

# La ciudad y la Administración

L

a ciudad, parafraseando al urbanista famoso, podría decirse que es una máquina no ya para vivir sino para convivir. Los vecinos de una ciudad han de convivir no sólo con los demás vecinos, también con su propia identidad, 'con las generaciones que explican su existencia y con las que van a seguirles. Aquí deberían citarse las palabras de Plutarco, según las cuales «no hay vida posible cuando se toman distancias respecto de los altares, de los dioses de la ciudad o de las tumbas de los propios antepasados». En lo que el clásico insiste

es en la necesaria vinculación -como corresponde a un ser terrícola como es el hombre- con determinado espacio en el que se concreta también determinado tiempo. Es decir, los vecinos de cualquier ciudad se encuentran con el problema de la reafirmación, cuando no la recuperación, de su propia identidad. Es un problema de todos: de los que habitan en una ciudad vieja o los que habitan en una ciudad de nueva creación, los que habitan en una aldea o los que habitan en una megápolis. Lo que ocurre es que este problema y las cuestiones que plantea resaltan con mayor nitidez cuando nuestra atención se centra en lo que se denomina una ciudad histórica.

**El** problema planteado por las ciudades históricas (CH) es producto de dos factores: la misma *noción* de ciudad histórica como *conjunto* y el *valor de la recuperación*. No es éste el momento de trazar la génesis de uno y otro, pero sí conviene señalar que ambos, hoy de uso corriente y generalmente aceptados cualquiera que sea su operatividad práctica, tienen un origen reciente. La *recuperación*, como concepto arquitectónico y urbanístico, se opone a la *renovación* y puede considerarse ajeno a la Ilustración y al liberalismo progresista. Todavía en fecha muy reciente la renovación, esto es, demolición y nueva

**MIGUEL HERRERO  
DE MIÑÓN**

**«Todavía en fecha muy  
rédentela renovación, esto  
es, demolición y nueva  
construcción de inmuebles  
singulares y cascos  
urbanos, aparecía como  
dogma de una arquitectura  
digna de la altura de los  
tiempos.»**

construcción de inmuebles singulares y cascos urbanos, aparecía como dogma de una arquitectura digna de la altura de los tiempos, y buen ejemplo de ello es la Carta de Atenas de 1933. La práctica urbanística de las últimas décadas, sin alharacas, ha sacado contundentes conclusiones de tales planteamientos en virtud de tres planteamientos que, parafraseando al maestro García de Enterría, podemos detectar no sólo en todo el siglo XIX español, sino en el desarrollo de los años sesenta:

- La afirmación modernista como desdén hacia el legado de tiempos pasados.
- La potenciación de la propiedad privada.
- El utilitarismo de una sociedad industrial.

Sobre todos estos principios podrían hacerse largas disquisiciones y cabe ilustrarlos con numerosos ejemplos. Pero baste atender a la muy cercana trituración vesánica del conjunto que era el paseo de la Castellana de Madrid; las declaraciones de los urbanistas frente a «los inútiles y destartados caserones» y la especulación del suelo en donde surgieron en frase de un ilustre geógrafo, «fideos y arácnidos» (Martínez de Pisón), prueban dramáticamente las tres tesis enunciadas.

Sin embargo, una serie de razones de todo tipo: económicas, sociales, culturales, etc., han llevado a cambiar la opción de los urbanistas. Los diversos estudios publicados sobre *Historical Cities* por UNESCO en 1975 son ejemplo de este giro copernicano, del entusiasmo por la renovación a la preferencia por la recuperación.

Sin duda alguna, la evaluación de los costes que una y otra opción suponían no ha sido ajena a este cambio. La verticalidad, como eje de la renovación que la Carta de Atenas encomiaba, ha resultado tan cara como poco eficiente, según han puesto de manifiesto los análisis concretos que han reducido a cifras económicas dimensiones sociales y aún psicológicas como la inseguridad ciudadana; sirva de ejemplo

el caso de San Francisco (Brugmann & Sketteland; *The ultimate highrise: San Francisco's mad rush toward the sky*, 1971). Criterios análogos desde una perspectiva más amplia se encuentran en Lemaire-Ost, «Evaluation Economique du Patrimoine Architecturale. Methode d'Analyse», 1979. Pero a mi juicio ha sido la revalorización política de la propia identidad histórica el factor determinante en la preocupación por conservar y restaurar, esto es, por recuperar la dimensión especial de las propias raíces. Si en otro momento he analizado la relación entre la conciencia nacional y la revalorización del propio tiempo histórico, otro tanto cabría hacer de la valoración de un espacio al que se pretende, para mantenerlo como propio, poblarlo de lugares.

La proyección urbanística de esta mutación es evidente si se comparan textos como la mencionada Carta de Atenas con la posición reflejada en la Carta de Venecia de 1964 y la opción política que revelan la Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico de 1975 o, más concretamente, la Declaración Final del Tercer Simposio Europeo sobre Ciudades Históricas (Munich-Landshut) de 1978/Es este valor de conservación el que se va afianzando en las legislaciones nacionales y que obtiene máximo relieve interna-

cional en la obra de la UNESCO, primero de la Convención de 1954 sobre protección de bienes culturales en tiempos de guerra, después, en 1972, mediante la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural y, en un círculo más restringido, en la Convención Europea para la Conservación del Patrimonio Arquitectónico de 1984.

El conjunto ciudadano comprende dos elementos distintos e íntimamente compenetrados: el *continente*, la ciudad o conjunto *material*, edificios públicos y privados, calles, plazas, fuentes, etc., y el *contenido*, esto es, la ciudad *inmaterial* formado por la población, sus usos y modos de vida y la consiguiente utilización que se hace del continente. Más adelante señalaré la trascendencia jurídica de estas categorías, pero en esta fase introductoria baste señalar que una drástica mutación del continente afecta sin duda al contenido, y así la renovación de los centros urbanos han llevado al desalojo de sus poblaciones. Pero más aún, la imparable mutación de los contenidos por efecto de los cambios económicos y sociales, v. gr., el desarrollo y las nuevas formas de trabajo y de vida por él inducidas deja vacío el continente y sometido a toda clase de presiones y erosiones: tal es el proceso de degradación de las CH.

La concurrencia de ambos factores, noción de *conjunto* y principio de *conservación*, da lugar a la categoría de conservación integral, esto es, el conjunto de medidas que tienen por finalidad garantizar la perennidad del patrimonio, de velar por su mantenimiento en el marco de un medio apropiado, artificial o natural, así como a su afectación y su adaptación a las necesidades de la sociedad. Tales medidas deben responder a dos objetivos esenciales a tenor del Consejo de Europa: la *conservación* de monumentos, conjuntos y lugares mediante disposiciones de protección de conservación física y de operaciones de restauración y revalorización; la *integración* en el marco de la vida social actual de los monumentos, conjuntos y lugares mediante la puesta en práctica de programas tanto de *revitalización* como de *rehabilitación*.

La primera, tendente a vivificar los monumentos y las antiguas construcciones situadas en los conjuntos arquitectónicos atribuyéndoles una función social eventualmente diferente de su función original, pero que sea compatible con su dignidad y corresponda tanto como sea posible a los caracteres del marco en el cual se insertan. La segunda, tendente a adaptar sus estructuras internas a las exigencias de la vida moderna, salvaguardando los elementos de valor cultural.

Si el continente físico de la CH, tal como antes lo definíamos, se estima un bien cultural, el problema es cómo mantenerlo no sólo intacto sino vivo. Ya sea mediante una *restauración* que innovara totalmente su contenido, ya sea mediante una *rehabilitación* que lo mantuviera incólume. Ambos extremos son imposibles porque una CH difícilmente puede conservarse como tal, transformando radicalmente su población y los usos de sus edificios, ni es concebible la hibernación de una población al cambio social, pretensión que termina degradando al continente. Lo que un autor ilustre ha llamado «El drama de las Ciudades Históricas»

**«La ciudad podría decirse que es una máquina para convivir. Los vecinos de una ciudad han de convivir no sólo con los demás vecinos, también con su propia identidad, con las generaciones que explican su existencia y con las que van a seguirles.»**



**«Si el continente físico de la ciudad histórica se estima un bien cultural, el problema es cómo mantenerlo vivo, ya sea mediante una "restauración" que innove su contenido o una "rehabilitación" que lo mantuviera incólume.»**



consiste en que las formas de vida actuales requieren continentes urbanos distintos de los antiguos y a la vez la vida contemporánea, para ser civilizada -desde la identidad a la real comodidad- no debe ni puede prescindir de dichos continentes y no como mero objeto de decoración exterior v. gr., las fachadas de un interior demolido-, sino como auténtico instrumento de inserción en el espacio y en la sociedad terrícola.

Lo expuesto plantea en toda su amplitud la verdadera dimensión en que debe contemplarse la conservación integral. Según han señalado las declaraciones más autorizadas, tanto privadas -Carta de Venecia- como políticas, ya del Consejo de Europa, ya de la UNESCO, la conservación no puede separarse del planteamiento urbanístico y de la ordenación del territorio en general.

Como señala el Comité Intergubernamental de la UNESCO para la Protección del Patrimonio Mundial y sus orientaciones para la práctica de la CPM, revisados en 1918, los conjuntos urbanos en cuestión pueden ser de tres tipos: las ciudades ya deshabitadas, testimonios arqueológicos fijos de un pasado ya clausurado; las ciudades históricas vivientes que por su misma naturaleza han estado y estarán llamadas a evolucionar bajo el efecto de mutaciones socioeconómicas y culturales que hacen más difícil toda evaluación de autenticidad y más aleatoria toda política de conservación, y las nuevas ciudades del siglo XX...

Es claro que a los efectos de esta conferencia sólo interesa la segunda categoría, es decir, las ciudades históricas vivientes respecto de los cuales, como señala el mencionado Comité de la UNESCO, las dificultades se multiplican en razón de la fragilidad del tejido urbano, frecuentemente trastocado a partir de la era industrial y de la urbanización de las periferias. Su conservación no puede ser la de un mero nombre simbólico. Volviendo a los criterios de la UNESCO, cabe señalar que lo valioso en ellos es «la organización del espacio, la estructura, los materiales, las formas y, si es posible, las funciones de cada uno de los elementos y el conjunto como testimonio de la civilización o civilizaciones que en ella se han sucedido». Tomando como guía el Informe Warbuton de 1983, elaborado por el Consejo de Europa, puede decirse que los problemas planteados a la hora de conservar las CH provienen todos ellos de sus habitantes. De sus nuevas pautas de comportamiento familiar -familia nuclear-, laboral -desaparición del artesanado y del pequeño comercio, trabajo en la industria y en los servicios-, lúdico, religioso -secularización-, etc., y de sus exigencias de mayor comodidad tanto en los equipamientos domésticos como colectivos, desde el agua corriente o la televisión hasta el automóvil y los espacios abiertos en el tejido urbano.

A estos problemas directos han de sumarse otros indirectos, como son, por ejemplo, la presión especulativa sobre el casco antiguo o los efectos de la polución atmosférica de origen industrial. ¿Cuáles son los problemas que tales amenazas plantean? Sin duda, diversas en cada CH, pero en líneas

generales atendiendo a los casos analizados en el marco de la UNESCO bajo la dirección de Dyroff (*Protection et animation culturelle des monuments sites et villes historiques en Europe*, Bonn, 1980) cabe señalar dos grandes cuestiones:

**P**or una parte, hacer de la conservación un factor integrado en el *planteamiento urbanístico global*, y ello supone no sólo evitar demoliciones o alteraciones indeseadas, sino la rehabilitación de viviendas en los términos atrás expuestos, la creación de espacios abiertos en el casco urbano, las comunicaciones, transportes, abastecimientos y ahorro de energía, las infraestructuras, equipamientos y servicios y, en consecuencia, la afectación a nuevos usos de antiguos inmuebles. La globalidad de este planteamiento se pone de manifiesto en la incidencia de la recuperación, muy destacada por el Consejo de Europa y la CEE en cuestiones aparentemente tan diferentes como la formación profesional de los artesanos ante el nuevo mercado de trabajo abierto por las obras de restauración, o el abastecimiento de materiales tradicionales, ya mediante la reapertura de viejas explotaciones (v. gr., canteras en Suiza), ya mediante la creación de nuevas industrias (v. gr., vidrio en Noruega), ya mediante la recuperación de derribos (v. gr., Gran Bretaña).

De otro lado, las CH plantean unos graves problemas económicos tanto de coste de las obras de conservación como de frejo a la especulación. El primer problema que las CH plantean es la imposibilidad de poner su conservación a cargo de los poderes públicos si es que de ciudades vivas se trata. Si un monumento singular, cualquiera que sea su función originaria, puede convertirse en un museo o dependencia administrativa de utilización muy diferente, una CH escapa necesariamente a semejante tratamiento. Será difícil encontrar nuevos usos para todos sus edificios públicos, pero resulta absolutamente imposible imaginarlos para los privados. Las viviendas, los comercios y gran parte de los edificios industriales, antiguos y ya en desuso, o siguen destinados a usos privados o caen necesariamente en el abandono.

**R**esulta imposible también mantener intacto, a través del tiempo, el contenido de una CH. Los cambios en las formas de vida exigirán nuevos usos a muchos continentes de la CH, pero a éstos se ponen en manos privadas para que la ciudadanía los utilice para fines adecuados al tiempo presente o no hay posibilidad de conservarlos. Su *dedicación al servicio público es imposible*, porque una CH viva no puede ser toda ella un establecimiento público; *su conservación puramente policial* no lo es menos, porque las normas de policía no se cumplen o provocan el abandono de los inmuebles por unos titulares cuyos derechos se habrán transformado en cargas. El único remedio es, por lo tanto, la *privatización de los inmuebles* garantizando su *adecuada restauración* mediante normas de policía que, a la vez, garantizarán sus valores culturales y su utilización en las condiciones que las formas de vida actual requieren y los

**«Es preciso hacer de la conservación un factor integrado en el planteamiento urbanístico global Pero las ciudades históricas plantean unos graves problemas económicos, tanto de coste de las obras de conservación como de freno a la especulación.»**



oportunos incentivos *que fomentarán* esta restauración y uso por los ciudadanos privados. El derecho y la práctica comparada ofrece numerosos ejemplos para ello.

Tales medidas suponen importantes innovaciones legislativas al menos en cuatro campos:

- *La fiscalidad*, promoviendo exenciones y subvenciones en la línea de la denostada ley de 4 de marzo de 1915 y corrigiendo la interpretación restrictiva que supone la actual ley de Haciendas Locales.
- *La propiedad* y sus formas de adquisición y transmisión, especialmente por vía de sucesión.
- *Los arrendamientos* urbanos y otros posibles contratos como sería el leasing inmobiliario.
- *Los planes especiales de protección*.

El segundo gran problema es el de *los valores a conservar en una CH*. La legislación española en la materia y las propias Convenciones de 1972 y 1988 son ingenuamente materialistas y atienden casi en exclusiva a la «estructura física» del conjunto arquitectónico que la CH es.

**«Los servicios públicos deberán dar a los edificios un uso conforme a su función originaria y las medidas de fomento deben incentivar que las actividades tradicionales permanezcan en sus residencias originarias.»**

Por el contrario, en los trabajos de la propia UNESCO para la «animación cultural... de las ciudades históricas» (Informe Dyroff) y sobre todo en los del Consejo de Europa previos a la propia Convención de 1984 es clara la preocupación por salvaguardar el contenido cultural o espiritual de la CH. La CH no es sólo algo para ver desde fuera como los testimonios arqueológicos reunidos en un museo: es algo para vivir desde dentro. Por eso su conversación no puede reducirse al mantenimiento de unas alturas, alineaciones o fachadas, sino a la vigencia de determinadas formas de vida cuya continuidad no se puede garantizar imperativamente pero sí fomentar. El Consejo de Europa y la CEE se han ocupado en este sentido del artesanado a través de numerosas medidas, y otro tanto puede decirse de actividades bien distintas. Que haya estudiantes en Salamanca o monjas en Toledo, lo mismo que filósofos en cierto paseo de Heilde-berg es tan importante como las siluetas físicas de las ciudades mencionadas.

Ello exige iniciativas muy diferenciadas en sectores sociales y geográficos de la ciudad en cuestión. Las medidas de policía deben evitar la degradación de los usos -piénsese por hipótesis en un paraninfo universitario convertido en hostería-; los servicios públicos deberán dar a los edificios un uso conforme a su función originaria, si esto es posible -los recintos universitarios no deben convertirse en cuarteles a la vez que se crea un campus de nuevo cuño y baja calidad-; las medidas de fomento deben incentivar que las actividades tradicionales, en la medida que subsistan, permanezcan en sus residencias originarias.

Y lo importante no es tanto el conflicto entre ambas utilidades sino tomar conciencia de que el bien cultural no se tutela tanto excluyendo su utilidad económica, al atribuir a los poderes públicos su titularidad, sino garantizando su condición de testimonio histórico vivo, lo cual puede llegar a ser incompatible con su libre acceso por todos, como podría deducirse de una interpretación superficial del Art. 44 de la Constitución. La «frucción colec-

Uva» de que habla Giannini al tratar de los bienes culturales se identifica claramente con el «interés general», pero éste excede con mucho y, por lo tanto, no tiene por qué coincidir con el turismo de masas. El valor social excede con mucho el valor turístico y frecuentemente tutelar el primero es el mejor medio de mantener de veras y a la larga el segundo.

Por todo lo expuesto es evidente que *las medidas de fomento son la clave de una política de protección a las ciudades históricas*. Así lo comprendió ya el legislador de 1933 y lo reiteró el de 1955 (ley de 22 de diciembre) cuando consideraba compensación precisa a las cargas que conllevaba la propiedad monumental los beneficios fiscales, y así lo ha entendido la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

A ello deben contribuir razones tanto dogmáticas como prácticas. En cuanto a las primeras es evidente que en una economía como la española basada en la propiedad e iniciativa privada (Arts. 33 y 38 de la Constitución), el interés general al que toda riqueza debe estar subordinada (Art. 128.1 de la Constitución) ni equivale a sector público ni como certeramente señala la doctrina civilista más avanzada puede articularse al margen de los intereses privados concurrentes. Antes bien, es esta concurrencia la famosa función social de la propiedad, el espíritu interno de este derecho y no su límite. Por eso cabe afirmar que «parece más útil socialmente dirigir los intereses individuales hacia direcciones que satisfagan a la entera sociedad que desactivar y anular los poderes tradicionalmente ligados a la propiedad; asignando comportamientos positivos al titular del derecho se atiende mejor la utilidad social del bien que con singulares imposiciones de abstención al propietario» (Barnés Vázquez). No cabe hacer mayor defensa del fomento frente a la policía. Por otro lado, como la experiencia nacional y comparada demuestra la escasez de recursos para la conservación del Patrimonio Artístico y Cultural es un mal endémico e insuperable. Por definición, los recursos son escasos y en la práctica los objetos a proteger son prácticamente innumerables en Europa y muy especialmente en España.

En consecuencia, por las mismas razones por las que ha de considerarse inviable la publicación del Patrimonio Arquitectónico, y muy especialmente la de las Ciudades Históricas, la política de subvenciones ha de ser necesariamente limitada. Por el contrario, en las exenciones fiscales se encuentra el instrumento adecuado para incentivar la conservación y utilización privada de los edificios necesariamente privados de una CH. Tal fue el criterio expresado por el Consejo de Europa en la Resolución 7628, adoptada por el Comité de Ministros el 14 de abril de 1976, sobre la adaptación de sistemas legislativos y reglamentos a las exigencias de la conservación integrada del Patrimonio Arquitectónico, y así se expresa claramente en la Convención de 1984, Art. 6.2.

Mientras que la subvención directa y, a mi juicio, también los fondos de capital circulante deberían destinarse principal, cuando no exclusivamente, a la restauración y conservación de edificios públicos y de infraestructuras sería altamente deseable que los propietarios de monumentos y de

**«Mientras que la subvención directa debería destinarse a la restauración y conservación de edificios públicos, sería deseable que los propietarios de monumentos fueran aliviados de cargas fiscales.»**



edificios situados en conjuntos arquitectónicos fueran aliviados de cargas fiscales a fin de permitirles consagrar una parte más importante de sus recursos a los trabajos de mantenimiento y conservación. A análoga conclusión llegó el Parlamento Europeo en su resolución de 14 de septiembre de 1982, consecuencia del Informe Hann, donde se proponía la disminución de los impuestos directos a que está sujeto el Patrimonio Arquitectónico de propiedad privada, propuesta que la Comisión hizo suya en 1985 y que si no ha llegado todavía a convertirse en norma comunitaria se ha debido a dificultades procedimentales en vías de superación.

Ello supondría en España, y siguiendo las orientaciones marcadas por el Consejo de Europa, una importante reforma en la Contribución Territorial, en el Impuesto de Sucesiones, en el Impuesto de Sociedades y sobre todo en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de manera que resultaran deducibles prácticamente el cien por cien de las cantidades invertidas en el mantenimiento o la restauración de inmuebles situados en una ciudad histórica y que, de una u otra manera, contribuyan a la calidad ambiental de ésta. Y ello hay que hacerlo con independencia del nivel económico de los beneficiarios. El fomento de la CH es un objetivo bueno en sí, y lo es la política de viviendas modestas o el trato favorable a los más débiles. Pero el mezclar ambas políticas puede esterilizar una y otra. En consecuencia, la siempre anunciada y nunca elaborada legislación reguladora y promotora del mecenazgo es una pieza clave a articular con la legislación urbanística para promover estos fines. Aparte de eso la experiencia acredita que una mayor agilidad administrativa no ya en auxiliar sino en no entorpecer sería clave en el fomento de la conservación de las CH.

Un cuarto problema es el *esfuerzo económico* que exige la conservación de la CH, que requiere varios sistemas. En primer término, una opción de política cultural con su consiguiente reflejo presupuestario. Si los miembros del Consejo de Europa, en plena crisis de los setenta, pudieron afirmar que pese a las restricciones los Estados en cuestión eran lo bastante ricos como para dedicar recursos a su legado arquitectónico, la tesis debería haber sido aún más operativa en tiempos de opulencia y presupuesto expansivo como los que España ha conocido en estos años. Más aún, la reordenación del gasto que la actual situación demanda no deberá olvidar este objetivo como valor cultural, instrumento educativo y valioso elemento en la ordenación del territorio y su promoción económica. A estos efectos

las subvenciones finalistas contempladas con carácter general en la ley de Haciendas Locales (art. 40) serían un valioso instrumento. Otro tanto cabe decir de las labores de investigación a cargo del Ministerio de Cultura que debiera dar contenido positivo al enfático art. 149.2 CE.

En segundo lugar, es preciso aprovechar al máximo otras fuentes de financiación. Tal es el caso del Fondo para el Patrimonio Mundial de la UNESCO y más aún de las contribuciones comunitarias a la financiación de las operaciones de conservación. De éstas son de destacar a los efectos de las CH los originariamente llamados «gastos relativos a la acción cultural» y el actual Fondo Europeo de Monumentos y

Bosques (desde 1984) y el propio PEDER que ha contri-

**«Los cambios en las formas de vida exigirán nuevos usos a muchos continentes de la ciudad histórica, pero o éstos se ponen en manos privadas o no hay posibilidad de conservarlos.»**



buido de manera muy importante a estas finalidades y del que Italia y Gran Bretaña han sido las principales beneficiarias. Como señalara ante el Parlamento Europeo el Informe Rubert de Ventos de 1988, la combinación préstamo del BEI-bonificación comunitaria ya alguna vez utilizada debiera utilizarse más.

Todo esto plantea en quinto y último término el problema de la *coordinación* entre los diversos poderes públicos nacionales estatales, regionales y locales y entre los Estados, ya en el nivel europeo (convención de 1984), ya en el nivel universal (convención de 1972).

La escasez de recursos y la urgencia de las soluciones no se benefician, antes al contrario, por el conflicto de las competencias.

Como ha afirmado el Tribunal Constitucional en la sentencia de 5 de abril de 1984, la cultura es algo que excede la competencia propia e institucional. Si técnicamente ello ha de resolverse por la vía de la competencia concurrente, políticamente exige una alianza defensiva (Werner Weber) de todas las instituciones implicadas en pro de un mismo valor.

***«El esfuerzo económico que exige la conservación de la ciudad histórica es un problema de tal envergadura que requiere la coordinación entre los diversos poderes públicos nacionales estatales, regionales, locales y entre los Estados.»***

