición legal de todas estas importantes normas.

3. Rehabilitación de espacios urbanos degradados

La definición de Espacios Urbanos Degradados, según el artículo 1.2 de la Ley comprende los Conjuntos y las Áreas urbanas, reproduciendo prácticamente las definiciones del art. 97 de la Ley autonómica 9/95, si bien respecto a los Conjuntos o zonas amplía considerablemente su objeto al extenderlo, no sólo a los de «interés histórico», sino también a los de interés «arquitectónico, urbanístico, artístico, sociocultural o ambiental con graves deficiencias urbanas o ambientales, significativo deterioro o decadencia funcional de la edificación o las infraestructuras, dotaciones o espacios libres a los que sirve». La exigencia de la Rehabilitación podrá derivar del Planeamiento general de Ordenación urbana e instrumentos equivalentes, Planes especiales, Programas de rehabilitación Concertada o del propio Catálogo Regional de Patrimonio Arquitectónico (art. 8).

El instrumento prioritario que la ley destaca es el Programa de Rehabilitación Concertada (arts. 9 y 10) especialmente para las Áreas Urbanas (definidas como aquellas que con entera independencia de sus valores arquitectónicos o urbanísticos que en ellos concurren, presentan deficiencias y carencias sociales de especial gravedad) en la medida que su programación y ejecución se llevara a efecto, a través de un Convenio entre Comunidad de Madrid (a través de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes) y el Ayuntamiento respectivo (previa aprobación del Pleno). En cualquier caso, la apelación a la vía Convencional no parece que deba limitarse a dichas Áreas urbanas, pudiendo también extenderse a los Conjuntos, conforme a los objetivos institucionales de la Ley. La apelación a la vía del Convenio presenta indudables ventajas puesto que, como señala el artículo 11, a fin de evitar la dispersión de ayudas y racionalizar la correcta utilización de los recursos públicos, podrá acudir, además de los Convenios intersubjetivos, a acuerdos de colaboración entre las propias Consejerías de la Comunidad con competencias concurrentes.

Por lo que afecta al contenido de los Programas de rehabilitación Concertada de una forma un tanto asistemática el artículo 10 de la ley enumera sus determinaciones. Merecen destacarse los siguientes extremos:

- a) En cuanto al objeto de la rehabilitación, puede afectar a la recuperación y mejora de infraestructuras, espacios libres y dotaciones; fachadas y demás cerramientos que configuran la escena urbana y la recuperación y rehabilitación de edificios catalogados o que sin estarlo se incluyan en el programa (objetivo este último un tanto contradictorio en la medida que la propia Ley establece un sistema de rehabilitación individualizada de Edificios a Preservar).
- b) Como novedad significativa de estos Programas —en analogía con otras experiencias de distintas ciudades (como es, entre otras, el Plan «Urban» de Sevilla) se permiten incluir en el programa «propuestas de reanimación de la actividad en la zona degradada, con especial referencia al

- mantenimiento de las funciones existentes y, en particular el comercio, y la artesanía y la creación de otras nuevas, teniendo en cuenta la estructura socioeconómica, cultural y técnica de la zona» [art. 10.6.b)].
- c) La programación económica y viabilidad de la actuación, especificándose la aportación de la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento, pudiendo crearse al efecto un Órgano de gestión que puede adoptar la forma jurídica de Consorcio.
 - d) Como participaciones externas al Convenio se prevé la posibilidad de fomentar la iniciativa privada en cualquiera de las formas admisibles en Derecho y la participación de otras Administraciones Públicas y, en su caso los Consorcios constituidos al efecto, pudiendo consistir esta participación en dinero, terrenos o edificios, o en la aportación de servicios técnicos y de gestión.

La redacción del art. 10, como hemos apuntado, es muy confusa y desordenada, a pesar de ser una de las piezas claves de la Ley, por lo que deberá esperarse que el Reglamento de la misma y, en su día, a las cláusulas para sufrir estas deficiencias de los Convenios. Por último el artículo 12 aborda la cuestión de la participación y colaboración de los propietarios, residentes y titulares de actividades en las fases de planificación, desarrollo y ejecución. Esta participación social se considera clave en las experiencias hasta ahora desarrolladas al efecto en las distintas ciudades europeas y españolas. Sobre la posible participación financiera de los propietarios de los inmuebles a rehabilitar el Anteproyecto de ley contenía una fórmula ambigua del siguiente tenor, la Administración «también fomentará la contribución económica de los propietarios a la inversión total necesaria, incentivándola cuando fuera posible». La redacción de esta fórmula suscitó reparos al Consejo Económico y Social al evacuar su informe en la medida que esta participación económica debía legitimar la participación de los privados en la negociación de los Convenios. La redacción final de la Ley pretende salvar esta laguna apelando a la posibilidad de celebrar Convenios complementarios o paralelos con la siguiente fórmula «las Administraciones intervinientes podrán firmar convenios con los agentes, particulares afectados y asociaciones que intervienen en los procesos de rehabilitación». De nuevo tiene que apelarse a las posibles mejoras que puede aportar el Reglamento, en función de las experiencias que sobre la participación ciudadana ya existen desde hace años en la vida urbana de la Comunidad.

4. Rehabilitación individualizada de inmuebles

El segundo objetivo institucional de la Ley 7/2000 es la regulación de la Rehabilitación Individualizada de Inmuebles que deben ser preservados por «su interés arquitectónico, histórico, urbanístico, social, cultural o ambiental» (art. 1.3), rehabilitación que podrá ser de carácter estructural, funcional, o de

habitabilidad, «teniendo en cuenta el estado, carácter y uso del inmueble» (art. 1.3). El concepto de Inmueble a Preservar es clave para comprender el alcance objetivo de la acción de preservación. Por lo pronto, no debe identificarse Inmueble —a los efectos de la presente Ley— con Vivienda, pues como nítidamente señala la Disposición Adicional Única la acción rehabilitada de Viviendas se regirá por su legislación específica, lo cual da a entender que se trata de materias distintas y que lo decisivo es el Inmueble como edificación y entidad arquitectónica-urbanística, con independencia de las viviendas que el mismo pueda albergar. Si bien, es manifestado que el concepto de Inmueble principalmente se identifica con Edificación o Construcción Arquitectónica con el alcance material y clasificatorio que a estos conceptos otorga la reciente Ley estatal 38/1999 de 5 de noviembre de Ordenación de la Edificación, en su art. 2 no se agota en esta identificación, pues cabe perfectamente incluir en el concepto de Inmueble a las obras públicas y otro tipo de elementos, tal como a efectos ilustrativos apunta la Exposición de Motivos: «calzadas, sistemas de aguas, ferrocarriles históricos, ermitas, etc». Finalmente, aunque el Inmueble se contempla de forma individualizada, el artículo 14 permite la formación de Programas de «Rehabilitación temáticos», referidos a «conjuntos de bienes que forman parte de un sistema (en la forma definida en el comentado art. 5), aunque no constituyan un espacio urbano». En conclusión, el concepto de Inmueble permite la más amplia configuración de su extensión descriptiva de realidades materiales de naturaleza inmueble insertas tanto en el medio urbano como el rústico.

Lógicamente esta acción de preservación de Inmuebles tiene su concreción formal en el artículo 13 al especificar «los inmuebles que podrán ser objeto de restauración individualizada al amparo de la presente Ley». Obsérvese que aquí el texto normativo transcrito opera un cambio terminológico de indudable trascendencia, abandonado el término rehabilitación por el de «restauración», abandono que no puede pasar desapercibido por cuanto este último concepto no es inocuo en el marco de las operaciones de protección y que, en cierta manera, en la técnica urbanística y arquitectónica, «conservación» y «rehabilitación» muchas veces se estima que forman parte de políticas públicas opuestas o incluso contradictorias. La Ley vuelve a emplear el término «restauración» en el artículo 4.2 por lo que este cambio terminológico, sin dejar de ser trascendente, no implica una quiebra total de sus objetivos institucionales, máxime cuando esta acción de conservación deberá ser insertada y evaluada en el marco de los Programas y Estudios de Rehabilitación. En efecto, según el artículo 14.2 los programas y estudios de Rehabilitación, tanto los temáticos como los individualizados deberán contener una Documentación —elaborada por la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes— con determinaciones sobre información, análisis, definición de necesidades, memoria económica y forma de gestión, especificará concretamente el proyecto o proyectos de Rehabilitación en cuyo marco se dilucidará la compatibilidad entre la restauración y la rehabilitación.

Los Bienes Inmuebles que pueden ser objeto de rehabilitación individualizada, según el artículo 13, en atención a su finalidad o motivación protectora, pueden agruparse en las siguientes categorías:

- a) *Finalidad cultural* (apartados 1, 2 y 4 del art. 13). En esta categoría se contemplan: los bienes declarados de Interés Cultural; los relacionados en la DA 2.^a de la Ley del Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid y los bienes inventariados de conformidad con la misma. Esta categoría es amplísima pues comprende, según la referida DA, iglesias, ermitas, cementerios y edificios singulares con más de cien años de antigüedad, molinos, estaciones de ferrocarril, canales, «viajes de agua», norias, fraguas, caminos históricos de más de cien años, castillos, casas fuertes, torreones, murallas, recintos, emblemas, Teatros, Mercados y lavaderos (representativos de los usos para los que fueron edificadas, con más de cien años de antigüedad), etc. Finalmente los Bienes incluidos en el Catálogo Regional del Patrimonio Arquitectónico o que sean susceptibles de ser incluidos en el mismo. Obviamente, esta categoría de Bienes a rehabilitar y restaurar será la más delicada al formar parte, habitualmente, de un conjunto Histórico o Arquitectónico y tener que observarse las prescripciones (arts. 16 a 25) de la Ley del Patrimonio Histórico (Ley 6/1985, de 25 de junio) y las específicas de la Ley autonómica, plasmadas en el Plan Urbanístico Especial de Protección. Análogamente, si se trata de bienes individualizados deberá observarse dicha normativa y compatibilizarla con los criterios de Rehabilitación, previstos en el art. 4 de la Ley que comentamos.
- b) *Finalidad urbanística* (núms. 3 y 6) Esta categoría comprenden «los bienes Catalogados de conformidad con el Ordenamiento urbanístico». Los Catálogos son instrumento complementario, tanto de los Planes Especiales como de los Planes Generales Urbanísticos (art. 25 del TR de la Ley del Suelo 1976 y artículos 86 y 87 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico). La inclusión de los edificios en estos Catálogos facilitará la aplicación de los instrumentos de la Ley a una serie genérica de situaciones urbanísticas y, en particular, a los supuestos contemplados en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid que impone el deber de rehabilitación a los propietarios de bienes inmuebles que el planeamiento sujete a un régimen de protección.
- c) *Finalidades sociales* (núm. 5). Finalmente, a modo de supuesto general se incluirán «los que convenga rehabilitar por razones de interés social». Este supuesto lógicamente prescinde de las condiciones arquitectónicas y culturales —salvo que los inmuebles estén incluidos en un conjunto de tales características— para atender a la situación social de los usuarios del inmueble. La concurrencia del interés social deberá ser debidamente acreditada y valorada en el programa o estudio de rehabilitación y garantizada la participación social.

5. Convenios de rehabilitación de inmuebles y derechos adquiridos de los inquilinos

Entre las determinaciones de los Programas y Estudios de rehabilitación deberá consignarse la forma de gestión. Según el artículo 14.2 de la Ley «la forma de gestión hará referencia, en su caso, a los Acuerdos de colaboración suscritos a tal fin con otras Consejerías, así como a la procedencia u oportunidad de formalizar Convenios de Cooperación con otras Administraciones o con los particulares afectados». La utilización de estas formas convencionales varían en función de la titularidad de los inmuebles objeto de rehabilitación. De esta suerte, cabe distinguir:

- a) Inmuebles de titularidad de la Comunidad Autónoma. Si bien en este caso podrá llevarse a cabo, en principio, sin Convenio con otras Administraciones públicas, lo cierto es que no queda excluida la vía convencional que el artículo 14.2 denomina acuerdos de Colaboración de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes con otras Consejerías de la Administración de la Comunidad. Esta figura convencional de carácter interorgánico, se caracteriza por la ausencia de subjetividad pero, como destaca Martín Huerta (*Los Convenios Interadministrativos*. INAP. Madrid, 2000, págs. 62-65), no deben descartarse en nuestro ordenamiento al punto que el artículo 15.3 de la Ley 30/1992 LRJPAC la prevé para la encomienda de gestión entre órganos. En cualquier caso, hay que señalar que con independencia de objeciones dogmáticas, estos acuerdos por su publicidad permiten un mayor seguimiento a efectos de control, de su cumplimiento, tanto por la Asamblea como por los administrados.

Complementariamente se prevé la posibilidad, en caso de concurrir razones de interés público que puedan, celebrarse convenios de cooperación con la Administración del Estado y con el Municipio correspondiente, previsión acertada por cuanto el inmueble puede estar afectado a estas Administraciones, o bien que por su emplazamiento resulte adecuada financieramente dicha colaboración.

- b) Cuando la titularidad del inmueble sea del Estado o de un Municipio, la Comunidad necesariamente concertará un Convenio en el que se concreten las aportaciones financieras de cada Administración con la posibilidad incluso de constitución de un Consorcio para la gestión de la rehabilitación.
- c) Si la titularidad del inmueble fuera particular, podrá actuarse por vía unilateral, mediante petición del propietario que deberá ser aceptada cuando cumpla las condiciones preestablecidas; o bien, mediante Convenio —en el que también podrán participar el Estado y el Municipio correspondiente—, pudiéndose a través del mismo procederse a la adquisición del inmueble por la Comunidad (tanto si comporta la posesión como alguna forma de uso o disfrute de un tercero). En estos casos

se exigirá informe favorable de la Consejería de Hacienda y, en su caso, autorización expresa del Consejo de Gobierno, respetando los derechos adquiridos por el inquilino y, en su caso de las otras Administraciones públicas. En el Convenio se detallarán, según el artículo 15.4, las aportaciones, derechos y obligaciones de la Comunidad y del propietario.

En relación a los «derechos adquiridos por los inquilinos» ante la operación de rehabilitación, la Ley autonómica es muy poco explícita, posiblemente por razones de competencia legislativa al afectar al régimen civil de las relaciones arrendatarias y, en particular, al derecho de Retorno. La Disposición Adicional 8ª de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos prescribe que «cuando en las actuaciones aisladas no expropiatorias exigidas por el planeamiento urbanístico fuera necesario proceder a la demolición total o a la rehabilitación integral con conservación de fachada o estructura de un edificio, en el que existan viviendas urbanas arrendadas sea cualquiera la fecha del arrendamiento, el arrendatario tendrá derecho a que el arrendador de la citada finca le proporcione una nueva vivienda de una superficie no inferior al 50 por ciento de la anterior, siempre que tenga al menos noventa metros cuadrados o no inferior a la que tuviere, si no alcanzaba dicha superficie, de características análogas a aquella y que esté ubicada en el mismo solar o en el entorno del edificio demolido o rehabilitado». Sin perjuicio de este derecho de retorno, existe el derecho de realojamiento o alojamiento provisional de los inquilinos ocupantes hasta que sea posible, en su caso, el retorno. Este derecho de alojamiento provisional está previsto en la Disposición Adicional 4 del TR de la Ley del Suelo de 1992 (precepto que mantiene su vigencia). Obviamente, al tratarse la rehabilitación de una operación o actuación aislada este derecho de alojamiento provisional, previsto en una norma básica, podía haber sido objeto de contemplación específica y de desarrollo en la norma comentada dado su importancia para las operaciones de rehabilitación que exijan la demolición. Bien es cierto que el art. 71. D) de la Ley 9/1995 de Medidas de Política Territorial Suelo y Urbanismo contempla el derecho de relajo con carácter general en la ejecución de los planes de Urbanismo, pero deberá tenerse en cuenta que la Rehabilitación no siempre, como hemos visto, tiene su origen o motivación en razones e instrumentos estrictamente urbanísticos.