

Las instrucciones para la defensa de los conjuntos histórico-artísticos: el inicio de la moderna protección de la ciudad histórica en nuestro país

Instructions for the defence of historical and artistic buildings: the beginning of protective policies towards historic city centres in Spain

Castillo Ruiz, José *

BIBLID [0210-962-X(1996); 27; 241-254]

RESUMEN

Las deficiencias presentadas por la legislación republicana sobre Patrimonio Histórico en relación a la protección de la dimensión urbana y territorial de los bienes inmuebles, propicia que la administración cultural, a partir de esa fecha, promulgue una serie de normas de diferente rango con la finalidad de superar el carácter monumentalista y exclusivamente conservacionista que disponía aquella legislación. De estas normas, las más importantes serán las *Instrucciones para la Defensa de los Conjuntos Históricos*, dictadas en torno a los años sesenta y que constituirán el inicio de la aplicación sobre los conjuntos históricos de criterios, procedimientos e instrumentos de índole urbanístico, lo cual, no obstante, propiciará una confrontación con lo dispuesto en este mismo sentido por la legislación urbanística.

Palabras clave: Patrimonio histórico-artístico; Centros históricos; Conjuntos histórico-artísticos; Conservación del patrimonio histórico-artístico; Rehabilitación del patrimonio histórico-artístico; Legislación urbanística; Planificación urbanística; Alomar, Gabriel; España; Siglo 20.

ABSTRACT

The legislation on Spanish historical heritage in the time of the Republic proved to be inadequate as to the protection of buildings at the level of town and of province. This led to the authorities establishing a series of laws, general and specific in an attempt to supersede the monumentalist and exclusively conservationist legislation of those years. Of these ordinances, the most important were the *Instructions for the Defence of historic Buildings*, promulgated about the 1960s. These involved the application of criteria, procedures and instruments based on town planning needs, though they nevertheless came into conflict with current civic legislation.

Key words: Historic-artistic heritage; Historic centres; Artistic-historic buildings; Conservation of historic-artistic heritage; Rehabilitation of historic-artistic heritage; Town planning legislation; Urban planning; Alomar, Gabriel; Spain; 20th century.

* Departamento de Historia del Arte de la Universidad de Granada. 18071 Granada.

Una de las deficiencias más importantes de la legislación republicana (la Ley 13 de mayo de 1933 sobre Defensa, Conservación y Acrecentamiento del Patrimonio Histórico-Artístico Nacional y su reglamento de desarrollo de 1936), era el abandono de las medidas de conexión, avanzadas por el Real Decreto-Ley de 1926, con los instrumentos urbanísticos en la protección del patrimonio inmueble, con lo que se configuraba, de este modo, un corpus normativo esencialmente monumentalista. Desde la promulgación de esta ley, la administración cultural va a intentar a través de normas de distinto rango paliar esta incapacidad para intervenir adecuadamente más allá de los límites del objeto monumental y superar la dimensión proteccionista y estática de las medidas e instrumentos articulados por la norma republicana. Las vías de solución a estas carencias van a ser fundamentalmente dos: la regulación del espacio circundante a todos los inmuebles declarados y protegidos por la ley, contenida en el Decreto de 22 de julio de 1958, y, sobre todo, la promulgación de una serie de medidas para la intervención en los conjuntos históricos, dictadas con la intención de superar la deficiente y ambigua regulación dispensada a estos tipos de inmuebles en la legislación vigente.

Las medidas dispuestas para los conjuntos históricos, que son las que van a ocupar nuestro estudio, se configuran en forma de instrucciones o condiciones concretas exigidas por la administración de Bellas Artes a todos aquellos proyectos de obras que se aprueben en las zonas delimitadas y declaradas como conjuntos históricos y que tendrán una concreción legal mediante Ordenes aprobadas por el Ministerio de Educación Nacional.

En nuestra opinión, estas instrucciones, dictadas por la Dirección General de Bellas Artes en torno a los años sesenta, merecen un papel destacado de la evolución histórica de la tutela del Patrimonio Histórico en nuestro país, ya que, a parte de la valoración que podamos hacer sobre las técnicas de intervención previstas en ellas, son el resultado final de un proceso de elaboración teórica-proyectual realizado por la administración española desde la finalización de la Guerra Civil para la conceptualización e intervención en las poblaciones de carácter histórico, hecho éste poco frecuente en nuestra historia tutelar y que permitirá a la administración cultural española disponer de un corpus teórico y metodológico amplio, desarrollado y muy avanzado que, si bien, tuvo un efecto reducido y parcial sobre la conservación de los conjuntos históricos, debe valorarse como una de las más importantes aportaciones en relación a la integración del patrimonio arquitectónico en su contexto urbano y territorial y al desarrollo de los instrumentos para su regulación.

La mayoría de estudios realizados sobre estas instrucciones que comentamos han valorado negativamente los contenidos de las mismas. La razón de este tipo de juicios, en nuestra opinión, radica en que los citados trabajos han centrado su análisis, casi de forma exclusiva, en la *Orden de 20 de noviembre de 1964 por la que se aprueban las Instrucciones formuladas por la Dirección General de Bellas Artes para la aprobación de los proyectos de obras en las poblaciones declaradas «conjunto histórico-artístico»*, dictada exclusivamente para la regulación, como aclara el subtítulo de la norma, de una determinada tipología de bienes inmuebles como son las «poblaciones de carácter histórico-pintoresco» y que la mayoría de autores han hecho extensibles a la totalidad de conjuntos históricos, privando con ello a estas Instrucciones de su encuadre teórico y jurídico con el resto de Instrucciones, referidas, ya de forma específica, a la ordenación de diferentes ciudades históricas (Palma de Mallorca, León, Cáceres, etc.) y desvirtuando su finalidad y ámbito de acción.

Ante los inconvenientes y dificultades que se planteaban en la gestión de los conjuntos históricos por la inexistencia de unos límites gráficamente señalados que delimitaran con certeza el ámbito de acción de los poderes públicos, Gabriel Alomar, en el documento que venimos analizando, va a proponer que se haga efectiva dicha delimitación como condición previa para cualquier actuación sobre los mismos y, sobre todo, como fundamento y base de dicha actuación. Al proceder conceptual y operativamente a la delimitación de los conjuntos históricos, Alomar observa (sin duda su condición de urbanista aflora en ello) que el acto administrativo en sí, que concreta de manera específica los límites donde poder aplicar con seguridad las medidas proteccionistas, debe responder y adaptarse a la realidad urbanística y patrimonial concreta de cada lugar. Es decir, la delimitación de un conjunto histórico debe trascender los límites puramente administrativos o jurídicos para convertirse en un procedimiento, en un método positivo de conocimiento, de discernimiento de la realidad monumental, base y sustento, por tanto, para el desarrollo de la tutela y de los instrumentos de la protección. Por esta razón, va a establecer, como pauta para proceder a las delimitación de los conjuntos, una clasificación general de las distintas zonas urbanas o rurales susceptible de protección, con la intención de reflejar, ya en el procedimiento formal de declaración, la diferente realidad monumental de los conjuntos históricos y sus particulares exigencias de conservación.

La clasificación propuesta se sustenta, como principio fundamental, en la distinción entre aquellas zonas poseedoras de un valor defendible, el cual podrá ser «directo», «intrínseco» o «próximo» (como por ejemplo un castillo, un monumento o un ambiente urbano como la Plaza Mayor de Salamanca) y aquellas otras que sin disponer de dicho valor lo puedan tener en función de otro determinado valor intrínseco. En este caso se incluirían aquellos espacios o edificios que situados en las cercanías de un elemento valorado intrínsecamente puedan perturbar o afectar a algunos de los valores de éste, como, por ejemplo, la construcción de un edificio de grandes proporciones cercano a la Plaza Mayor de Salamanca ¹². Se configura de este modo una realidad física a tutelar de forma diferencial según el valor directo o indirecto que ostenten las distintas zonas que componen los conjuntos históricos, configuración que se corresponde, fundamentalmente, con el reconocimiento de unas necesidades de protección distintas en el conjunto histórico propiamente dicho y en su espacio circundante o entorno, el cual se incorpora a la protección del patrimonio histórico en función de sus propios valores y con una presencia muy destacada.

Partiendo de esta fundamental distinción entre el bien inmueble objeto de protección propiamente dicho y su entorno, el documento Política de Principios para la Protección de las Antiguas Ciudades Españolas que venimos analizando propone una clasificación general de las distintas áreas protegibles que, de modo general, debe respetarse en la delimitación y declaración de todos los conjuntos históricos, la cual se fundamenta en las particulares condiciones urbanas y territoriales de los distintos conjuntos y en su cualificación monumental o exigencias de protección. Veamos cómo se configura esta clasificación.

En primer lugar se establece una diferenciación previa entre los conjuntos urbanos y los parajes rurales, la cual se fundamenta en la predominante dimensión urbana y natural que presentan respectivamente dichos inmuebles, dimensiones éstas objeto de una regulación singular.

Por lo que respecta a la delimitación de los conjuntos urbanos, que se corresponderían a la figura legal de conjunto histórico-artístico formalmente declarado, distingue un primer grupo donde se establecen dos categorías de espacios protegidos: la denominada «*zona histórico-artística propiamente dicha*», en la cual debe protegerse el ambiente característico en toda su pureza y la «*zona de respeto*» de la misma, «...que no constituye un valor defendible en cuanto a su ambiente, pero que debe ser controlada por resultar un campo de posibles perturbaciones para la primera y para otro valor de alto interés, que es el panorama externo de la ciudad, la silueta típica de la misma»¹³.

Un segundo grupo de conjuntos a proteger se plantea cuando la zona declarada se corresponde con un pequeño pueblo típico donde no cabe una zona de respeto según el concepto definido anteriormente al no existir una zona de crecimiento urbano. A pesar de ello, es necesario establecer unas medidas de protección y control sobre aquellas actividades constructivas que, situadas en el espacio circundante, puedan degradar la visión estética del pueblo. De ahí que sea necesario imponer una «*zona rural no edificable*, o edificable en condiciones muy restringidas alrededor de la población, como un cinturón o anillo verde, un «green-belt» que le sirva de marco»¹⁴, que para este autor corresponde a un concepto particular dentro del concepto general de «paraje». Para estos casos las zonas a delimitar serían la señalada del anillo verde y la población como tal, que se denominaría «conjunto histórico-artístico propiamente dicho».

Junto al establecimiento de estas diferentes categorías de zonas a delimitar en la declaración y protección de los conjuntos históricos, que se corresponden, como venimos recalcando, a la distinción tutelar entre los conjuntos y su entorno, se van a distinguir otras áreas, denominadas *zonas de ordenación especial*, que se definen como sectores de edificación moderna que rodean a uno o varios edificios, por lo que su existencia es complementaria a las zonas anteriores y puede ubicarse o bien dentro de una de las áreas antes señaladas o bien independientemente. Aunque no habría problema, según se señala en el documento, por incluir los sectores a los que hace referencia estas zonas de ordenación especial dentro del concepto de conjunto y dentro de éste en las denominadas zonas de respeto, se propone su individualización como área de protección porque la ordenación arquitectónica y urbanística de las edificaciones que enmarcan próximamente un monumento importante debe ser una ordenación más detallada y precisa que la de una zona general de respeto o histórico artística propiamente dicha. «Esto aconseja la introducción de un nuevo concepto, el de *zona de ordenación especial* en la cual, en las normas generales no cabe imponer, de momento, unas prescripciones urbanísticas de carácter general, ni en cuanto a estilo, ni en cuanto a volumen. Procede únicamente que en cada caso, *se redacte un plan de ordenación urbanística especial*, fundamentalmente volumétrico (tipo plan de masas) que deba ser aprobado por la Dirección General de Bellas Artes»¹⁵.

En el caso de los parajes rurales, cuyo comentario obviaremos por interesar menos al enfoque aquí planteado, la categorización de los espacios a proteger se establece más en función de sus propias condiciones o valores inherentes de interés cultural que como resultado de su relación territorial, estableciendo, no obstante, algunas zonas protegidas que se corresponden con el concepto de entorno.

La clasificación, según hemos analizado, de las diferentes zonas a delimitar en la protección

de los conjuntos históricos lleva aparejada, por otro lado, la concreción de unas medidas específicas que hagan efectiva dicha protección, ya que, como indicamos al principio de este apartado, es una condición del propio método de delimitación estipulado por Gabriel Alomar. Estas medidas se establecen mediante la definición por parte de la Administración —volvemos a las elaboraciones contenidas en el texto de Alomar— de los criterios o condiciones de uso, volumen y estilo que deben cumplir las diferentes actividades constructivas que se proyecten dentro de las áreas protegidas. Con este fin, se propone que el Ministerio de Educación Nacional, a través de la Dirección General de Bellas Artes y con el asesoramiento de la Comisaría General del Patrimonio Artístico redacte un sistema de «Instrucciones» para todos los conjuntos histórico-artísticos, diferenciando, por un lado, las referidas a las ciudades de importancia (importancia en cuanto a números de habitantes y estado de desarrollo o importancia artística) que deberán tener de forma individual sus instrucciones propias, pues cada una, se indica, tiene su estilo y sus necesidades peculiares y, por otro lado, las destinadas a la regulación de las poblaciones menos importantes que, clasificadas en varios grupos o series, tendrán unas instrucciones de tipo colectivo. De éstas instrucciones, y puesto que no todas van a tener una plasmación legal y operativa, nosotros vamos a destacar, de las que sí encontraron concreción real, las referidas a algunas ciudades de importancia como Cáceres (aprobadas en 1965), León (aprobadas en 1964), Santiago de Compostela (aprobadas en 1964), Toledo (aprobadas en 1968) y Palma de Mallorca (aprobadas en 1964) y las conocidas Instrucciones generales formuladas para la aprobación de proyectos de obras en las poblaciones declaradas «Conjunto Histórico-Artístico. Poblaciones de carácter Histórico-Pintoresco», de 1964.

Es en las Instrucciones redactadas para estas poblaciones donde nos basaremos para analizar el tipo de medidas dispuestas para su ordenación y comprobar la desconexión que las mismas establecen con lo dispuesto en la legislación urbanística, tal y como ya adelantábamos anteriormente.

2.—*Naturaleza urbanística de las Instrucciones: la configuración de una dualidad de sistemas de protección*

Con la promulgación de estas Instrucciones la administración cultural se va a dotar de unos parámetros objetivos que van a actuar como condicionantes previos e ineludibles para cualquier proyecto de obras que se pretenda realizar en el interior de un conjunto urbano o en su perímetro de protección. Estas medidas van a superar el carácter discrecional que presidía, sobre todo, a partir del Decreto de 1958, la actuación de la administración sobre los bienes inmuebles, lo cual va a tener importantes repercusiones en la seguridad jurídica de la tutela de estos espacios, ya que ahora las limitaciones de las facultades dominicales que se derivan del interés público inherente a cualquier objeto integrante del Patrimonio Histórico aparecen claramente determinadas en las Instrucciones a través de la regulación detallada del tipo, modo y características que debe cumplir cualquier actuación de un propietario sobre los bienes de su propiedad. «Es este el primer intento... de poner en conocimiento de los administrados, previamente a la iniciación de sus actividades constructivas, las limitaciones que puede señalarles la Administración»¹⁶.

El aspecto más controvertido y significativo de estas Instrucciones es su efecto sobre la tradicional tutela del Patrimonio Histórico, ya que, junto con el Decreto de 1958, esta norma supone la superación de «...la perspectiva protectora en la que se asentaba la Ley de 1933...»¹⁷, que aplicada a los conjuntos históricos, que es el ámbito de acción de estas Instrucciones, supone, asimismo, la superación de «...la falta de integración de los monumentos y conjuntos históricos en el territorio en cuyo marco se asienta y con el que guardan una estrecha relación de dependencia...»¹⁸.

Estos avances notables en la tradicional regulación del patrimonio arquitectónico vienen motivados por la incorporación en las Instrucciones que analizamos de medidas y técnicas de intervención propias del urbanismo. Veamos, por tanto, cuáles son estos contenidos urbanísticos. Siguiendo a Miguel Olmedo, podemos diferenciar dentro de las medidas de tipo urbanístico aquellas que hacen referencia, o son propias, del planeamiento y aquellas otras relativas al ornato o condiciones estéticas de las nuevas construcciones que se instalen en los conjuntos.

A) Normas de tipo urbanístico relativas al planeamiento

Las normas que hemos identificado como propias del planeamiento se concretan en tres tipos:

- a) La delimitación de áreas urbanas diferenciadas.
- b) El establecimiento de condiciones de uso.
- c) La determinación del volumen edificable en los conjuntos.

a) En la totalidad de Instrucciones que analizamos se diferencian una serie de áreas en función de los valores a proteger en cada una de ellas, siguiendo la clasificación propuesta por la Comisaría General antes comentada. Para cada una de estas zonas se establecen una serie de disposiciones que afectan tanto a las condiciones funcionales como arquitectónicas de las mismas que, si bien, responde a exigencias de protección diferenciadas, van a determinar su desarrollo arquitectónico y urbano futuro. De esta forma, las Instrucciones se convierten en un procedimiento de zonificación espacial mediante el cual se van a diferenciar los procesos de crecimiento, transformación y desarrollo urbano de cada una de las distintas áreas que componen un conjunto histórico.

b) Una de las aportaciones más novedosas de estas Instrucciones al desarrollo de la tutela del patrimonio arquitectónico es la introducción de medidas para el control de la actividad económica en el interior de los conjuntos históricos. Estas medidas se fundamentan en las propuestas elaboradas por Gabriel Alomar al frente de la Comisaría General, quien señala que un programa de conservación de las ciudades históricas no puede sustentarse tan sólo en una tutela limitativa sino que requiere un programa completo donde las actuaciones defensivas se completen con las positivas, definidas como actuaciones de «restauración», «dignificación» y «vitalización». Dentro de estas actuaciones es la de vitalización la que merece un desarrollo especial según Alomar, ya que es imprescindible dotar a todo conjunto histórico de una vida económica que resulte compatible con su carácter específico. Para ello va a proponer una serie de actividades que se consideran como las más adecuadas para la especial condición monu-

mental de estos espacios como son los servicios culturales en general (bibliotecas, museos, determinados centros de enseñanza como conservatorios de música o escuelas de arte en general, etc.), la vivienda, el comercio especializado y la artesanía igualmente especializada ¹⁹.

La elección de estos usos responde al concepto de ciudad elaborado por Gabriel Alomar e incorporado en el documento de la Comisaría General antes analizado, en el cual la ciudad histórica se configura como un elemento definidor, una solución según Alomar, del modelo de desarrollo urbano futuro. Para este autor, las zonas históricas deben convertirse en un barrio central en el interior de la urbe desactivado y descongestionado tanto en cuanto a densidad poblacional como a tráfico de vehículos; en suma, las «...zonas monumentales deben representar una mancha central sin evolución, sin tráfico y sin ruido. Una especie de santuario y un lugar de reposo o una zona de quietud y de estabilidad dentro del incesante dinamismo de la urbe moderna, como el espacio inmovilizado que se forma en el vértice de los ciclones» ²⁰.

Partiendo de esta concepción de ciudad, las Instrucciones que estamos estudiando van a introducir limitaciones, sobre todo, a los usos industriales, dada la grave alteración de la armonía ambiental que pueden producir por los ruidos emitidos o por el aumento de la densidad de tráfico que conllevan. Como contrapartida se establece la instauración de pequeñas industrias de tipo artesano, con lo cual no se altera el ambiente histórico de los conjuntos y se crea, según Alomar, una vía muy adecuada de desarrollo económico, orientado fundamentalmente hacia la industria turística.

c) Uno de los parámetros básicos introducidos en la Política de Principios elaborada por la Comisaría General para la configuración de los conjuntos históricos como una isla de quietud y estabilidad en el interior de la ciudad, es el mantenimiento de los volúmenes de edificación, ya que un aumento de los mismos «...y con ello de las densidades de vivienda y de las dificultades circulatorias en las zonas centrales, tiene que traer a la larga la muerte por asfixia de estas zonas» ²¹. Por esta razón, la totalidad de Instrucciones que analizamos incorporan medidas para el control de los volúmenes edificables en el interior de las diferentes zonas protegidas, consistentes, sobre todo, en limitaciones a la altura y número de plantas permitidas.

B) Normas de tipo urbanístico referidas al ornato

Las medidas contenidas en las Instrucciones con más repercusión en la tutela de los conjuntos históricos son las referidas a las condiciones estéticas o de estilo que deben cumplir las edificaciones de nueva construcción. Aunque son normas de aplicación referidas al ámbito arquitectónico, su dimensión urbanística es muy clara, ya que estas medidas deben considerarse como una trasposición a la legislación de Patrimonio Histórico de las ordenanzas de edificación y ornato, instrumento éste decisivo en el ordenamiento urbanístico actual y principal técnica de intervención en la ciudad en su desarrollo histórico.

Las instrucciones relativas a las condiciones estéticas de las nuevas construcciones parten de un principio general ya adoptado en nuestra legislación como es el de la adaptación al ambiente, principio éste que había sido introducido por la Ley del Suelo de 1956. Este procedimiento aparece concretado en las diferentes Instrucciones mediante el establecimiento

de las referencias ambientales que deben incorporar o respetar los distintos inmuebles de nueva construcción. Estas pueden ser la armonía general de la calle, concretada a su vez en módulos, niveles y carácter de los huecos, materiales y color (Instrucciones para Santiago de Compostela, Cáceres y Palma de Mallorca), el medio urbano circundante (Instrucciones para Toledo), el estilo general de la ciudad (Instrucciones para León) o el estilo tradicional de la población o la región (Instrucciones para las poblaciones de carácter histórico-pintoresco). A partir del principio general referido se desarrollan y justifican las distintas instrucciones propuestas, las cuales afectan exclusivamente al aspecto material y formal exterior de las edificaciones y se circunscriben a las fachadas, cubiertas y medianeras.

El desarrollo y ampliación de la tutela de los conjuntos urbanos (incorporada de forma general e imprecisa al ordenamiento jurídico del Patrimonio Histórico Español desde el Real Decreto-Ley de 1926) que se experimenta con estas Instrucciones, especialmente, a través de las medidas de tipo urbanístico contenidas en las mismas y ya vistas, supone que en nuestro ordenamiento jurídico se afianze la potestad y prioridad legal de la legislación sobre Patrimonio Histórico en la ordenación y regulación de los espacios que, aunque calificados y declarados histórico-artísticos o que sin disponer de estas características están vinculados a aquéllos, son objeto por sus condiciones urbano-territoriales de otros ordenamientos jurídicos como el urbanístico. Estas Instrucciones, al redactarse en un momento en el que se había promulgado la Ley 12 de Mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que había supuesto la creación de una serie de instrumentos, técnicas y principios perfectamente reglamentados y definidos para la ordenación de los conjuntos históricos, van a propiciar *que se configure en nuestro ordenamiento jurídico una dualidad de sistemas de protección*. «Esta dualidad, surgida de modo empírico, ha terminado por consolidarse...»²², propiciando una casi total incomunicación y desconexión entre ambos sistemas, muy perjudicial para la conservación del patrimonio arquitectónico.

La incomunicación entre la legislación de Patrimonio Histórico y la urbanística, acentuada como hemos señalado por las Instrucciones, no está propiciada tan sólo desde el ámbito del patrimonio cultural, y ello a pesar de haber mantenido siempre una débil conexión con los instrumentos de planeamiento ante la paulatina ampliación de los bienes inmuebles incluidos bajo su tutela y la incorporación de medidas de intervención propias del urbanismo, sino que también ha sido sustentada desde el ámbito urbanístico. En efecto, la legislación urbanística, en concreto la Ley de 1956, que es la que incorpora entre sus objetivos la conservación y valoración del Patrimonio Histórico-Artístico, mantiene el mismo grado de incomunicación y desconexión con el otro ordenamiento jurídico.

La coexistencia de estos dos ordenamientos jurídicos, que en la práctica, «...tienen idéntico fin; están encomendados a unos mismos órganos (Ayuntamientos y Diputaciones) y producen similares limitaciones en el patrimonio del administrado...»²³, ha llevado a plantearse a numerosos autores, por un lado, la vigencia y legalidad de la legislación histórica una vez aprobada la Ley del Suelo y, por otro lado, la necesidad de su derogación o sustitución por la legislación urbanística, aspecto éste sobre el que incidiremos.

César-Javier Sanz-Pastor plantea en unos términos muy acertados esta cuestión. Señala que «...no parece justificarse objetivamente la dualidad de sistemas de protección, máxime tenien-

do en cuenta que la agresión a la propiedad privada sólo podrá hacerse respetando la *función social* delimitada por el plan como norma más próxima, frente a la que no podrán prevalecer *competencias sectoriales* (artículo 57.2 L.S.), no incardinadas en el plan»²⁴. Por ello concluye que es preciso hacer notar la superioridad de la legislación urbanística sobre la de Patrimonio Histórico, no sólo «...por la consideración integral que realiza de toda la ciudad, sino por su mayor flexibilidad y riqueza de medios y resortes para asegurar la eficacia, la disponibilidad material, la justicia distributiva y la seguridad jurídica del administrado, satisfaciendo en mayor medida todos los intereses en presencia»²⁵. En este mismo sentido cabe señalar las opiniones de Tomás-Ramón Fernández, quien señala cómo con la Ley de 1956 se aporta «...una técnica nueva que por su mayor amplitud de perspectivas y flexibilidad que resulta de su inmediatez y consiguiente capacidad de adaptación a las concretas circunstancias de cada localidad, ofrece *ab initio* unas posibilidades muy superiores a las propias del binomio reglamentación general-autorización o prohibición particular»²⁶, y la de Martín Mateo, quien afirma que «Debe prevalecer la técnica planificadora y ordenadora de la Ley del Suelo y que lo procedente es realizar la planificación especial que para estos efectos en la misma se prevé, dando una intervención más decisiva y amplia que las que les reserva la Ley, a los órganos de la tutela monumental»²⁷; opinión ésta compartida y ratificada por Pedro M. Larumbe²⁸.

A pesar de ello, en nuestra opinión, las Instrucciones que analizamos, consideradas en su conjunto, introducen importantes novedades respecto a esta situación tutelar de incomunicación entre los dos ordenamientos jurídicos al incorporar vías y mecanismos, aún con una dimensión reducida y parcial, de interconexión que debemos comentar. La reducción del análisis doctrinal a las Instrucciones contenidas en la Orden de 20 de noviembre de 1964 (referidas a las poblaciones de carácter histórico-pintoresco) ha impedido el conocimiento y valoración de estos procedimientos comunicativos, incorporados, sobre todo, en las Instrucciones individuales.

El ejemplo más significativo se presenta en las Instrucciones de Toledo. En este caso, la situación tutelar planteada con la aprobación de sus Instrucciones es sumamente interesante, ya que en el momento de su promulgación la ciudad contaba con un Plan General de Ordenación Urbana aprobado desde 1943. Este plan, según comenta Fernando Terán, redactado por un equipo en el que su representante de la Dirección General de Arquitectura era García Pablos, tenía un marcado carácter especial dada la condición de Toledo como ciudad monumental (recientemente declarada C.H. en 1940) y su valor emblemático dentro del nuevo sistema político. Para su redacción se hizo una importante labor de información (estudio comarcal y topográfico de la comarca, análisis de las comunicaciones de ferrocarril y carreteras, formación de un plano topográfico de la ciudad, estudios económicos y funcionales, de la vivienda, levantamientos de alzados de los importantes edificios de la ciudad, etc.²⁹), cuyo resultado propositivo se concreta en los siguientes aspectos destacados:

- Ordenanzas y normas para la regulación de alturas, volúmenes, materiales y colores en las construcciones.
- Propuestas de reformas parciales a introducir en el tratamiento arquitectónico, bien de carácter puntual, bien en forma de itinerarios lineales, para poner en valor determinados recintos o conjuntos de edificios.
- Zonificación de la ciudad en todos sus aspectos³⁰.

En definitiva, se trata de un plan de ordenación donde los contenidos proteccionistas son fundamentales, lo cual condicionará cualquier posterior acción tutelar.

La Orden de 23 de julio de 1968 que aprueba las Instrucciones de Toledo va a asumir la existencia de dicho plan (el cual se legitima al manifestar su sujeción a la autorización previa de los organismos culturales, Dirección General de Bellas Artes y Reales Academias de San Fernando y de la Historia), configurando los contenidos de sus disposiciones en relación a las proposiciones del Plan. De esta manera, se produce una inserción de las prescripciones culturales en el ordenamiento urbanístico, ejemplo claro de la significación y dimensión de las Instrucciones que analizamos en este capítulo y de su avance en la conexión de los citados ámbitos jurídicos. Esta inserción comentada se puede apreciar en dos hechos:

— En la temporalidad de la aplicación de las disposiciones relativas a las «zonas de respeto» y «zonas de ordenación especial», cuya ordenación definitiva se remite a la redacción de los planes parciales correspondientes, que deberán ser sometidos a la Dirección General de Bellas Artes y conforme al nuevo Plan General de 1964.

— En la superposición de algunas instrucciones, en cuanto condiciones formales y estilísticas pormenorizadas que deben cumplir las edificaciones, con las Ordenanzas Municipales. En este caso la conexión de los dos ordenamientos jurídicos se establece remitiendo a las Ordenanzas Municipales aquellos aspectos ya contemplados por ellas, los cuales se asumen como válidos, e incorporando otros aspectos no contenidos en las mismas.

Estos dos niveles de conexión establecidos por las Instrucciones de Toledo son los incorporados por la casi totalidad de Instrucciones que ocupan nuestro estudio, aunque con pequeñas variaciones dependiendo de la disponibilidad de instrumentos urbanísticos en los diferentes ayuntamientos (existencia de planes redactados y Ordenanzas Municipales). Merece especial atención en este sentido el tratamiento previsto en las Instrucciones para Cáceres, León, Santiago de Compostela y Palma de Mallorca, de las áreas denominadas de «ordenación especial», consistente en la redacción para dichas áreas de un Plan Especial o, en algunos casos, Parcial. Esta disposición, que recoge lo propuesto por Gabriel Alomar en su Política de Principios vista anteriormente, anticipa el tratamiento que con posterioridad, en la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985, se le dispensará a los conjuntos históricos y demás inmuebles de conjunto, iniciando ya una vía consensuada y moderna de aplicación de las técnicas urbanísticas sobre el patrimonio arquitectónico.

A pesar de lo avanzado y novedoso de esta prescripción existe en ella algunas deficiencias y ambigüedades que invalidan, en gran parte, su finalidad propositiva. La protección de las áreas de ordenación especial a través de los Planes Especiales obedecía, como ya señalamos, a la necesidad de detallar en profundidad la ordenación arquitectónica y urbanística de las mismas debido a su composición arquitectónica moderna. De esta forma, dichos planes, según se definían en la Política de Principios de Gabriel Alomar, debían contener aquellas prescripciones urbanísticas de tipo fundamentalmente volumétricas, de ahí su definición como «plan de masas». Aparte de la caracterización volumétrica de estos planes, que se completa, en el caso concreto de las Instrucciones para León, con las condiciones de uso y estilo, se establece, también, en las Instrucciones, como contenido de esta figura de planeamiento, la obligación

de su aprobación previa por parte de la Dirección General de Bellas Artes, la cual deberá pronunciarse previamente a iniciarse cualquier modificación de su estado actual.

Como se puede apreciar, los Planes Especiales previstos para la actuación en las áreas de ordenación especial se configuran con unos contenidos muy pobres, de lo que se desprende, podemos concluir, la intención del legislador de traspasar al ámbito urbanístico la responsabilidad en la ordenación de estos espacios, que deberá hacerse en las mismas condiciones (determinación de usos, volumen y estilo exclusivamente) que las desarrolladas mediante las Instrucciones, ya que no existen otras disposiciones (exigencias o contenidos para la protección de la estructura urbana que deban cumplir los planes, procedimientos y requisitos para su aprobación, medidas cautelares para la tramitación de los planes, etc.) que nos indiquen la existencia de un procedimiento definido de interconexión jurídica. En definitiva, y como conclusión de lo expuesto, podemos señalar que la conexión con los instrumentos urbanísticos contenida en las Instrucciones para la Defensa de los Conjuntos Histórico-Artísticos, en general, a pesar de existir procedimientos en este sentido, pone de manifiesto la configuración de estas Instrucciones como un instrumento de intervención paralelo a los desarrollados en el ámbito urbanístico, que encuentra, no obstante, vías de complementariedad en aquellos aspectos donde las técnicas utilizadas (Ordenanzas detalladas de la Construcción) tienen una misma naturaleza. Por lo tanto, y a pesar de la concordancia y entrecruzamiento que, a veces, se observa entre las Instrucciones y las técnicas urbanísticas, persiste la duplicidad de ordenamientos jurídicos, puesto que se mantiene la competencia exclusiva de cada ámbito jurídico en aquellos espacios y elementos que le son propios. No obstante, y a pesar de lo dicho, debemos indicar que estas Instrucciones en cuanto método concreto de intervención en la realidad monumental pone de manifiesto la necesidad de articular algún procedimiento que no margine a la técnica urbanística en la protección de estos espacios. Es aquí quizás, en este reconocimiento donde radica la novedad, la aportación más significativa de las Instrucciones, ya que la articulación efectiva en las mismas no supera la tradicional incomunicación entre el Patrimonio Histórico y el urbanismo. Es, por tanto, un paso decisivo, una aportación anticipadora de la futura regulación del Patrimonio Histórico en la legislación vigente donde ya sí se prevén los mecanismos adecuados para la comentada conexión.

NOTAS

1. ALOMAR ESTEVE, Gabriel. *Memorias de un urbanista. 1939-1979*. Palma de Mallorca: Miguel Font, 1986, p. 78.

2. *Ibid.*, p. 78.

3. *Ibid.*, p. 79.

4. *Ibid.*, p. 96.

5. *Ibid.*

6. BELTRÁN MARTÍNEZ, Antonio. *La ciudad y sus problemas monumentales. Colisión entre la ciudad antigua y la moderna*. Vitoria: Caja de Ahorros Municipal, 1965, p. 25.

7. En este texto, de gran importancia para el desarrollo histórico de la tutela de los bienes culturales en nuestro país, Gabriel Alomar hace un extenso análisis de todos los aspectos relacionados con los conjuntos histórico-artísticos como la regulación jurídica, la acción internacional desarrollada sobre el tema, las técnicas y principios para su protección, la relación de los conjuntos con la ciudad moderna y la incorporación de las nuevas arquitecturas en su interior.

8. ALOMAR ESTEVE, Gabriel. *Política de Principios para la protección de las antiguas ciudades españolas*. Madrid: Servicio de Defensa del Patrimonio Artístico Nacional, 1964, p. 27.
9. NIETO GALLO, Gratiniano. Prólogo al libro de ALOMAR ESTEVE, Gabriel. *Política...*, p. 8.
10. Ibid.
11. ALOMAR ESTEVE, Gabriel. *Política...*, p. 28. La negrita es nuestra.
12. Ibid., p. 29.
13. Ibid.
14. Ibid., p. 30.
15. Ibid.
16. GARCÍA FERNÁNDEZ, José Luis. «La conservación del Patrimonio Histórico-Artístico Inmueble». *Revista de Bellas Artes*, 2 (1970), pp. 21-22.
17. BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción. *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico Español*. Madrid: Civitas, 1990, p. 82.
18. Ibid.
19. ALOMAR ESTEVE, Gabriel. *Política de Principios...*, p. 35.
20. Ibid., pp. 39-40.
21. Ibid., p. 40.
22. FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. «La legislación española sobre el Patrimonio Histórico-Artístico. Balance de la situación de cara a su reforma». *Revista de Derecho Urbanístico*, 60 (1978), p. 24.
23. SANZ-PASTOR y PALENQUE, César-Javier. «Reflexiones sobre la protección del Patrimonio Cultural Inmobiliario mediante planes de urbanismo». *Revista de Derecho Urbanístico*, 88 (mayo-junio 1988), p. 447.
24. Ibid.
25. Ibid., p. 473.
26. FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. «La legislación española...», p. 24.
27. MARTÍN MATEO, Ramón. «La propiedad monumental». *Revista de Administración Pública*, 49 (1966), p. 100.
28. LARUMBE BIURRUM, Pedro M. «La figura del Plan Especial. Legislación sobre centros históricos». *Revista de Derecho Urbanístico*, 57 (1978), p. 69.
29. «Plan General de Ordenación de Toledo». *Revista Nacional de Arquitectura*, 40 (1945), p. 5.
30. TERÁN, Fernando de. *Planeamiento urbano en la España contemporánea. Historia de un proceso imposible*. Barcelona: Gustavo Gili, pp. 203-204.