

LA CONSERVACION DE LAS CIUDADES HISTORICO-ARTISTICAS

719: 930.26

por

Enrique Barrero González

Oficial mayor accidental del Ayuntamiento de Sevilla

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. EL DETERIORO DE LAS CIUDADES. APROXIMACION A LAS CAUSAS: 1. UNA MENTALIDAD HEREDADA. 2. LA LEY DE ARRENDAMIENTOS URBANOS. 3. LA CIVILIZACIÓN DEL AUTOMÓVIL. 4. NUEVOS HÁBITOS SOCIALES. 5. CARENCIA DE MEDIOS.—III. REMEDIOS INSUFICIENTES. LOS CONJUNTOS HISTORICO-ARTISTICOS: 1. UNA FILOSOFÍA DISTINTA. 2. EL CONTEXTO CIRCUNDANTE. 3. ACTUACIONES CONTRADICTORIAS. 4. LA AMPLITUD DE LA DECLARACIÓN MONUMENTAL.—IV. LAS COMISIONES DEL PATRIMONIO HISTORICO-ARTISTICO. PROBLEMAS PRESENTADOS: 1. CONSERVACIÓN RESTRICTIVA. 2. NUEVAS EDIFICACIONES. 3. UN PELIGROSO SUBJETIVISMO. 4. ATENTADO A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.—V. ESTADO ACTUAL DE LA CUESTION.—VI. ALGUNAS CUESTIONES CONCRETAS: 1. DEMOLICIONES: A) *Qué inmuebles deben conservarse.* B) *Supuesto de aprobación de nuevos catálogos.* C) *El caso de los conjuntos monumentales expresamente declarados.* D) *Competencias de las Comisiones locales del Patrimonio.* E) *Posibilidad de obtener una licencia de demolición por silencio positivo.* F) *Caso especial de inmuebles declarados en ruina.* 2. NUEVAS EDIFICACIONES:

A) *Concesión de licencias por silencio*. B) *Acomodación al entorno*. C) *Prevalencia de legislación*.—VII. HACIA EL CONCEPTO DE CONSERVACION POSITIVA.—VIII. A MODO DE CONCLUSION: LA NUEVA POLITICA DE CONSERVACION DEL PATRIMONIO HISTORICO-ARTISTICO.

I. INTRODUCCION

Insistir a estas alturas en la importancia que, en estos momentos, han alcanzado los temas relacionados con los conjuntos histórico-artísticos y con la conservación de las ciudades históricas, en general, puede resultar sencillamente una redundancia innecesaria. Puesto que pocos estarán tan de actualidad y habrán calado tanto en la opinión pública como los enunciados. Basta asomarse a las páginas de las revistas especializadas, o incluso a las de la prensa diaria, para comprobar el gran número de comentarios y artículos que se dedican a estas cuestiones.

Puede decirse, sin exageración alguna, que el tema ha profundizado en la conciencia popular y que constituye objeto de la preocupación y de las inquietudes de especialistas y de aficionados de todo género.

Pero hay que decir también, sin embargo, que sobre estos temas existe un evidente y peligroso confusiónismo y que ello origina, con frecuencia, la existencia de opiniones y de actuaciones contradictorias e incluso de tratamientos políticos y jurídicos erróneos, o, en todo caso, mejor intencionados que efectivos y realistas.

Se impone, pues, una reflexión clarificadora sobre un conjunto de cuestiones que tanto afectan a la recta gobernación de las ciudades y a los legítimos derechos e intereses de los administrados. Reflexión que hay que propiciar con objetividad, analizando las causas del problema y las alternativas en que se han movido, o se están moviendo, con mayor o menor fortuna, las soluciones ensayadas.

Para lo cual hay que partir, por supuesto, en primer lugar de una realidad insoslayable, que sirve de premisa a la propia reflexión y que se resume diciendo que hemos asistido, durante estos últimos años, a un irreversible proceso de destrucción y degradación de nuestros conjuntos monumentales, sin que los preceptos en vigor, sus interpretaciones ni las actuaciones políticas llevadas a cabo hayan conseguido, por lo general, ponerle freno. Aunque bien

es cierto que en la actualidad existe una nueva mentalidad y un serio propósito de variar el rumbo de los acontecimientos, que necesitará concretarse —sin que hasta ahora lo haya conseguido— en fórmulas eficaces.

II. EL DETERIORO DE LAS CIUDADES. APROXIMACION A LAS CAUSAS

Debemos tomar conciencia, desde el primer momento, que se trata de un tema susceptible de un amplio enfoque demagógico y de una amplia utilización política. Por ello asistimos, con frecuencia, a imputaciones o acusaciones relacionadas con la degradación de la ciudad que parecen presuponer la idea de que ha existido una voluntad consciente y deliberada de destrucción o que, al menos, todos los valores de orden superior —estéticos, históricos, culturales— se han supeditado a consideraciones puramente económicas, en la línea de la más simple y burda especulación.

Hay que apresurarse a corregir tan erróneo simplismo. Porque es evidente que han existido —y con toda seguridad seguirán existiendo— torcidos intereses personales y que, en muchos casos, los intereses culturales y estéticos se han sacrificado en el ara de un mal digerido concepto desarrollista en las últimas décadas. Pero no es menos cierto que también existen otra serie de concausas que no suelen ser tomadas en consideración y que no debemos legítimamente olvidar. Aproximarse a tales causas constituirá, sin duda, un saludable ejercicio de realismo.

1. UNA MENTALIDAD HEREDADA

Hemos sido herederos, hasta momentos muy recientes, de una mentalidad según la cual la renovación y el progreso de las ciudades era incompatible con la conservación y mantenimiento de su fisonomía anterior. Sin remontarnos a antecedentes más remotos, las grandes y en su mayor parte desafortunadas reformas del siglo XIX se hicieron, en la mayoría de los casos, a costa de valiosos monumentos; se vivía bajo la obsesión de los grandes ensanches, destructores de la fisonomía y del tejido tradicional; la propia arquitectura de las primeras décadas de nuestro siglo (los movimientos modernista y regionalista, hoy tan revalorizados) se hizo sobre la destrucción de las ciudades del XVIII o del XIX que ahora nos gus-

taría haber sabido conservar. No hay que extrañarse, pues, de que hasta determinado momento haya pervivido aquella mentalidad, tan enraizada en la conciencia colectiva, a través de los siglos y que, tributarios de ella, hayamos sido tan destructivos como cuantos nos precedieron.

2. LA LEY DE ARRENDAMIENTOS URBANOS

Una desdichada Ley de Arrendamientos urbanos ha coadyuvado de manera poderosa y decisiva a la destrucción de las ciudades, matando, contra toda ética jurídica y social, cualquier posible estímulo de la propiedad para la conservación de las fincas. Señalarla como uno de los principales causantes del estrago de nuestras ciudades es ya casi un lugar común, pero sin que, desgraciadamente, se extraigan consecuencias prácticas de este general asentimiento.

3. LA CIVILIZACIÓN DEL AUTOMÓVIL

El espectacular crecimiento del parque automovilístico ha hecho saltar en pedazos muchas viejas ciudades, sometidas, contra corriente, a la necesidad de soportar o adaptarse a una situación de intensa circulación rodada para la que no fueron diseñadas. La civilización del automóvil ha mostrado, en este punto de la degradación de los conjuntos monumentales, una de sus más negras y desdichadas facetas. Los mejores recintos urbanos, invadidos de vehículos estacionados, o las viejas y estrechas calles, saturadas de vehículos en movimiento, constituyen una estampa tan dolorosamente conocida que no es necesario mayor insistencia sobre tal constatación.

4. NUEVOS HÁBITOS SOCIALES

Los cambios sociológicos y económicos han impuesto nuevos modos de vida con efecto sobre la estructura tradicional de la ciudad. Las amplias casas unifamiliares, por ejemplo, han quedado desprovistas de sentido, como regla general, en la medida en que se ha acusado la insuficiencia del servicio doméstico o se han alterado los gustos y modas habituales.

En el mismo sentido, aunque con signo contrario, ha operado el aumento del nivel medio de la vida ciudadana, que ha dejado

fuera de uso y sin posibilidad de reconversión muchas casas de vecindad que se han revelado anacrónicas para las nuevas exigencias sociales. Buena prueba de ello son las dificultades que se detectan para el simple mantenimiento de los restos que quedan de estas habituales viviendas, en las que se piensa más como piezas de museo arquitectónico y futura sede de actividades diversas que como posibles viviendas normales.

5. CARENCIA DE MEDIOS

La Administración, en general, y los Ayuntamientos, en particular, han carecido de medios económicos para llevar a cabo una adecuada política de conservación urbana. Lo cual les ha impedido realizar la acción sustitutiva que, en determinados casos, podrían haber llevado a cabo, amparados en las leyes. Es más fácil, por ejemplo, predicar la conservación de un edificio singular que practicar tal deber de conservación cuando el edificio pertenece a la propiedad pública; como es más fácil aludir a la conveniencia de reutilizar las viejas edificaciones históricas, que buscar reales destinos para tales edificaciones. La experiencia demuestra, desgraciadamente, que muchos edificios públicos no son los que mejor conservados están y que a la hora de buscar iniciativas fecundas de reutilización la Administración no suele hacer gala de mayor ingenio.

Todas estas causas y otras que pueden apuntarse —como la de la propia insuficiencia y confusión de la legislación pertinente— revelan cuestiones profundas en el enjuiciamiento de la destrucción de nuestros viejos y entrañables conjuntos históricos. Pero también, fundamentalmente, la necesidad de acometer los problemas sin simplismos y con soluciones globales del más amplio alcance.

A nadie se le oculta que hay toda una filosofía política y social implicada en el fenómeno urbanístico y, por supuesto, en este aspecto parcial que ahora nos ocupa.

III. REMEDIOS INSUFICIENTES. LOS CONJUNTOS HISTORICO-ARTISTICOS

Tampoco debe creerse que la preocupación por la conservación de los conjuntos monumentales es cosa de sólo hace unos años. Personas e Instituciones sensibles a esta temática han venido, desde

hace tiempo, mostrando su preocupación por la degradación de las ciudades y luchando —a veces en forma dolorosamente solitaria— contra los hechos que ahora denunciamos. E incluso buscaron fórmulas que pusieran freno a aquella degradación. En esta línea hay que insertar, por ejemplo, las declaraciones de conjunto histórico-artístico.

Declaraciones que hubieran podido suponer la máxima protección de las ciudades de acuerdo con los planteamientos que ahora suelen hacerse sobre su posible aplicación y que se basan en sencillos silogismos jurídicos.

En efecto: la Ley de 13 de mayo de 1933 —se nos dice— establece y regula el régimen jurídico de los monumentos, es decir, de aquellos edificios singulares en los que concurre un especial interés así declarado. Pero sus artículos 3 y 33 señalan la posibilidad de que sean declarados monumentos no sólo los edificios singulares, sino también aquellos conjuntos urbanos en que concurren circunstancias especiales por su belleza, importancia o recuerdos históricos.

Pero como la propia Ley señala que todas las prescripciones referentes a monumentos singulares son aplicables al conjunto, y entre tales prescripciones destaca la indestructibilidad del edificio, está claro que sobre todos los elementos del conjunto pesa igual deber de conservación. Todo el conjunto es monumento y como tal debe ser tratado. La propiedad privada queda fuertemente condicionada y se impone el deber fundamental y principalísimo de la conservación a ultranza de todos los inmuebles comprendidos en el área de la declaración.

Así de claro, con la Ley en la mano. Pero esta radical exigencia no se vino cumpliendo. Veamos la razón.

1. UNA FILOSOFÍA DISTINTA

La Ley de 13 de mayo de 1933 obedecía a una filosofía distinta de la que posteriormente había de imperar. Después de la guerra, pese a enfáticas declaraciones programáticas, todo se desliza hacia una concepción de la propiedad más proclive a su sentido individualista. Afirmación que puede hacerse con absoluta seguridad al menos hasta la vigencia de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956. La Ley de 1933 quedó, pues, desfasada y, por tanto, era susceptible de desfiguración, por vía interpretativa; como efectivamente lo fue.

2. EL CONTEXTO CIRCUNDANTE

No sólo la realidad política o la filosofía social imperantes eran contrarias a aquella interpretación rígida y literal de la Ley del Tesoro artístico nacional. El contexto jurídico circundante no era tampoco congruente con los propósitos de dicha Ley. Ya hemos citado a la Ley de Arrendamientos urbanos, pero se pueden citar muchos casos: baste como ejemplo el del Decreto 1049/68, ya en fecha relativamente reciente, que sigue desconociendo la declaración colectiva de conjunto monumental a efectos de exenciones.

Mientras que se olvida, por supuesto, el cumplimiento de las obligaciones que la propia Ley imponía a la Administración pública, como la redacción de catálogos (art. 3), la creación de policías especializados (art. 5), la expropiación subsidiaria de edificios en peligro de destrucción (art. 26) u otras varias.

3. ACTUACIONES CONTRADICTORIAS

La actuación de los Ayuntamientos tampoco armonizó con los propósitos y finalidades de la Ley especial. Sería lógico pensar, por ejemplo, que en una ciudad declarada conjunto histórico-artístico, total o parcialmente, los Planes urbanísticos posteriores serían congruentes con las exigencias de tal declaración. Pero la experiencia demuestra que no siempre se siguió este camino elemental y desgraciadamente la destrucción de muchos elementos valiosos de la ciudad no sólo no ha tenido que hacerse contrariando los Planes, sino que incluso puede afirmarse que mucha destrucción ha venido propiciada o inducida por la propia normativa del Plan. Cada cual poseerá, sin duda, experiencia concreta de esta contradictoria actuación.

4. LA AMPLITUD DE LA DECLARACIÓN MONUMENTAL

La propia amplitud de los conjuntos declarados ha sido, en muchos casos, un factor negativo para la más rígida aplicación de las garantías de conservación que aquella declaración hubiese podido comportar. Porque así como podría haberse exigido, con rigor, la conservación de contados espacios urbanos o edificios singulares, tal rigor se hacía cada vez más difícil a medida que los espacios a proteger eran más dilatados. Bien cabe afirmar que en este caso

ha sido cierto el viejo aforismo de que no es exactamente bueno el pretender lo mejor, sino que es preferible moverse con realismo dentro de los límites posibles.

IV. LAS COMISIONES DEL PATRIMONIO HISTORICO-ARTISTICO. PROBLEMAS PRESENTADOS

Puede decirse que, de hecho, todo el efecto de la declaración de zonas o conjuntos monumentales quedó reducido a propiciar la intervención sobre ellas de la Dirección General de Bellas Artes, en cuyo organismo estaba residenciada —y en cierta forma monopolizada— la preocupación por la salvaguarda del patrimonio arquitectónico. Incluso no es aventurada la hipótesis de que aquél era el efecto justamente pretendido, con plena conciencia de que más que propender a radicalismos interpretativos se iba a caminar hacia un efectivo control de los derribos y nuevas edificaciones. Control que se sacaba de las inexpertas y no bien fundadas decisiones municipales en la materia, para llevarlo a un organismo competente y especializado.

Ya se sabe, por otra parte, cómo al comienzo de la década de los setenta se crean las Comisiones locales del Patrimonio como órganos desconcentrados de la propia Administración Central, y cómo se atribuyen a estas Comisiones las facultades de conceder —aunque nunca las de denegar— licencias. Afirmación que puede hacerse no en un sentido estrictamente de competencia, puesto que las licencias siguen estando jurídicamente en manos de los Municipios, pero sí en un sentido práctico al ser vinculante para los Ayuntamientos el dictamen de las Comisiones.

Sería absurdo, y probablemente demagógico, pretender desconocer en estos momentos la labor positiva que, en muchos casos, hayan podido realizar las citadas Comisiones. Pero también hay que señalar, no obstante, los graves problemas que su actuación ha originado.

1. CONSERVACIÓN RESTRICTIVA

La experiencia demuestra que son muy valiosos arquitectónica e históricamente los edificios que fueron demolidos con el consentimiento o al menos bajo la pasividad de las citadas Comisiones. En

el aspecto de las demoliciones o bien no se impidieron en absoluto, o no fue infrecuente un criterio desdichado. Se preconizó, a veces, la conservación de un elemento aislado o de varios de ellos; un balcón, una reja, un artesanado, como si los monumentos fueran disecionables y no constituyesen un todo armónico y funcional. Se olvidó con demasiada frecuencia que lo que debería conservarse no eran valores aislados, por muy importantes que fuesen, sino conjuntos constituidos por células enlazadas entre sí.

La conservación de elementos aislados —por lo general posteriormente no cumplida— fue el gran subterfugio puesto al servicio de demoliciones que no debieron realizarse. Algo así como el supuesto o real tranquilizante de una mala conciencia.

2. NUEVAS EDIFICACIONES

Pero quizá sea todavía más importante, si no para el patrimonio arquitectónico de las ciudades, sí al menos para sus fisonomías, el tema de las nuevas edificaciones.

La obligación de armonizarlas con los conjuntos en que se ubican —que ya había sido reiterada desde 1956 por la nueva legislación sobre el suelo— planteó graves problemas. En efecto:

Una rígida aplicación del principio podía haber conducido a cercenar la posibilidad de que nuestra generación diese también su respuesta arquitectónica válida a ese ente dinámico y no estático que es la ciudad en su parte más noble e histórica. Porque de la misma manera que los conjuntos artísticos son en gran parte una yuxtaposición y enriquecimientos sucesivos, cabía plantear nuestro derecho a dejar para el futuro, en estos mismos conjuntos y no necesariamente fuera de ellos, nuestra propia aportación y nuestra propia arquitectura. El riesgo era, no obstante, el que las interpretaciones flexibles colocaran en el conjunto una arquitectura foránea o desentonante y desfiguradora del conjunto.

Pero también se podía caer en el riesgo de favorecer una arquitectura meramente repetitiva de ciertos módulos externos, desprovistos de su propio sentido y funcionalidad, y aun de su contexto cultural y sociológico. Por cuyos caminos se podía llegar en seguida a soluciones y situaciones pintorescas, como las de simular elementos arquitectónicos antiguos, tal si la ciudad fuera un gran decorado; o a tratar de imponer soluciones meramente fachadistas, al margen de la auténtica estructura y finalidad del edificio.

Entre ambos caminos y ambos riesgos han fluctuado en la realidad las actuaciones. En todas las ciudades encontramos edificaciones desentonantes y abiertas rupturas con su fisonomía peculiar. Edificios que, en nombre de una pretendida libertad compositiva, no están demostrando otra cosa que la propia insensibilidad e incapacidad de sus diseñadores para acomodarlos al entorno. Mientras que en otros supuestos se favoreció y se estimuló el fachadismo pastichista, propiciando una arquitectura insincera y nada renovadora, pero que contaba de antemano con el beneplácito de los llamados a informar.

3. UN PELIGROSO SUBJETIVISMO

Todo ello pudo ocurrir porque, a pesar de todo, el riesgo mayor era el de que se incidiera, como se incidió, en subjetivismos inadmisibles, imponiendo como únicas soluciones válidas las que se correspondían con los particulares gustos o interpretaciones de los llamados a decidir. En este sentido, no es infrecuente incluso que en determinadas ciudades o conjuntos puedan señalarse épocas y modas determinadas que se correspondan con el predominio de personas concretas en los centros de decisión.

4. ATENTADO A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

Aunque en la época de que se habla la autonomía municipal no fuese objeto de especial atención o preocupación, no debe dejar de señalarse que la existencia e intervención de las Comisiones del Patrimonio Artístico —con independencia de su mayor o menor utilidad práctica— supuso un nuevo atentado a ámbitos de competencia municipal tradicionales. Circunstancia que ha de tener, sin embargo, particular relevancia en las nuevas circunstancias políticas y jurídicas que habrían de sobrevenir.

V. ESTADO ACTUAL DE LA CUESTION

Desde hace algún tiempo, y no necesariamente en absoluta coincidencia, en cuanto a fechas, con el cambio político operado, se abre paso una nueva mentalidad, más respetuosa con el legado arquitectónico y más preocupada de su conservación. Paulatinamente va ga-

nando terreno la idea, irreversible, de que hay que frenar el proceso de degradación de las ciudades y poner coto a ciertos desmanes anteriores. Algunas actuaciones concretas, históricamente recientes, se consideran escandalosas, y la opinión pública se sensibiliza con ellas de la mano de los medios de difusión.

Las nuevas Corporaciones municipales aportan una visión del tema radicalmente distinta y se muestran interesadas en reconducir el proceso por cauces de racionalidad.

Ahora bien, no siempre consiguen soluciones efectivas y congruentes. Antes al contrario, en ciertos casos aumenta el confusionismo y se paga tributo a la improvisación.

La redacción de nuevos Planes tropieza con situaciones o derechos adquiridos y obtiene una fuerte contestación; las medidas de congelación, teóricamente necesarias para prevenir situaciones indeseables durante la transición, plantean problemas adicionales, de fuerte implicación; las pretendidas aplicaciones literales y rígidas de la legislación especial aparecen en contradicción con criterios jurisprudenciales; algunas actuaciones, bien intencionadas, se efectúan sin apoyos legales.

Los condicionamientos sociales y jurídicos no han cambiado sustancialmente. No se ha propiciado una nueva legislación. La Ley de Arrendamientos urbanos sigue vigente; los Ayuntamientos siguen careciendo de medios económicos; la mentalidad anterior no ha desaparecido.

Las casas se siguen hundiendo; los coches permanecen estacionados en los conjuntos monumentales o circulando por ellos; los solares proliferan o no se construyen.

La crisis económica se agudiza —por circunstancias, naturalmente, ajenas a esta temática—; la propiedad urbana se siente amenazada...

Es evidente que se impone un esfuerzo de clarificación. En primer lugar, de objetivos generales; en segundo lugar, de aspectos concretos. Y nuevamente parece oportuno echar mano del viejo lema y optar por lo posible, sin renunciar a las ideas básicas.

VI. ALGUNAS CUESTIONES CONCRETAS

En el contexto de la reflexión que efectuamos parece más oportuno abordar ciertas cuestiones concretas, que están en la preocupa-

ción de todos. Después podrán extraerse, si acaso, conclusiones generales.

Los políticos, los funcionarios, los profesionales de la abogacía, los interesados se plantean interesantes dudas: ¿en determinados supuestos, hay que aplicar la legislación del suelo o la legislación del patrimonio?; ¿la declaración de una ciudad, o parte de ella, como conjunto monumental impide en absoluto las demoliciones dentro del recinto?; ¿qué ocurre cuando un edificio, de obligada conservación, se encuentra físicamente en ruina?; ¿puede prohibirse, en los cascos históricos, toda edificación de estilos modernos o innovadores?; ¿qué significa y hasta dónde llega el deber de armonización?

Estas preguntas y otras similares que podrían efectuarse exigirían una respuesta global, dentro de una política coherente, traducida en normas prácticas.

Pero, hoy por hoy, tienen que ser contestadas a la vista de los textos existentes y de las sentencias que los interpretan. Veamos algunas cuestiones concretas, de interés general.

1. DEMOLICIONES

A) *Qué inmuebles deben conservarse*

Por supuesto, y en esto no existe duda alguna, los que gozan individualmente de una declaración de monumentalidad, incluso desde la mera incoación de expediente, y también aquellos que están expresamente catalogados como indestructibles en los catálogos de edificios de obligada conservación que se encuentren legalmente aprobados con arreglo a la legislación urbanística.

Pero los restantes inmuebles, ¿de qué protección gozan?; ¿puede la Administración impedir su demolición por consideraciones histórico-artísticas?

En principio, parece lógica la respuesta de que los inmuebles que no han sido declarados monumentos históricos o que no han sido catalogados pueden ser demolidos. Interpretación que se obtiene con facilidad valorando, *a sensu contrario*, la expresa declaración de protección que el catálogo implica. Si un edificio quiere protegerse debe incluirse en el catálogo; si no se incluye es porque carece de valor que aconseje su protección.

Ahora bien, la respuesta debe matizarse. En primer lugar, porque existen Ayuntamientos que no tienen aprobados catálogos; en

otros casos, porque tales catálogos están desfasados o en trance de revisión. No es infrecuente, por ejemplo, el caso de que se redactasen en una época en la que sólo se valoraban ciertas arquitecturas históricas, con desdén hacia movimientos arquitectónicos más recientes o hacia formas arquitectónicas populares.

La solución que debe propiciarse es la de que cualquier edificio que tenga valor histórico-artístico puede ser protegido e impedida su demolición. Pero para ello sería necesario: *a)* que dicho valor sea afirmado por órgano competente, que, en este caso, es la Dirección General de Bellas Artes, puesto que las Comisiones locales carecen de competencias para denegar licencias; *b)* que la valoración sea motivada y razonada, puesto que aunque en esta materia existe una evidente discrecionalidad técnica, no existen en nuestro Ordenamiento jurídico, en este punto, ámbitos discrecionales exentos de revisión jurisdiccional. La motivación suficiente será, pues, necesaria, en todo caso.

Encontramos confirmada esta tesis en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Territorial de Sevilla de 10 de abril de 1981, cuando afirma, por ejemplo, que «desde que el Ayuntamiento tuvo noticias de que la Comisión del Patrimonio histórico-artístico no consideraba procedente la demolición..., debió no conceder la licencia...», o cuando afirma que «tales medidas (las de denegar la demolición) podrían producirse no ya sobre inmuebles catalogados o sobre los que exista ya incoado expediente de declaración de interés histórico-artístico, sino incluso en casos en los que sólo se tenga noticia del interés que los mismos puedan poseer, si bien el mismo debe ser confirmado...»

Adoptamos, pues, la conclusión de que el interés histórico-artístico del edificio, confirmado por la Dirección General de Bellas Artes, impide su demolición, aunque carezca de otra protección específica.

B) *Supuesto de aprobación de nuevos catálogos*

La tesis que hemos mantenido en el apartado anterior, extremadamente generosa para las facultades de la Administración en punto a la protección del patrimonio arquitectónico, debería reconsiderarse, a nuestro juicio, cuando el respectivo Ayuntamiento tuviese ya legalmente aprobado el nuevo catálogo. En cuyo caso debería estarse a lo que el propio catálogo dijese.

Tesis que puede encontrar apoyo en lo dispuesto en el artículo 87 del Reglamento de Planeamiento aprobado por Real Decreto 2159/78, de 23 de junio. Supuesta la existencia del catálogo, como documento complementario del Plan especial, y la existencia del registro público a que el propio artículo se refiere, la protección de nuevos edificios sólo podría hacerse por vía de modificación de los Planes o por declaraciones de monumentalidad. La figura de la anotación preventiva prevista en el párrafo 2 del mencionado artículo resolvería las situaciones transitorias.

El acogimiento de esta tesis supondría una importante clarificación del tema y una fuerte consolidación de la seguridad jurídica de los administrados y de la racionalidad de las decisiones a adoptar en este ámbito.

C) *El caso de los conjuntos monumentales expresamente declarados*

La cuestión que hemos venido planteando adquiere matices singulares en el supuesto de que la finca, cuya conservación pretenda la Administración, esté incluida dentro del perímetro que goce de expresa declaración de monumentalidad. Porque ya vimos con anterioridad incluso la tesis extrema, y literal, que predica la indestructibilidad de dichas fincas, por la mera existencia de la genérica declaración.

El tema lo encontramos resuelto en la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de mayo de 1978 (Aranzadi 2974).

El Tribunal ha sido consecuente con cuanto decíamos sobre la imposibilidad práctica de extremar el rigor conceptual, y dentro de la zona declarada conjunto histórico-artístico no significa, por sí sola, que la totalidad de las edificaciones sean de obligada conservación. Es necesario —añade— una concreción de que tal edificio se halla protegido por tal genérica declaración. Concreción que, naturalmente, corresponde a la misma Dirección General de Bellas Artes, en el caso de que se pretenda denegar la licencia de demolición.

D) *Competencias de las Comisiones locales del Patrimonio*

Hemos venido diciendo, a lo largo de la exposición, que las Comisiones locales del Patrimonio histórico-artístico sólo tienen facultades para aprobar los proyectos que se les remiten por los Ayuntamientos. Carecen, en cambio, de facultades denegatorias.

Así se desprende de la propia literalidad del artículo 4.º del Real Decreto de 22 de octubre de 1970, de creación de tales Comisiones, según ha venido interpretando, con reiteración, la Jurisprudencia (puede verse la misma Sentencia de 12 de mayo de 1978, antes citada).

E) *Posibilidad de obtener una licencia de demolición por silencio positivo*

Es esta una cuestión grave que importa aclarar. Porque en el supuesto de jugar, en este ámbito, la institución del silencio positivo, muchas licencias de demolición podrían conseguirse por este camino, dada la habitual lentitud de la Administración para resolver. Ya se sabe, por otra parte, que la institución del silencio positivo, de dudosa legitimidad teórica, es, sin embargo, un importante instrumento de apoyo a la garantía de los derechos de los particulares, que no deben verse afectados negativamente por las corrientes internas de la propia Administración.

La solución que apuntamos difiere según se trate de edificio incluido en zona declarada conjunto histórico-artístico o situado fuera de ella. Distinción que basamos en el hecho de que mientras en el primer caso es preceptiva la aprobación del derribo por la Comisión del Patrimonio, en el segundo caso no es necesaria tal aprobación.

Cuando un particular solicita derribo de edificio no incluido en la zona monumental, expresamente declarada, debe aplicarse pura y simplemente el artículo 9.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955; artículo que hay que entender aplicable a las licencias de demolición, en su apartado 7, a), aunque no las mencione expresamente; puesto que si resulta aplicable, en su propio texto, a la modificación de la estructura de los inmuebles, con mayor razón lo será a la pura y simple destrucción de ellos mismos. En este caso el particular no puede verse afectado por opiniones o criterios contrarios a la demolición que no se hayan traducido en una expresa denegación de la licencia durante el plazo concedido a la Administración para resolver. Aunque sí, en cambio, podrá aplicarse el criterio general de no entender concedidas por silencio positivo licencias contrarias al planeamiento (art. 178, 3, de la Ley del Suelo), lo que sería relevante en caso de edificios catalogados.

Pero cuando el particular solicita licencia de derribo incluido en zona catalogada como conjunto histórico, hay que coordinar la legislación ordinaria con la legislación especial que afecta a tales conjuntos. Entendemos, en este caso, que no es posible hablar de concesión de licencia de demolición por silencio positivo, puesto que el particular conoce que la especial ubicación de su inmueble hace preceptiva la aprobación del derribo por la Comisión del Patrimonio, sin que pueda aplicarse el artículo 9.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, que alude a supuestos de que sean necesarios, para la concesión de la licencia, informes de organismos ajenos al Ayuntamiento, pero no se refiere, en cambio, a supuestos en los que es necesario no un informe, sino una resolución específica y autónoma de organismo distinto. De ahí que el acto —expreso o tácito— de la Dirección General de Bellas Artes, denegatorio de la licencia, sea autónomamente recurrible. Ocurre, realmente, que en estos casos existen auténticas competencias concurrentes sobre la licencia, estando absolutamente mediatizadas las facultades municipales.

F) *Caso especial de inmuebles declarados en ruina*

Se trata de un problema que se plantea con frecuencia extraordinaria, puesto que son muchas las casas jurídicamente protegidas que llegan, de hecho, a situación de ruina, incluso con declaración legal de ella.

En principio, está claro que dicha situación no sólo implica, sino que impone la destrucción del inmueble. El deber de conservación del propietario cesa, y los derechos de ocupación sobre el inmueble pueden ser resueltos.

Pero este derecho a la destrucción cede ante el deber de conservación del edificio histórico-artístico, siempre que este deber de conservación se actualice por la Administración a través de los cauces adecuados, los cuales se infieren de cuanto llevamos dicho.

La Sentencia de 12 de mayo de 1978 (antes citada) es básica en este punto, y su invocación se ha hecho ya clásica. Contempla el caso de un inmueble de la ciudad de Sevilla, sito en el llamado callejón de Dos Hermanas, que fue declarado en ruina, en expediente contradictorio legalmente tramitado. Solicitada la demolición, no resulta concedida, puesto que el edificio, incluido en la zona declarada conjunto histórico-artístico, es un edificio singular, del primer

cuarto del siglo XVII, obra indiscutible del conocido Arquitecto Juan DE OVIEDO, y de cuya importancia no cabe dudar.

El Tribunal Supremo se encuentra, expresamente, con el tema del enfrentamiento entre la situación de ruina y el deber de conservar que impone la legislación especial del Patrimonio, y lo resuelve a favor de este último con contundentes razonamientos:

«La aparente contradicción —dice— entre el acuerdo declarativo de ruina del edificio cuestionado y el Decreto de la Alcaldía que denegó la licencia para derribar la mencionada construcción queda abocada si se tiene en cuenta el diferente ámbito donde actúan las motivaciones de una y otra resolución; pues mientras aquella tiende a determinar fácticamente el estado de un edificio a efectos de imponer o no a su propietario la obligación de su conservación, en base tan sólo de su funcionalidad como tal, con independencia de su consideración histórico-artística, a cuyo efecto el párrafo 2.º del artículo 170 de la Ley de Régimen del Suelo seala los límites a partir de los cuales cesa la mencionada obligación, por estimarse legalmente perdida la edificación cuya conservación se pretendía, lo que se concreta en la correspondiente declaración de ruina, ésta desenvuelve su actuación en el orden cultural, de tal forma que lo que sociológicamente, desde el punto de vista de las finalidades a que teleológicamente se hallan ordenadas las viviendas y locales de negocio, puede no ser exigible, sí lo puede ser desde el punto de vista de la conservación de aquellos inmuebles que, por sus características, circunstancias o historia, difieren de sus congéneres, para convertirse en casos de singularidad, quedando en estos supuestos marginada toda consideración crematística, por pesar más en ellos su carácter espiritual en cuanto bien común de una colectividad, si bien es cierto respeta los derechos dominicales de quien los detente sobre el bien en cuestión, le impone su conservación para aquélla».

La cuestión está, pues, suficientemente aclarada; y por el camino trazado se han pronunciado ya otras sentencias de Audiencias territoriales.

2. NUEVAS EDIFICACIONES

A) *Concesión de licencias por silencio*

Entendemos de aplicación cuanto se ha dicho sobre la demolición, sin que sea necesario efectuar repeticiones.

B) *Acomodación al entorno*

La obligación de los propietarios de acomodar las nuevas edificaciones al entorno en que se alcen —actualmente recogida en el artículo 73 de la Ley del Suelo— constituye, sin duda, el gran invento ideado para el mantenimiento de la fisonomía de las ciudades. Es más, parece que esto mismo es lo que se pretendía justamente, como hemos dicho más arriba, cuando se obligaba, mediante la declaración de zonas monumentales, a intervenir en la concesión de las licencias a la Dirección General de Bellas Artes (posteriormente, a través de las Comisiones del Patrimonio); se suponía que este control de los expertos aseguraría el mantenimiento de un nivel decoroso de adaptación ambiental de los nuevos edificios.

Ahora bien, ni todo han sido éxitos en la aplicación de este artículo ni ella está exenta de dificultades.

— En primer lugar, hay que tomar conciencia de que se baraja un concepto jurídico indeterminado y metajurídico, de no fácil concreción, lo que obliga, como afirmaba la Sentencia de 6 de noviembre de 1973, a mayores esfuerzos interpretativos. No cabe duda de que una edificación concreta puede parecer desentonante para algunos y permisible para otros; y que en el enjuiciamiento del tema juegan factores múltiples que hacen referencia a concepciones estéticas, arquitectónicas, sociológicas e incluso políticas. Anteriormente nos hemos referido, por ejemplo, a la tensión existente entre los dos polos opuestos, es decir, el conservadurismo a ultranza y la libre renovación arquitectónica.

— En segundo lugar, debe decirse que este precepto impone una obligación jurídica de inmediato cumplimiento, exigible sin necesidad de nuevas precisiones reglamentarias u ordenancistas.

Lo que no significa, lógicamente, que no sea precisamente en las Ordenanzas municipales donde deban establecerse criterios objetivos y ordenados para la ambientación de los nuevos edificios en los correspondientes sectores.

— Ha de señalarse, en tercer lugar, que la materia no está exenta de control jurisdiccional, si bien haya de reconocer, como ha reconocido la Jurisprudencia, un importante ámbito de discrecionalidad técnica. La Sentencia de 11 de junio de 1979 (Aranzadi 2904) se ha referido, por ejemplo, al tema con estas palabras: «Aparte de la discrecionalidad técnica con que estos organismos especializados es-

tán ya, en principio, facultados para resolver, en cada caso, según las peculiarísimas circunstancias de apreciación estética y ambiental histórica, no puede desconocerse el carácter de amplitud, la gran elasticidad de valoración técnica que la legislación les confiere, al permitirles ponderar incluso posibles alteraciones ambientales, no sólo de los monumentos, edificios y calles, sino del paisaje que los rodea».

— Sólo cabe insistir, por último, en que, como hemos venido reiterando, únicamente la Dirección General podrá denegar licencias, por falta de acomodación al conjunto, en las áreas de su competencia, mientras que, en cambio, es la Comisión local la llamada, en su caso, a aprobar proyectos. La aplicación del artículo, fuera de las áreas monumentales, en las que debe intervenir la Comisión, corresponderá exclusivamente al Ayuntamiento.

C) *Prevalencia de legislación*

Con reiteración se ha venido proclamando que la legislación del Patrimonio histórico-artístico era prevalente con relación a la legislación urbanística general. Afirmación que se efectuaba con algunos concretos apoyos jurisprudenciales y en base a la idea de la singularidad o especialidad de aquella regulación frente a la normativa general.

No parece lógico hablar, en términos estrictamente jurídicos, de aquella prevalencia. Más bien hay que decir que se trata de dos órdenes legislativos concurrentes que despliegan su eficacia, cada uno de ellos, en sus respectivos ámbitos.

La Sentencia, ya citada, de 11 de junio de 1979 precisa la cuestión al afirmar que «la concesión de licencias de edificación de obras que afecten a edificios, ciudades, sectores o conjuntos declarados monumentos histórico-artísticos, si bien con un carácter de generalidad se halla sometida a la normativa urbanística en el ámbito de la competencia municipal, está también subordinada a la que compete a la Administración General del Estado en cuanto asume la protección, vigilancia y conservación del Patrimonio histórico-artístico de la Nación». Habla por ello del sucesivo ejercicio compartido de las respectivas competencias y de la necesidad de que los Ayuntamientos vinculen sus licencias, incluso condicionándolas, a la concesión de las que corresponden a la Dirección General de Bellas Artes. Incluso deben los Ayuntamientos denegar las licencias por la mera

oposición al proyecto de la Comisión local del Patrimonio, sin perjuicio de que el interesado gestione ante la Dirección General lo que realmente proceda.

VII. HACIA EL CONCEPTO DE CONSERVACION POSITIVA

En estos últimos tiempos se viene abriendo paso con fuerza lo que denominamos conservación positiva. Que significa, sencillamente, el que la Administración pase de la mera imposición a los particulares de la obligación de conservar sus edificaciones, a una política activa de apoyo a esa misma conservación, mediante actos y ayudas positivas.

El concepto no es, por supuesto, enteramente nuevo, puesto que la legislación del Patrimonio ya contiene ideas o previsiones que apuntan en tal sentido. Previsiones e ideas que prácticamente han quedado inéditas en la misma medida en que tampoco se cumplían, con escrupulosidad, las medidas de conservación que se preconizaban.

La idea de que la Administración coadyuve a la conservación de edificios o adopte medidas singulares que alivien la carga impuesta a la propiedad por razones histórico-artísticas, cobra fuerza en la medida en que van haciendo más rigurosos los controles que pesan sobre esta misma propiedad y se van haciendo más exigentes los acuerdos que se adoptan por la Administración en relación con las fincas afectadas.

En el fondo de este concepto, que va explicitando lentamente la Jurisprudencia, late, sin duda, un principio de equidad y una actualización del principio de igualdad ante las cargas públicas. De la misma manera que en el Derecho urbanístico existen técnicas concretas para asegurar la vigencia de tal principio —como el instituto de la reparcelación, por ejemplo—, se hace preciso introducir técnicas compensatorias que aseguren la misma igualdad en relación con las cargas que impone la especial consideración histórico-artística de los edificios.

Las fundamentaciones del principio son claras. Si una finca en ruina debe conservarse, a pesar de su situación física de extrema degradación, ¿no habrá que compensar al propietario por la obligación especial que sobre él pesa, en atención a intereses culturales y estéticos de la sociedad? Si una propiedad determinada debe conservarse en elementos y aditamentos de costosa reparación, por in-

tereses generales de la ciudad, ¿no debe ser ayudado el propietario a soportar las mayores costas de la conservación?

En la misma línea pueden estar, obviamente, ayudas para reformas, exenciones impositivas, líneas especiales de créditos o cualquier otro tipo de iniciativa que se orienten hacia la misma finalidad.

El tema es indudablemente complejo, y nuevamente vuelve a hacerse necesario un punto de equilibrio, alejado de posiciones extremas y radicalizadas.

Un concepto de conservación positiva que desplazara sobre el Erario público la mayor parte de los costes de la conservación histórico-artística, haría prácticamente inviable una política de adecuado mantenimiento de nuestros cascos históricos, puesto que los capitales necesarios serían de tal envergadura que difícilmente podrían ser soportados por las Haciendas públicas. Por el contrario, una política alejada de criterios de igualdad en el reparto de las cargas conduce a una práctica confiscación de derechos privados o a la imposición de cargas más allá de sus justos límites.

El punto de equilibrio consistirá en acompañar las más rigurosas exigencias actuales de ciertas medidas compensatorias. Y en este sentido hay que convenir que la legislación actual no brinda medidas y remedios excesivamente concretos.

El envío del tema, por ejemplo, al instituto de la expropiación forzosa poco resuelve, porque ni la Administración está capacitada para efectuar expropiaciones masivas ni posee capitales suficientes para restaurar y reutilizar fincas. Buena prueba de ello es el hecho, reiteradamente constatado, de que ni siquiera posee eficacia suficiente para la restauración y reutilización de sus propios edificios actuales. Todos conocemos ejemplos significativos.

Por esta misma inconcreción legislativa, la Jurisprudencia se mueve en términos igualmente inconcretos y abstractos. Puede decirse que, hasta ahora, a reserva de enjuiciar casos muy singulares, no pasa de un terreno en que el principio es meramente apuntado, sin mayores precisiones. En cuyo sentido venimos detectando, por ejemplo, sentencias del Tribunal Supremo o de las Audiencias territoriales, como la reciente de la de Sevilla de 10 de abril de 1981.

Lo importante es, sin embargo, que el principio se va abriendo paso paulatinamente y que se va creando la conciencia adecuada para comprender que las rigurosas imposiciones legales deben ir acompañadas del reconocimiento de paralelas obligaciones administrativas, que son, en suma, obligaciones de la colectividad, tenden-

tes a asegurar la equidad y la igualdad en el reparto de las cargas públicas.

La política de conservación positiva se inscribe, por otra parte, en la necesidad, tantas veces enunciada, de adoptar medidas globales y coherentes, tanto en el ámbito legislativo general como en el del ordenamiento particular de los propios Ayuntamientos.

En todo caso pueden ser convenientes meras previsiones presupuestarias y acciones concretas, incluso testimoniales, que tiendan a crear la conciencia colectiva adecuada y a ir propiciando el fortalecimiento de la idea. La imaginación de propietarios y abogados al plantear casos concretos puede hacer, igualmente, que los Tribunales de Justicia vayan perfilando ideas, criterios y soluciones.

VIII. A MODO DE CONCLUSION: LA NUEVA POLITICA DE CONSERVACION DEL PATRIMONIO HISTORICO-ARTISTICO

Decir, en términos generales, una vez más, que hace falta una nueva y urgente Ley reguladora del Patrimonio histórico-artístico, que aborde tan trascendente tema, dentro de las coordinadas globales y coherentes a que nos hemos venido refiriendo, puede resultar insuficiente. Quizá, incluso, en el concreto tema del patrimonio arquitectónico, pudiera sostenerse la tesis contraria, es decir, la de que no se necesita Ley especial alguna.

Merece la pena, en cambio, desarrollar algo más algunas ideas básicas, en que podría basarse una reforma legislativa y una adecuada actuación práctica en la materia.

1. La defensa del patrimonio arquitectónico debería hacerse, con exclusividad, a través de los instrumentos de política urbanística contenidos en la Ley del Suelo. El Plan Especial, las Ordenanzas municipales y los Catálogos anexos deben ser el cauce primordial de actuación.

No es lógico ni necesario el mantenimiento de dos órdenes legislativos, creando numerosos motivos de confusión y de conflictividad.

2. Por la misma razón, no está justificada la pervivencia de las actuales Comisiones del Patrimonio histórico-artístico. Estas Comisiones responden a la filosofía en que se ha basado tradicionalmente la legislación protectora del Patrimonio, que ha consistido en articular un ámbito de competencias protectoras residenciado en ór-

ganos estatales especiales, al margen de las competencias urbanísticas normales. Pero en los momentos actuales esta reserva de competencias a favor del Estado está en abierta pugna con la más elemental comprensión de la autonomía municipal.

Parece evidente que no debe mantenerse la idea de que tengan que ser órganos centrales los que hayan de decidir o controlar el carácter y la fisonomía de las ciudades. En todo caso, los controles o tutelas que pudieran establecerse podrían referirse a otras esferas administrativas más cercanas a la propia ciudad.

3. En el supuesto de mantenerse la regulación de los conjuntos histórico-artísticos habría que revisar, en muchos casos, su propio ámbito. Las declaraciones vigentes se hicieron a veces apresuradamente y en la inteligencia de que sólo suponían el establecimiento de controles para la edificación en tales zonas; pero sin que se pensase en interpretaciones rígidas de la legislación especial. Las declaraciones de conjuntos monumentales son acertadas en tanto se refieren a sectores concretos o zonas muy localizadas. Es más operativa la declaración monumental estricta, con exigente cumplimiento de las obligaciones que comporta, que la declaración amplia sin rigurosa aplicación práctica.

4. Debe insistirse en que el patrimonio arquitectónico conservable no está formado sólo por monumentos históricos. También son conservables formas arquitectónicas recientes o expresiones singulares de arquitectura popular. El patrimonio a conservar no es tampoco estrictamente arquitectónico, sino que se refiere a todo el entramado cultural, sociológico y vital que constituye la esencia, muchas veces inaprensible, de las propias ciudades.

5. La defensa del Patrimonio ciudadano no puede efectuarse sectorialmente: son necesarias actuaciones de amplio alcance que inciden en temas legales (arrendamientos urbanos, por ejemplo), económicos, de tráfico, de ubicación de equipamientos, etc. El Plan Especial no puede contemplarse sino a la luz del Plan General del que forma parte y de la política global del respectivo Municipio.

6. Deben objetivarse al máximo, por vía de Planes, Ordenanzas y Catálogos, las decisiones a adoptar en este ámbito. La discrecionalidad debe limitarse a lo estrictamente necesario desde el punto de vista técnico, aumentando, en cambio, las exigencias de racionalidad y motivación de las decisiones, dentro de criterios conocidos.

7. Hay que articular medios concretos con los que se garantice no sólo una actuación efectiva, sino una igualdad en el reparto de

las cargas y una justicia distributiva. Mención especial merece la necesaria consideración que debe atribuirse al patrimonio arquitectónico desde el punto de vista fiscal.

Por otra parte, se hace precisa una actuación positiva de la Administración, tendente a propiciar y coadyuvar al cumplimiento por los particulares de las exigencias que impone la consideración histórico-artística de las edificaciones.

8. Determinados conjuntos constituyen un patrimonio cuya importancia excede del ámbito local, para incidir de lleno en el interés nacional. La asignación a los Municipios histórico-artísticos de fondos especiales de carácter finalista, con cargo a los Presupuestos generales del Estado, constituye un instrumento al servicio de esta constatación.