

Veinte años de la Ley de Patrimonio Histórico Español y de restauración (1985-2005).

El problema de los criterios

Javier Rivera Blanco, Catedrático de Historia de la Arquitectura y de la Restauración,
E.T.S.A. de Arquitectura. Universidad de Alcalá de Henares. ALPRM

Quien esto escribe no es especialista en jurisprudencia, ni mucho menos, y la visión que puede ofrecer sobre nuestra Ley de Patrimonio es la de uno de los agentes implicados en su conservación como historiador, como testigo y como teórico¹.

Desde este punto de vista² la Ley de Patrimonio Histórico Español (16/1985, de 25 de junio) constituye el marco normativo en el que se mueve nuestro país, junto con las consiguientes leyes de patrimonio de las Comunidades Autónomas aprobadas con posterioridad a aquella³ y cerrado ya el proceso de las transferencias de competencias a todas ellas. Fue fruto del consenso de todas las fuerzas políticas en el Congreso y bajo la mayoría absoluta del PSOE que entonces gobernaba España. Supuso en todos los aspectos un notable avance con respecto a la anterior ley vigente y una modernización completa.

La Ley fue inmediatamente recurrida en diversos de sus artículos por algunas Comunidades como Cataluña, Galicia y el País Vasco y las demandas fueron sustanciadas por el Tribunal Constitucional por sentencia de 31 de enero de 1991. Así la competencia para la declaración de Bienes Culturales correspondió ordinariamente a las Comunidades Autónomas y no a la administración del Estado.

La nueva Ley declarada constitucional sustituía a la antigua y venerable Ley de 1933, unificaba toda la normativa posterior y actualizaba su articulado a los nuevos tiempos y experiencias. Se convertía así en un código sobre nuestro Patrimonio Cultural, aunque bajo la denominación –aún anticuada- de Patrimonio Histórico⁴. Reunía así en su artículo 1º, 2, todos los bienes muebles e inmuebles –entre estos los Conjuntos Históricos, los Sitios Históricos, los Monumentos Históricos y las Zonas Arqueológicas-, el Patrimonio Arqueológico, el Patrimonio Etnográfico –inclusión por primera vez-, el Patrimonio Documental y bibliográfico y los Museos, Archivos y Bibliotecas. Como se puede apreciar quedaban fuera o aún no se tenía percepción de ello de forma expresa el Patrimonio Intangible en todas sus variantes (antropológico, lingüístico, costumbrista, etc.)⁵, el Patrimonio de la Ciencia y la Técnica, el Patrimonio Industrial, el Patrimonio Arquitectónico del siglo XX, Itinerarios Culturales y determinadas concepciones recientes como las relativas a elementos territoriales y del Paisaje, algunos de los cuales fueron incluidos ya en las Leyes autonómicas que han mejorado a la general en estos ámbitos.

Así se plantearía ya un primer debate, pues si la Constitución (artículos 46 y 149.1.28) y la Ley tienen la intención de señalar todo el Patrimonio Histórico Español, al margen de las denominaciones que se le otorgue en cada lugar, las legislaciones comunitarias señalan de forma específica otros “patrimonios” que pertenecen a ese concepto amplio o lo superan. En cualquier caso el concepto de patrimonio español está profundamente ligado a los avances que en este campo se han producido en “civilizaciones” conservacionistas del patrimonio occidental como Italia y Francia y con los docu-

mentos internacionales desarrollados en esta materia por la UNESCO e ICOMOS que, lógicamente, avanzan más rápido que la legislación particular española por encontrarse en constante renovación por parte de los especialistas. No obstante España ha firmado numerosos Convenios y Documentos Internacionales en esta materia. Por ejemplo, el 26 de noviembre de 2007 ratificó el “Convenio Europeo del Paisaje” (Florence, 20 de octubre de 2000), que tendrá un fuerte impacto en la interpretación de nuestra legislación en lo que le acontece.

Véase al respecto de los Bienes declarables la Carta de Cracovia 2000 que señala que el Patrimonio Cultural lo identifica la sociedad a la que pertenece y no a la inversa, su legislación. En este sentido entraría en conflicto la igualdad de derechos de todo el Patrimonio Histórico Español, pues algunas Comunidades priman un patrimonio “diferenciador” sobre otras.

Otro problema importante que aquí sólo citaremos será la relación entre las Leyes general y particulares con la Urbanística del Estado y de todos los territorios, el medio ambiente y los espacios naturales y la legislación de Hacienda.

Respecto al urbanismo, los Conjuntos Históricos, los Sitios Históricos y los Yacimientos Arqueológicos, sin olvidar los entornos naturales o los paisajes, se ven desprotegidos o con medidas inoportunas por la falta de coherencia entre otras normativas y la Ley de Patrimonio Histórico. Así ocurre, incluso con graves contradicciones, con la falta de planeamiento explícito en el ordenamiento del territorio. De esta manera la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobada por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, no contempla su relación con la de Patrimonio y se esfuerza fundamentalmente en planificar la obra nueva y el desarrollismo olvidando la herencia histórica.

Lo mismo ocurrió respecto de los Sitios Históricos y los espacios naturales en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y la fauna silvestre. Y la Ley del Suelo de 1992 tampoco lo enmendó.

Todo ello ha provocado una fuerte renovación de los centros históricos, el fachadismo y otros males graves de la conservación del Patrimonio. Como se queja Pérez de Armiñán contrasta con lo que se ha avanzado en restauración de monumentos, de manera que “puede decirse, a este respecto, de manera un poco paradójica, que *cada vez tenemos más restauración de monumentos y menos Patrimonio Histórico*”⁶.

También será preciso recordar otro factor escasamente desarrollado en la Ley de 1985, como es la concesión de financiación para la conservación del Patrimonio, que es mal concretada y escasa, por lo que muchos de los poseedores de Patrimonio o Bienes de Interés Cultural continúan sintiéndose penalizados y con cargas, en vez de sentirse orgullosos y apoyados para su conservación y mantenimiento, caso contrario que ocurre con los promotores de rehabilitaciones de viviendas en los Conjuntos Históricos. Para la recuperación de Patrimonio en los Conjuntos no se puede negar que supuso un cierto avance, pero no el suficiente, el Real Decreto 726/1993, sobre la rehabilitación del Patrimonio Residencial. Como han hecho notar algunos juristas, como Pérez de Armiñán, se encuentra muy lejos de cumplir las recomendaciones del Consejo de Europa expuestas en 1975, con unos créditos muy limitados por superficies y módulos que son siempre muy reducidos en comparación con la cuantía total.

En este sentido son elogiables las oficinas de asistencia técnica creadas por algunas administraciones locales o regionales (excepcionalmente reconocido es el caso de Santiago de Compostela), o la recomendación de redactar Planes Directores para la rehabilitación de Conjuntos Históricos, pero no es una medida generalizada y sólo excepcional y dirigida más a los promotores inmobiliarios que a los titulares personales de los bienes, por lo que muchos de estos ven inaccesible los créditos para actuar.

Tampoco la Ley del Mecenazgo ni la Ley de Fundaciones e Incentivos Fiscales (ésta de 1994) resuelve los problemas financieros ni nos iguala a nivel internacional con los países europeos más avanzados en este campo. Y si algo se ha avanzado en cuanto a las tributaciones e impuestos en la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio de 1991 y en la Ley de Haciendas Locales de 1988 sobre Impuestos sobre Bienes Inmuebles, aún es mucho lo que resta por hacer para dibujar un panorama positivo.

Igualmente habría de destacar la falta de compromiso de la ley con las entidades de la administración local en cuanto a la implicación de estas en las decisiones relativas a la conservación del patrimonio existente en sus territorios. Los titulares de la ejecución de la Ley son el Estado y las Comunidades⁷, y esta falta de descentralización supone que quien más cerca vive de los bienes culturales no participa directamente en su conservación, lo que supone, en nuestra opinión, un grave error, así como la perpetuación del control de las élites y la falta de participación de los sistemas ciudadanos básicos.

La Ley de 1985 y los criterios de conservación del patrimonio

Más interesantes para nosotros, profesionales directos de la conservación del Patrimonio, desde un punto de vista estrictamente práctico, son los criterios o la teoría de la intervención que aparece en la Ley, expresamente en el Título IV, Art. 39, y que indica lo siguiente en sus varios apartados:

39.1. Los poderes públicos procurarán por todos los medios de la técnica la conservación, consolidación y mejora de los bienes declarados de interés cultural, así como de los bienes muebles incluidos en el Inventario General a que alude el artículo 26 de esta Ley. Los bienes declarados de interés cultural no podrán ser sometidos a tratamiento alguno sin autorización expresa de los organismos competentes para la ejecución de la Ley.

39.2. En el caso de los bienes inmuebles, las actuaciones a que se refiere el apartado anterior irán encaminadas a su conservación, consolidación y rehabilitación y evitarán los intentos de reconstrucción, salvo cuando se utilicen partes originales de los mismos y pueda probarse su autenticidad. Si se añadiesen materiales o partes indispensables para su estabilidad o mantenimiento las adiciones deberán ser reconocibles y evitar las confusiones miméticas.

39.3. Las restauraciones de los bienes a que se refiere el presente artículo respetarán las aportaciones de todas las épocas existentes. La eliminación de alguna de ellas sólo se autorizará con carácter excepcional y siempre que los elementos que traten de suprimirse supongan una evidente degradación del bien y su eliminación fuere necesaria para permitir una mejor interpretación histórica del mismo. Las partes suprimidas quedarán debidamente documentadas.

Sobre los criterios desde el ámbito jurídico no se ha escrito mucho en España⁸, pero de todos es conocido el problema de la concreción del artículo 39 que ha supuesto algunos debates de gran calado, como el referido a la restauración del Teatro romano de Sagunto. Otras sentencias conocidas han afectado al presbiterio de la Catedral de Ávila y a otros lugares de interés. Es indudable que la nueva Ley general trata de mantener el conservacionismo que definía la venerable Ley de 1933. También que en el espíritu se trataba de actuar de forma radicalmente opuesta a la de la etapa del Franquismo, en la que a pesar de la Ley de la República, se había actuado dentro de un filo historicismo que permitía todo tipo de reconstrucciones miméticas, muchas veces más osadas que las promovidas por la restauración estilística de los secuaces de Viollet-le-Duc. Se trataba, pues, de una clara reacción a los procedimientos de la fase precedente.

La condición inicial presenta la carencia de definir qué se entiende por “restauración”, “consolidación” y “rehabilitación”, términos que se usan en el artículo con plena libertad, especialmente en

el 39.2 y a los que se considera con idénticos valores entre ellos mismos en “las actuaciones... en los bienes inmuebles”. En la profesión de la “conservación” del patrimonio se conoce bien que las diferentes escuelas otorgan distinto valor a estas acepciones. Aquí se encuentra, pues, una de las claves de la diferencia de aptitudes en la práctica restauratoria. En el futuro sería recomendable utilizar los términos “conservación” y “restauración” en los significados que marca la Carta de Cracovia del año 2000, entendida la primera como labor de mantenimiento y la segunda de intervención para la restitución de las condiciones primitivas.

Una primera lectura del articulado referido permite interpretar que nuestra Ley se adhiere a los movimientos internacionales más modernos (en concreto con la Carta de Venecia de 1964, artículo 9) y que expresamente defiende la intervención mínima y la conservación absoluta. Si bien, esta primera aproximación puede dar lugar a otras interpretaciones diversas cuando se pormenorizan los detalles de que se componen los diferentes artículos. Bastaría con apreciar la propia experiencia acaecida en España en los últimos veinte años considerada como enormemente creativa y en la que buen número de monumentos y edificios declarados han conocido potentes operaciones de recreación, en unos casos, los menos, imitando elementos históricos, y en otros, lo más, incluyendo arquitectura contemporánea.

Entre las deficiencias del proceso podemos destacar que el art. 39.1 obliga a que los organismos competentes autoricen las intervenciones permitiendo de esta forma un control seguro de la aprobación de los proyectos y de sus contenidos, pero no de la ejecución de obra, que es cuando se producen las disfunciones y donde se advierte que a diferencia de como ocurre en Italia o en Francia y otros países, ésta es exhaustivamente seguida por los mismos órganos hasta su finalización, mientras que en España, la aprobación del proyecto permite la ejecución sin otro control.

Por su parte en el art. 39.2 se prohíben expresamente las reconstrucciones salvo cuando éstas se realicen con piezas originales y garanticen la autenticidad, argumento en sí claro y efectivo, pero que puede llevar a confusiones en los extremos de su interpretación. De aplicarse plenamente: no se podría reconstruir una casa de una plaza mayor incendiada (o arruinada) y destruida por completo que forma parte de un conjunto, y de la que no quedaran de ella ya partes originales o muy escasas. En este supuesto, de producirse la reconstrucción se declararía inauténtica. En efecto, en todas nuestras plazas y conjuntos urbanos se han realizado centenares de reedificaciones que serían ilegales, pues todas ellas se han llevado a cabo contra el espíritu de la Ley (casos de las plazas mayores de Madrid, Valladolid, etc.). Pero también se producen los casos opuestos. ¿Dónde estaría el límite? ¿Qué cantidad de piezas originales serían precisas para no acabar realizando un pastiche?

De cualquier manera la práctica restauratoria de los últimos años ha aprovechado esta ambigüedad para hacer prevalecer la rehabilitación a las labores de conservación, ambas equiparadas en la Ley. Las excepciones que contempla el artículo 39,2, la anastilosis –reconstruir con materiales originales- y el uso de los materiales actuales para no cometer “confusiones miméticas” ha fomentado las intervenciones de rehabilitación, en un país con multitud de monumentos infrautilizados o abandonados y en el que paralelamente faltaban todo tipo de equipamientos sociales y urbanos, lo que igualmente explica el fenómeno.

En estricto sentido la Ley es conservacionista y considera el monumento y el bien cultural como un documento a preservar, pero la realidad ha potenciado la rehabilitación en todas sus posibilidades funcionales. Y aún más allá, como en el referido caso del teatro romano de Sagunto, intervención realizada al amparo del artículo 39,2 y que para Muñoz Machado “... es absurdo y contrario a la finalidad que persigue, que es justamente la protección del patrimonio facilitando además su utilización y disfrute... Lo peor (del mismo artículo) es su carencia de matices, su pretenciosa generalidad”⁹. De

esta manera era mucho más clara la legislación del 33 que la del 85 en la que las actuaciones no se especifican con ninguna claridad.

En este sentido podría ser una buena orientación la Carta de Cracovia redactada en el año 2000 que sin renunciar a las rehabilitaciones y dentro de una definida conservación establece un modelo de proyecto que integra la totalidad del proceso y que defiende que respecto a la reconstrucción “debe evitarse... en el estilo del edificio de partes enteras del mismo. La reconstrucción de partes muy limitadas con un significado arquitectónico puede ser excepcionalmente aceptada a condición de que esta se base en documentación precisa e indiscutible. Si se necesita, para el adecuado uso del edificio, la incorporación de partes espaciales y funcionales más extensas debe reflejarse en ellas el lenguaje de la arquitectura actual. La reconstrucción de un edificio en su totalidad, destruido por un conflicto armado o por desastres naturales, es sólo aceptable si existen motivos sociales o culturales que están relacionados con la identidad de la comunidad entera”¹⁰.

El artículo 39.3. recoge la doctrina internacional respecto a proteger y conservar todos los añadidos aportados por la historia del bien inmueble, pero como casi siempre la casuística va más allá. En el presente congreso de de-restauración se apreciará en no pocas ocasiones el conflicto que surgirá sobre la obligación o no de conservar las restauraciones anteriores. Es bien conocido el caso de Saint Sernin de Toulouse y de Carcasona, ambas restauradas por Viollet-le-Duc, la segunda con mayor énfasis creativo. Saint Sernin ha sido de-restaurada por Yves Boiret por constituir un error la operación anterior, en cambio, la realizada por Viollet le ha permitido a Carcasona ser declarada Patrimonio Mundial por su carácter ejemplarizante dentro de las restauraciones estilísticas, método y posición filosófica de la restauración completamente rechazada por todas las teorías, leyes y documentos internacionales. Otro ejemplo notable ha sido la de-restauración de la Acrópolis de Atenas, por ser manifiestamente negativa la aplicación de los materiales de los años 20 y 30 a los edificios por el arquitecto restaurador N. Balanos, por causa del paso del tiempo, y ha sido amparada igualmente por todos los organismos internacionales. En España son muy numerosas las restauraciones que deben restaurar restauraciones anteriores y muchas veces obligan a plantear la elección de destruirlas o mantenerlas. Según la ley, como hecho histórico, deberían ser conservadas.

La propia Ley, en el art.39.3 señala que sólo podrían ser eliminadas cuando produzcan un grave deterioro o su desaparición permita apreciar mejor la historia de los edificios. En ambos casos, y en mi opinión, los límites serían siempre discutibles y subjetivos. Y como ha afirmado Abad Licerias¹¹, se produce la excepción de la excepción. En cualquier caso y también debe aclararse, deben ser permitidas las adiciones cuando estas son necesarias para la estabilidad y para garantizar la función, y en estos casos siempre reconocibles y con arquitectura actual.

La clave de una redacción más actualizada consiste en definir de forma más precisa los conceptos claves de la salvaguardia y de las intervenciones en el patrimonio, fundamentalmente de los conceptos de conservación, restauración y rehabilitación¹².

Notas

¹ Son muy numerosos ya los estudios sobre la Ley de Patrimonio Histórico Español de 1985. Destacaremos ahora solo los siguientes: ÁLVAREZ ÁLVAREZ, José Luis. *Estudios sobre el Patrimonio Histórico Español y la Ley de 25 de junio de 1985*. Madrid: Civitas, 1989; GARCÍA-ESCUADERO, Piedad y PENDÁS, Benigno. *El nuevo régimen jurídico del Patrimonio Histórico Español*. Madrid: Ministerio de Cultura, 1986; GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier. *Prólogo a la legislación sobre el Patrimonio Histórico*. Madrid: Ed. Tecnos, 1987; BARRERO LÓPEZ, C. *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*. Madrid: Ed. Civitas, 1990; ÁLVAREZ, José Luis. *Sociedad, Estado y Patrimonio Cultural*. Madrid: Ed. Espasa-Calpe, 1992; ALONSO IBÁÑEZ, María del Rosario. *El Patrimonio Histórico. Destino público y valor cultural*. Madrid: E. Civitas, 1992; ALEGRE ÁVILA, J.M. *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico*. Madrid: Ministerio de Cultura, 1994; BENÍTEZ DE LUGO Y GUILLÉN, F. *El Patrimonio Cultural Español. Aspectos jurídicos, administrativos y fiscales. Incentivos en la Ley de Fundaciones*. Granada: Ed. Comares, 1995.

² Desde el ámbito jurídico seguimos las aportaciones realizadas por PÉREZ DE ARMIÑÁN Y DE LA SERNA, Alfredo. “Una década de aplicación de la Ley del Patrimonio Histórico Español”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, n.º 1, 1997, pp. 33-51 y GARCÍA FERNÁNDEZ, J. “La protección jurídica del Patrimonio Cultural. Nuevas cuestiones y nuevos sujetos a los diez años de la Ley del Patrimonio Histórico Español”, *Ídem*, pp. 53-74.

³ Leyes de Patrimonio de las Comunidades Autónomas: Ley 4/1990, de 30 de mayo, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha; Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco; Ley 1/1991, de 1 de julio, del Patrimonio Histórico de Andalucía; Ley 9 /1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán; Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia; Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano; Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid; Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria; Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares; Ley 2/1999, de 29 de marzo, del Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura; Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés; Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias; 12/2002, de 11 de julio, Ley del Patrimonio Cultural de Castilla y León; Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja, etc.

⁴ El concepto de Bien Cultural tiene sus antecedentes en la Convención de la Haya (1954), pero el primer país que lo adoptará será Italia que lo incluirá en su legislación por influencia de la Comisión Franceschini: “todo bien que constituye un testimonio material dotado de valor de civilización”. Más tarde será la UNESCO la que lo difunda dentro de sus declaraciones de Bienes Culturales o Naturales de la Humanidad.

⁵ La Ley de 1985 en su preámbulo menciona explícitamente “la cultura material debida a la acción del hombre” quedando excluida toda la inmaterial.

⁶ Art. Cit., p. 43.

⁷ ALONSO IBÁÑEZ, M.R. *La acción pública de tutela del Patrimonio Histórico español: Bases de su ordenación y técnicas jurídicas de intervención*, Universidad de Oviedo, 1991, p. 113; SÁNCHEZ LUQUE, M. *La gestión municipal del Patrimonio Cultural Urbano en España*, Tesis Doctoral, Universidad de Málaga, 2005, pp. 289-291.

⁸ Véase: “El problema de la conservación y restauración de los inmuebles culturales: los criterios de intervención previstos en la legislación estatal española”, de ABAD LICERAS, José María. *Revista Patrimonio Cultural y Derecho*, n.º 4, 2000, pp. 111-136.

⁹ MUÑOZ MACHADO, S. *La resurrección de las ruinas*. Madrid, 2002, p. 79. Véase también: BARRERO RODRÍGUEZ, C. y CARUZ ARCOS, E. “La intervención en los bienes inmuebles del patrimonio histórico. La interpretación del artículo 39.2 de la ley de patrimonio histórico español por la sentencia del tribunal supremo de 16 de octubre de 2000. La ilegalidad del proyecto de restauración y rehabilitación del teatro romano de Sagunto”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, n.º 5, 2001, pp. 313-324.

¹⁰ RIVERA BLANCO, J. y PÉREZ ARROYO, S. *Carta de Cracovia 2000, Principios para la conservación y restauración del patrimonio construido*. Valladolid: 2000.

¹¹ Art. Cit., pp. 111-136.

¹² PARDO FERNÁNDEZ, Mª A. *Un siglo de Restauración Monumental en los Conjuntos Históricos Declarados en la Provincia de Badajoz: 1900-2000*, Tesis Doctoral, Cáceres, julio 2006.