PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN A TRAVÉS DEL PLANEAMIENTO Y LA CATALOGACIÓN / PROTECTION THROUHG PLANNING. PUBLIC PARTICIPATION IN PLANNING AND LISTING PROCESSES



PUBLICACIÓN DEL COMITÉ NACIONAL ESPAÑOL DE ICOMOS
EDITED BY THE SPANISH NATIONAL COMMITTEE OF ICOMOS
PUBLICATION DU COMITÉ NATIONAL ESPAGNOL D'ICOMOS

CONSEJO INTERNACIONAL DE MONUMENTOS Y SITIOS
INTERNATIONAL COUNCIL ON MONUMENTS AND SITES
CONSEIL INTERNATIONAL DES MONUMENTS ET DES SITES
МЕЖДУНАРОДНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ ПАМЯТНИКОВ И ДОСТОПРИМЕЧАТЕЛЬНЫХ МЕСТ



PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN A TRAVÉS DEL PLANEAMIENTO Y LA CATALOGACIÓN / PROTECTION THROUHG PLANNING. PUBLIC PARTICIPATION IN PLANNING AND LISTING PROCESSES

SEMINARIO INTERNACIONALSOBRE: / INTERNATIONAL SEMINAR ON:

La protección a través del planeamiento. Participación pública en los procesos de planeamiento y en la elaboración de inventarios y catálogos de protección / Protection throuhg planning. Public participation in planning and listing processes

ORGANIZADO POR EL COMITÉ ESPAÑOL DE ICOMOS EN COLABORACIÓN CON EL COMITÉ INTERNACIONAL DE ASUNTOS JURÍDICOS, ADMINISTRATIVOS Y ECONÓMICOS
ORGANIZED BY THE SPANISH NATIONAL COMMITTEE OF ICOMOS IN COLLABORATION WITH THE INTERNATIONAL COMMITTEE ON LEGAL, ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL ISSUES

TOLEDO (ESPAÑA), 22-24 de Julio, 1999 / TOLEDO (SPAIN), 22-24 July, 1999

PUBLICACIÓN DEL COMITÉ NACIONAL ESPAÑOL DE ICOMOS
EDITED BY THE SPANISH NATIONAL COMMITTEE OF ICOMOS
PUBLICATION DU COMITÉ NATIONAL ESPAGNOL D'ICOMOS

CONSEJO INTERNACIONAL DE MONUMENTOS Y SITIOS
INTERNATIONAL COUNCIL ON MONUMENTS AND SITES
CONSEIL INTERNATIONAL DES MONUMENTS ET DES SITES
МЕЖДУНАРОДНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ ПАМЯТНИКОВ И ДОСТОПРИМЕЧАТЕЛЬНЫХ МЕСТ



PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN A TRAVÉS DEL PLANEAMIENTO Y LA CATALOGACIÓN / PROTECTION THROUHG PLANNING. PUBLIC PARTICIPATION IN PLANNING AND LISTING PROCESSES

SEMINARIO INTERNACIONALSOBRE: / INTERNATIONAL SEMINAR ON:
La protección a través del planeamiento. Participación pública en los procesos de planeamiento y en la elaboración de inventarios y catálogos de protección / Protection throuhg planning. Public participation in planning and listing processes

ORGANIZADO POR EL COMITÉ ESPAÑOL DE ICOMOS EN COLABORACIÓN CON EL COMITÉ INTERNACIONAL DE ASUNTOS JURÍDICOS, ADMINISTRATIVOS Y ECONÓMICOS
ORGANIZED BY THE SPANISH NATIONAL COMMITTEE OF ICOMOS IN COLLABORATION WITH THE INTERNATIONAL COMMITTEE ON LEGAL, ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL ISSUES

TOLEDO (ESPAÑA), 22-24 de Julio, 1999 / TOLEDO (SPAIN), 22-24 July, 1999



ICOMOS

ACTAS DEL COMITÉ INTERNACIONAL DE ICOMOS SOBRE ASUNTOS JURÍDICOS, ADMINISTRATIVOS Y ECONÓMICOS. Nº 2
JOURNALS OF THE ICOMOS INTERNATIONAL COMMITTEE ON LEGAL, ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL ISSUES. N. 2
CAHIERS DU COMITÉ INTERNATIONAL POUR LES QUESTIONS LÉGALES, ADMINISTRATIVES ET FINANCIÈRES. N. 2

PUBLICADO POR EL COMITÉ NACIONAL ESPAÑOL DE ICOMOS
EDITED BY THE SPANISH NATIONAL COMMITTEE OF ICOMOS
PUBLICATION DU COMITÉ NATIONAL ESPAGNOL D'ICOMOS

Paseo de la Castellana, 12 – 4º
28046 Madrid . España
Tel. 0034 91 435 22 00
Fax 0034 91 577 63 18
E-mail: cscae@arquinex.es

© Del texto:
Los autores de sus correspondientes publiaciones y
Comité Nacional Español de ICOMOS
Paseo de la Castellana, 12 - 4º
28046 Madrid. España
Reservados todos los derechos conforme a la legislación española

Del diseño de la portada:
Carmen Pérez García
Imágenes portada *Juicio Final del Código de las Partidas*
Contraportada *Els Furs Valencians*
Imágenes autorizadas por el *Institut Amatler d'Art Hispanic*
De la presente edición:
Servicio de Publicaciones
Diputación de Castellón. 2001
Rafalafena, 3. 12003 Castellón
Imprime: Gráficas Castañ, S.L.

I.S.B.N.: 84-89944-74-1
Depósito Legal: CS - 7 - 2002

INDICE / CONTENTS / INDEX

PRESENTACIÓN/PRESENTATION/PRÉSENTATION
Carlos Fabra Carreras
Presidente de la Diputación de Castellón
President of the Council of Castellón
Président du Conseil de Castellón 7

PREFACIO / FOREWORD / PREFACE
Werner Trützschler v. Falckenstein, Presidente del Comité Internacional de Asuntos Jurídicos, Administrativos y Económicos de ICOMOS / President of the ICOMOS International Committee on Legal, Administrative and Financial Issues / Président du Comité International de l'ICOMOS pour les Questions Légales, Administratives et Financières 7

RECONOCIMIENTO E INTRODUCCION / ACKNOWLEDGMENTS AND INTRODUCTION / REMERCIEMENTS ET INTRODUCTION
María Rosa Suárez-Inclán Ducassi, Presidenta Del Comité Español de ICOMOS / President of the ICOMOS Spanish National Committee / Président du Comité National Espagnol de l'ICOMOS 9

UNESCO
Patrick J. O'Keefe: Provision for Public Participation in Planning and Listing Processes in International Instruments / Los Instrumentos Internacionales y la Participación Ciudadana en el Registro y Planificación del Patrimonio 13

ALEMANIA / GERMANY / ALLLEMAGNE
Werner von Trützschler: Private and Public Interest in Building Law and Heritage Law in Germany / Interés Público y Privado en la Normativa Edificatoria y del Patrimonio Cultural en Alemania 18

ARGENTINA / ARGENTINE
Alfredo Conti: Planeamiento Urbano y Conservación del Patrimonio en la Provincia de Buenos Aires / Urban Planning and Heritage Conservation in the Province of Buenos Aires 23

Oscar Andrés de Masi: El Voluntariado del Patrimonio Cultural. Mecanismos multilaterales en la Planificación contra Emergencias Culturales (Iniciativa Cascos Blancos) / L'utilisation de Mécanismes Multilatéraux du Volontariat dans la Planification de l'Emergence Culturelle. (Le Cas de l'Initiative Casques Blancs) 28

BENIN / BÉNIN
Léonard Ahonon : Le Rôle de la Planification dans la Protection des Palais Royaux d'Abomey / La Importancia de la Planificación en los Palacios Reales de Abomey 32

BULGARIA / BULGARIE
Hristina Staneva: Protection through Planning. Public Participation in Planning and Listing Processes in the Republic of Bulgaria / Conservation du Patrimoine par la Planification; Participation de la Société au Processus de Planification et Déclaration des Monuments de la Culture en République de Bulgarie 34

COSTA RICA
Sara Castillo Vargas: El Papel de los Gobiernos Locales en la Planificación y Conservación del Patrimonio Histórico Arquitectónico en Costa Rica / Le Rôle des Gouvernements Locaux dans la Planification et Conservation du Patrimoine Architectonique au Costa Rica 38

CROACIA / CROATIA / CROATIE
Jadran Antolovic: Protection and Preservation of Cultural Goods in the Republic of Croatia and Public Participation / Protección y Preservación de los Bienes Culturales en la República de Croacia y la Participación Civil en la misma 42

ESPAÑA / SPAIN / ESPAGNE
Jorge Benavides Solís : La Protección del Patrimonio Inmueble en España: Inventario, Catálogo y Planeamiento / La Protection du Patrimoine Immeuble en Espagne: Inventaire, Catalogue et Planification. 49

Luis Anguita Villanueva: La Protección del Patrimonio Cultural Español a través del Planeamiento. La Demolición de Inmuebles Históricos / La Protection du Patrimoine Espagnol à travers de la Planification. La Démolition d'un Immeuble Historique 61

María Rosa Suárez-Inclán Ducassi: Patrimonio y Urbanismo. Reflexiones para un Uso Sensato del Patrimonio / Heritage and Urban Planning, Reflections on the Sensible Use of Heritage 67

ESTADOS UNIDOS / UNITED STATES / ETATS-UNIS
James K. Reap: Preservation through Planning. Public Participation in the Planning and Listing Processes in the State of Georgia (United States of America) / La Conservación a través de la Planificación. Participación Ciudadana en los Procesos de Planificación y de Registro en el Estado de Georgia (Estados Unidos de América) 88

GANA / GHANA /
Dometi Kofi Sorkpor: Protection of Monuments and Historic Sites, and Listing of Buildings in Ghana / La Protección de Monumentos y Sitios Históricos y el Inventario y Catalogación de Edificios en Gana 100

GRECIA / GREECE / GRÈCE
Athina Christofidou : Heritage Protection in Greece. Protection through Planning. Public Participation in Listing Processes and Planning / La Protection du Patrimoine en Grèce. Protection par Planification. Participation du Public au Processus de Classement et de Planification 103

HONDURAS
Gloria Lara Hasemann : Protección a través del Planeamiento. Teoría y Práctica en Honduras: un Caso de Estudio / Protection à travers de la Planification.Théorie et Pratique en Honduras: Un cas d'Etude 108

ISRAEL / ISRAEL
Gideon Koren: Protection trough Planning; Public Participation in Planning and Listing Processes (Israel) / La Protection par l'Urbanisme; Participation du Public au Processus d'Urbanisme et au Processus visant à Répertorier les Sites devant être Protégés 114

JAPÓN / JAPAN / JAPON
Toshiyuki Kono : The Recent Reform of the Law for the Protection of Cultural Properties in Japan. The Introduction of the Listing System for Immovable Cultural Properties / La Reciente Reforma de la Ley para la Protección de Bienes Culturales en Japón. Introducción del Sistema de Inventario y Catálogo de Bienes Culturales Inmuebles 120

MÉXICO / MEXIQUE / MEXICO
Roberto Núñez Arratia: La Protección del Patrimonio mediante Planes Gubernamentales de Desarrollo en México. Inventario y Catalogación: Instrumentos de Planeamiento / La Protection du Patrimoine à travers des Plans Gouvernementaux de Développement au Mexique. Inventaire et Catalogage: les moyens de la Planification 124

PERÚ / PERU / PÉROU
Alberto Martorell Carreño: El Planeamiento Público y el caso del Santuario Histórico de Machu Picchu (SHMP) / La Planification Publique et le cas du Sanctuaire Historique du Machu Picchu (SHMP) / Problems Relating to the Historical Sanctuary of Machu Picchu 129

POLONIA / POLAND / POLOGNE
Wojciech Kowalski: Protection through Planning. Public Participation in the Planing and Listing Process under Polish Law / La Protection à travers la Planification. Participation Publique dans la Planification de l'Espace et dans le Processus d'Enregistrement des Monuments, selon la Loi Polonaise 143

RUMANÍA / ROMANIA / ROUMANIE
Sergiu Nistor : Culture and Democratization; Public Participation in Planning and Listing Processes in Romania / La Culture et la Démocratisation; La Participation du Public au Processsus de Classement et de Planification Urbaine en Roumanie 148

SRI LANKA
P.B. Mandawala : Public Participation in Planning to Conserve the Cultural Heritage in Sri Lanka for the next Millennium / Participación Pública en los Planes de Conservación del Patrimonio en Sri Lanka, frente al próximo Milenio 153

SUECIA / SWEDEN / SUÈDE
Thomas Adlercreutz: Protection through Planning. Public Participation in Planning and Listing Processes. A Swedish Outlook / Protección a través del Planeamiento. Participación Pública en el Planeamiento y en el Registro de Bienes Culturales. Una Visión de Suecia 157

VENEZUELA /VÉNÉZUELA
Carmen Daly Schelbert: La Participacion Publica como Mecanismo de Protección y Valorización del Patrimonio / La Participation Publique comme Mécanisme de Protection et Valorisation du Patrimoine 163

PRESENTACIÓN

El libro que se presenta incide, a juicio de cualquier observador imparcial, en uno de los campos que más directamente se relaciona con la eficaz defensa del patrimonio cultural de las ciudades y otros bienes históricos de naturaleza inmueble. Sin duda, la aproximación a un tratamiento y gestión adecuados de los mismos requiere la colaboración de especialistas en muy diversas disciplinas. Pero es evidente que el interés y la preocupación, cada vez más generalizada, que se observa en la sociedad respecto a su salvaguarda exige también extender las posibilidades para su estudio y difusión, así como fomentar vías de participación armónica y constructiva entre los diferentes estamentos públicos y privados interesados en su conservación. Esfuerzos todos ellos cuya definitiva garantía de éxito ha de consistir necesariamente en plasmar los conocimientos a través de un ordenamiento jurídico que asegure su aplicación.

El Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS) es un acreditado organismo asesor de la UNESCO en materia de patrimonio cultural - especialmente del llamado Patrimonio Mundial - con cerca de cuarenta años de experiencia. Más allá de la esfera de las grandes organizaciones internacionales, su labor de asesoramiento científico se extiende también al ámbito interno de los Estados. Integrado por destacados profesionales, especialistas todos ellos en diferentes ramas del saber, y consagrados a la investigación y a la elaboración de doctrina, cuenta hoy en día con más de cien Comités nacionales y veintiún Comités Científicos internacionales, uno de los cuales se dedica específicamente al estudio de los asuntos jurídicos, administrativos y económicos relacionados con el patrimonio, a escala mundial.

El antedicho comité internacional realiza estudios temáticos y seminarios que contribuyen a ofrecernos un panorama de la situación internacional en las referidas materias, brindándonos así la posibilidad de efectuar una valoración de nuestra propia situación en términos de derecho comparado y a la luz de los análisis y las documentadas opiniones de expertos de muy diversos países.

Consciente de la importancia que entrañan esos objetivos, el Comité Español de ICOMOS, presidido por Doña María Rosa Suárez-Inclán, auspició, con ayuda de diversos organismos, la celebración de un seminario del referido comité internacional, dedicado a un tema del mayor interés para nuestro patrimonio histórico como es el relativo a *"La protección a través del planeamiento. Participación pública en los procesos de planeamiento y en la elaboración de inventarios y catálogos de protección"*. Su contenido se recoge en este libro.

La difusión de esos trabajos sin duda ha de contribuir de forma sustantiva a conseguir los frutos prácticos que tal esfuerzo merece. De ahí que, acogiendo la petición del Comité Español de ICOMOS, la cual nos fue transmitida por Doña Carmen Pérez García, insigne miembro de su Junta Directiva, y teniendo en cuenta el efecto beneficioso que su estudio puede aportar a los lectores en general y, particularmente, a las personas y entidades interesadas en el rico patrimonio cultural de nuestra provincia, la Diputación de Castellón haya tenido a bien auspiciar esta publicación.

Haciendo nuestro una vez más el espíritu de la Convención del Patrimonio Mundial de la UNESCO de 1972, confiamos en que la divulgación de esta obra afiance el convencimiento de que, como reza el preámbulo de dicho instrumento internacional, *"Cuando se pierde una parte del patrimonio – en cualquier lugar del mundo – la Humanidad en su conjunto se empobrece"*.

Carlos Fabra Carreras
Presidente de la Diputación Provincial de Castellón

PREFACIO

Es para mí un motivo de satisfacción y orgullo redactar estas palabras con motivo de la publicación del segundo número de la Revista del Comité Científico Internacional de ICOMOS para Asuntos Jurídicos, Administrativos y Económicos. El optimismo que ya reflejé al redactar el prefacio del primer número de esta serie, no carecía de fundamento. El antedicho Comité internacional, fundado en 1997 en Weimar, demuestra su vitalidad, a través de una nueva publicación.

El presente volumen contiene las ponencias presentadas en la segunda Conferencia Internacional celebrada por este Comité que, organizada conjuntamente con el Comité Nacional Español de ICOMOS, tuvo lugar en Toledo, del 22 al 24 de julio de 1999. El tema elegido en esa ocasión- "La protección a través del planeamiento. Participación pública en los procesos de planeamiento y en la elaboración de inventarios y catálogos de protección" - resultó de doble interés. Las contribuciones, como queda patente en este libro, no sólo aportan información sobre los distintos modos de involucrar al público en la protección y en la conservación del patrimonio, sino que, indirectamente, proporcionan también una nueva visión para el entendimiento de los distintos sistemas legales y de su situación.

Dado que en la Conferencia participaron representantes de 20 países, la visión que aportan las ponencias contenidas

en este libro es, sin duda, bastante extensa. Por otra parte, la publicación de los textos en dos lenguas asegura una amplia lectura de las mismas. Las lenguas utilizadas para ello son tanto el inglés, como el español y el francés.

La Conferencia pudo realizarse únicamente gracias a la generosa ayuda y contribución del Comité Nacional Español de ICOMOS, el Ministerio de Asuntos Exteriores de España, la Comunidad Autónoma de Castilla - La Mancha y el Excmo. Ayuntamiento de Toledo. La publicación, igualmente importante, se debe a la generosidad y ayuda de la Diputación Provincial de Castellón. Por lo tanto, deseo agradecer al Comité Nacional Español de ICOMOS, especialmente, a su Presidenta, Doña María Rosa Suárez-Inclán, su maravillosa hospitalidad en Toledo, así como el haber hecho posible esta publicación. Al mismo tiempo, quiero expresar también mi agradecimiento a las autoridades españolas citadas, por su espléndida contribución a ambas realizaciones.

Werner Trützschler v. Falckenstein
Presidente del Comité Científico Internacional
de ICOMOS para Asuntos Jurídicos,
Administrativos y Económicos

FOREWORD

It is with pride and pleasure that I introduce Journal No. 2 of the ICOMOS International Committee on Legal, Administrative and Financial Issues. The optimism I had expressed in my foreword to Journal No. 1 of the new series was justified. The ICOMOS International Committee on Legal, Administrative and Financial Issues founded in 1997 in Weimar is alive, as proved by this new publication.

This volume contains the papers presented at the second International Scientific Conference organised by the Committee, this time jointly with the Spanish National Committee of ICOMOS, which took place in Toledo from July 22 to 24, 1999. The theme chosen for the Conference "Protection through planning. Public participation in planning and listing processes" turned out to be of twofold interest. The contributions to the Conference, as laid down in this book, do not only inform about the different ways of involving the public into protection and maintenance of monuments but they also give indirectly an insight into the self-understanding of different legal systems and states.

As participants from 20 countries attended this Conference, again the picture conveyed by the papers that are included in this publication is quite broad. Here, they are presented in English, Spanish and French, so that a wide readership is insured.

The Conference was made possible only with the very generous help and support of the ICOMOS National Committee of Spain and the Spanish Ministry for Foreign Affairs, the Autonomous Community of Castilla - La Mancha and the Municipal Council of Toledo. Also the Provincial Council of Castellón (*Diputación Provincial de Castellón)* has given its most generous support for this publication, which is equally important. Therefore, I would like to thank the Spanish National Committee of ICOMOS, especially its President Ms. María Rosa Suárez-Inclán, for their wonderful hospitality in Toledo and for having made possible this publication. At the same time, I would like to express my gratitude to the Spanish Authorities for having supported both.

Werner Trützschler v. Falckenstein
President of the ICOMOS International
Committee on Legal, Administrative
and Financial Issues

PREFACE

C'est pour moi une joie et un honneur de rédiger ces quelques mots d'introduction du second número de la Revue du Comité Scientifique International de l'ICOMOS pour les Questions Légales, Administratives et Financières. L'optimisme que j'avais exprimé dans la Revue número 1 des nouvelles séries était bien justifié. Ce Comité International, fondé à Weimar en 1997, est toujours vivant, comme le démontre cette nouvelle publication.

Le volume actuel contient les exposés présentés pendant la seconde Conférence Internationale réunie par ce Comité qui, organisé avec le concours du Comité national Espagnol de l'ICOMOS, eut lieu à Tolède du 22 au 24 Juillet 1999. Le sujet choisi à cette occasion - "La Protection par le moyen de la planification. Participation publique dans les processus de planification et dans l'établissement d'inventaires et catalogues de protection"- apporta un double intérêt. Les contributions, comme cela est évident dans ce livre, n'apportent pas seulement une information sur les différents points de vue d'intéresser le public dans la protection et la conservation du patrimoine, sinon que, indirectement, apportent également une nouvelle optique pour la compréhension des différents systèmes légaux et de la situation qui en résulte.

Etant donné que des représentants de vingt pays participèrent à la Conférence, la vision d'ensemble qu'apportent les exposés contenus dans ce livre, est, sans aucun doute, assez large. D'un autre côté, la publication des différents textes en plusieurs langues, assure une lecture plus étendue de ceux-ci. Les langues utilisées sont l'Anglais, l'Espagnol et le Français.

La Conférence a pu se matérialiser uniquement grâce à l'aide généreuse et à la contribution du Comité National Espagnol de l'ICOMOS, du Ministère des Affaires Etrangères de l'Espagne, de la Communauté Autonome de Castilla-La Mancha et de la Municipalité de Tolède. Cette publication est aussi le résultat de l'aide très généreuse du Conseil Général de Castellón. En conséquence, je désire remercier le Comité National Espagnol de l'ICOMOS, spécialement, à sa Présidente, María Rosa Suárez-Inclán pour leur merveilleuse hospitalité pendant le séjour à Tolède, ainsi que pour avoir publié ce livre. En même temps, je veux exprimer ma reconnaissance aux autorités espagnoles citées ci-dessus, pour leur contribution à la Conférence et à cette publication.

Werner Trützschler von Falckenstein
Président du Comité Scientifique International
de l'ICOMOS pour les Questions Légales,
Administratives et Financières

RECONOCIMIENTO E INTRODUCCIÓN

En abril de 1997 tuve ocasión de participar en el primer seminario del Comité Internacional de ICOMOS sobre Asuntos Jurídicos, Administrativos y Económicos, creado en ese mismo año. Su presidente, Werner von Trützschler, me pidió amablemente que tratase de organizar un segundo seminario en España. No sé si influyó más en mi ánimo la importancia que concedo a la labor de este Comité en el ámbito de la conservación del patrimonio, o la encantadora forma en que formuló su ruego. Lo cierto es que, desde entonces, empecé a trabajar para conseguir los medios que permitieran llevar a cabo ese propósito. He de confesar que la tarea no fue fácil, sino que supuso una larga etapa de numerosas cavilaciones, gestiones y solicitudes ante diferentes instancias y, en definitiva, un sinfín de esfuerzos de organización. Finalmente, en primavera de 1999 pude responder positivamente, gracias a la generosa ayuda obtenida de la Dirección General de Relaciones Culturales del Ministerio español de Asuntos Exteriores y al apoyo de mis compañeros de ICOMOS España. A ello se sumaron la cálida acogida y las ayudas que nos brindaron la Dirección General de Patrimonio de Castilla La Mancha y el Ayuntamiento de Toledo. También la Directora de la Biblioteca sita en el Alcázar de dicha ciudad albergó la celebración de las sesiones en su sede, proporcionándonos todas las atenciones y facilidades a su alcance.

Por último, la publicación de los contenidos del Seminario, a la cual atribuyo una importancia comparable a la de su celebración, se ha debido a la espléndida generosidad de la Diputación Provincial de Castellón que ha demostrado una gran sensibilidad hacia los temas relacionados con el patrimonio histórico y la necesidad de profundizar en su regulación jurídica, tanto en el ámbito interno como internacional.

A todas esas instituciones, a las personas que las dirigen o dirigían entonces, y a sus colaboradores, quiero dedicar estas primeras palabras y nuestro sincero agradecimiento.

A falta de disponibilidad de otras fechas, el seminario reunió, en un Toledo tórrido y siempre bello de fines de julio de 1999, a especialistas de Europa, Africa, América y Asia, cuyas ponencias se han reunido en esta publicación.

Me alegra especialmente que las antedichas ayudas, además de cubrir los gastos de alojamiento y estancia, así como otras facilidades para todos los participantes, permitieran que miembros de este Comité, procedentes de países muy lejanos, pudieran viajar y tomar parte en este seminario, contribuyendo así a enriquecer, con su conocimiento y experiencias, el análisis de la realidad jurídica internacional en materia de protección y gestión del patrimonio. Solo lamento que algunos de ellos, a causa de su falta de previsión en las reservas de billetes aéreos, no pudieran asistir. Ellos y todos cuantos colaboraron con sus aportaciones científicas y su esfuerzo son, sin duda, merecedores de nuestro común reconocimiento.

De acuerdo con el presidente de este Comité internacional, se estimó que debía favorecerse la expresión fluida por parte de todos los participantes, por lo cual se estableció que la presentación oral de las ponencias pudiera hacerse indistintamente en cualquiera de las cuatro lenguas oficiales y de trabajo reconocidas en nuestros Estatutos. Para facilitar la comprensión por la audiencia, se solicitó que cada ponente entregase una traducción en otra de las lenguas antedichas, y se distribuyeron copias a todos los asistentes. Esto dio la oportunidad de que, a diferencia de lo que sucede en otras reuniones, muchas personas no se sintieran constreñidas en sus exposiciones. Los trabajos fueron presentados en inglés,

español y francés. El diálogo, con la ayuda de todos, fue posible y fructífero, y discurrió con normalidad.

El libro que ahora presentamos es también resultado de un considerable esfuerzo. Obviamente, para una organización de carácter no gubernamental como es ICOMOS España, preparar esta publicación representa un arduo objetivo que requiere tenacidad. La elaboración ha supuesto un trabajo largo y concienzudo por parte de las personas que la han llevado a cabo. Ha sido preciso revisar los textos, suplir la falta de traducción de varias ponencias y rehacer la mayor parte de las traducciones. En algunos casos, éstas se han realizado resumiendo los originales y en otros, dada su complejidad y unidad de conjunto, los documentos se han traducido en su integridad. Creemos que este esfuerzo está en consonancia con el carácter universal de ICOMOS y que la publicación de los contenidos en tres lenguas enriquecerá la posibilidad de que su lectura resulte útil y familiar a un número mucho mayor de lectores. Nuestro agradecimiento también es, por tanto, para quienes se han encargado de realizar la corrección de textos, los resúmenes y las traducciones.

La diversidad de puntos de vista e interpretaciones sobre el tema objeto del seminario pone por sí misma de relieve las distintas situaciones y aproximaciones conceptuales, así como los grados de desarrollo en que se encuentra la protección jurídica del patrimonio en diferentes lugares del mundo. Confieso que, en su momento, me produjo cierta perplejidad observar los enfoques tan dispares a los que se sometía un enunciado que, a mi juicio, resultaba sumamente claro: Participación pública y protección a través del planeamiento y la catalogación. Quizá esa extrañeza inicial que me hacía recelar del efectivo encaje de algunas contribuciones con este tema sirva, paradójicamente y a la postre, para extraer una de las conclusiones básicas que habrá de conducirnos a una ulterior reflexión, práctica y provechosa. La diversidad entraña riqueza y también esperanza de posibles mejores soluciones frente a numerosos males, entre ellos la vertiente negativa del proceso de globalización mundial. Así mismo, el análisis de otras realidades y sus expectativas de futuro puede actuar como factor de contraste ante el destino destructivo que frecuentemente se da a la disponibilidad de fondos económicos en países con abundantes recursos. De ahí el interés descriptivo, así como las muchas interrogantes que encierran estas páginas. Por otro lado, también ha de ser una llamada de atención respecto a la necesidad que se plantea en muchos países de contar con una normativa eficaz de planificación del patrimonio. La cobertura jurídica es desigual, y el estudio de determinados ejemplos puede resultar provechoso cuando sus efectos beneficiosos resultan probados, pero también es indispensable que sean asimilables por la realidad cultural y el propio sistema jurídico de cada región o país. En ocasiones, la diferencia de aproximaciones a hipotéticas vías de solución se da entre mentalidades de una órbita relativamente cercana o con fuertes puntos en común. Así, el predicamento sobre la participación ciudadana, elemento temático del seminario sobre cuya presencia en los instrumentos internacionales se ocupa la disertación de Patrick O'Keefe, de la UNESCO, es contemplado desde una óptica muy distinta por algunos de mis colegas que parecen sentirse abocados a depender más de la capacidad decisoria de los representantes políticos y de la pericia del ámbito administrativo, o por mí misma, que sigo creyendo que la mejor garantía activa para la defensa del patrimonio es, en todo momento, su conocimiento y aprecio por todos los ciudadanos y por los profesionales realmente libres e independientes. Quizá esto se deba a que los órganos directivos de algunos comités nacionales de ICOMOS responden más que otros al carácter no gubernamental de esta institución. Entre uno y otro extremo, las aportaciones de los distintos autores contienen variadas referencias a interesantes cuestiones que ponen de manifiesto la relevancia de la legislación para fijar las pautas conceptuales, sociales, administrativas y profesionales en la defensa del patrimonio.

María Rosa Suárez-Inclán Ducassi
Presidenta de ICOMOS España

ACKNOWLEDGMENTS & INTRODUCTION

In April 1997, I had the opportunity to participate in the first seminar of the ICOMOS International Committee on Legal, Administrative and Financial Issues, created in the same year. Its chairman, Werner von Trützschler, kindly requested me to try to organize a second seminar in Spain. I am not certain whether I was more influenced by the importance that I grant to this Committee's work in the field of heritage preservation or the charming way in which he made his request. The fact is that from that moment on I began to work on obtaining the means that would allow this goal to be accomplished. I must confess that is was not an easy task, but rather was a lengthy process involving many deliberations, administrative procedures and requests before different institutions, as well as a great deal of organizational effort in a later stage. Finally, in the spring of 1999 I was able to give a positive answer, thanks to the generous help of the Directorate General of Cultural Relations of the Spanish Ministry of Foreign Affairs and the support of my colleagues at ICOMOS Spain. To this I must add the warm welcome and assistance provided to us by the Directorate General of Heritage of Castilla La Mancha and Municipal Council of Toledo. Also, the director of the library located in the Alcazar (fortress) of this city, and her staff, allowed us to use their premises to hold the seminar sessions and provide the group with assistance and all facilities available to them.

Finally, the publication of the seminar's proceedings, which is equally important, is the result of the generous support of the Provincial Council of Castellón that has shown a great interest and sensitiveness for cultural heritage and its legal protection both at a national and international level.

I wish to dedicate these first words and our sincere thanks to all these institutions, the persons directing them and their staff.

Given the unavailability of alternative dates, the seminar was held at the end of July 1999 in a intensely hot but always beautiful Toledo, and attended by specialists from Europe, Africa, North and South America and Asia, whose presentations are collected in this publication.

I am especially glad that the above mentioned assistance, in addition to covering all accommodation, meals, local transportation and other related expenses for all participants, allowed members of this Committee from distant countries to travel to and take part in this seminar. Thus helping to enrich with their knowledge and experience the analysis of the international legal reality regarding heritage protection and management. I am only sorry that some of them were unable to attend due to their lack of planning in making plane reservations. They and all those who collaborated through their scientific contributions and their efforts undoubtedly deserve to receive our acknowledgment.

In agreement with the chairman of this international Committee, it was considered that fluent expression by all participants should be encouraged, and thus it was established that oral presentations of the papers could be made in any of the four official working languages recognized in our Statutes. To facilitate the audience's understanding, each speaker was asked to provide a translation into one of the four above languages, copies of which were handed out to all attendees. Unlike other meetings, this arrangement gave many persons the opportunity to make their speeches without being constrained by language. Presentations were made in English, Spanish and French. Through the help of all participants, dialogue was not only possible but also fruitful, and transpired normally.

The book we are presenting here is also the result of considerable effort made by a non-governmental organization like the Spanish Committee of ICOMOS. The book's preparation required long and meticulous work by the persons involved in the project. The texts had to be revised, missing translations supplied for several speeches and most of the translations redone. In some cases, translations were made by summarizing the originals while in others the documents were translated in full owing to their complexity and the need to preserve the unity of the whole. We believe that this effort is in keeping with the universal nature of ICOMOS and that publication of the contents in three languages increases the chance that a much larger number of readers will find the texts useful and familiar. Our thanks therefore also go to those who handled the revision, summarizing and translation of the texts.

The diversity of viewpoints and interpretations regarding the subject of the seminar reveals by itself the different situations and conceptual approaches, as well as the different degrees of development of legal protection of heritage in different parts of the world. I confess that at the time I was somewhat puzzled to see such divergent approaches to a topic which seemed to be perfectly clear to me: Public participation and protection through planning and cataloging. Perhaps that initial puzzlement that made me skeptical about how well suited certain contributions were for this subject will paradoxically allow us to reach a fundamental conclusions that will subsequently lead to a practical and useful reflection. Diversity implies a wide spectrum of views as well as the hope for possible better solutions for a great many ills, including the negative side of the worldwide process of globalization. In addition, the analysis of other realities and their future perspectives can serve as a basis for comparison when considering the destructive ends to which financial resources are often applied in richer countries. This is why the descriptive nature of this book is interesting, as well as for the many questions contained in its pages. Moreover, it should also be a call for more effective regulations on heritage planning needed in many countries. Legal protection is variable and though the study of certain examples can be useful when they have proven beneficial effects, their ability to be assimilated by the existing cultural reality and the legal system itself in each region or country is also indispensable. Different approaches to hypothetical avenues for solution are sometimes found between outlooks that are relatively close or have many points in common. Thus, the predicament of public participation, a subject of this seminar whose presence in international instruments was covered in the lecture by Patrick O'Keefe from the UNESCO, is regarded from a very different point of view by some of my colleagues who seem to feel compelled to rely more on the decision-making capacity of political representatives and the skill of public administrations, or by myself, someone who still believes that the best way to actively guarantee the defense of heritage is through a greater knowledge and appreciation of heritage by all citizens and by truly free and independent professionals. This may be due to the fact that the managing bodies of some ICOMOS National Committees more truly reflect the non-governmental nature of this institution than others. Between these two extremes, contributions by different authors contain varied references to other interesting issues showing the relevance of legislation for setting the conceptual, social, administrative and professional guidelines for the defense of heritage.

Madrid, August 2000

María Rosa Suárez-Inclán Ducassi
President of ICOMOS Spain

REMERCIEMENTS ET INTRODUCTION

En Avril 1997 j'ai eu l'occasion de participer au premier Séminaire du Comité International de l'ICOMOS pour les questions Juridiques, Administratives et Economiques, créé pendant cette même année. Son président, Werner von Trützschler, me demanda aimablement d'essayer d'organiser un second séminaire en Espagne. Je ne sais pas si ce qui m'influença le plus dans mon esprit était l'importance que je donne au travail de ce Comité dans le cadre de la conservation du patrimoine, ou la façon si gentille avec laquelle il me présenta son désir. Ce qui est certain c'est que depuis ce moment, je commençai à travailler en vue d'obtenir les moyens qui permettraient d'aboutir à cette fin. Je dois avouer que le travail ne fut pas facile, sinon qu'il supposa une longue étape de réflexions, démarches et sollicitudes auprès des différents organismes et, en définitive, une infinité d'efforts d'organisation. Finalement, au printemps 1999 je pus donner une réponse positive grâce à l'aide généreuse obtenue de la Direction Générale des Relations Culturelles du Ministère des Affaires Etrangères Espagnol et à l'appui de mes camarades de l'ICOMOS-Espagne. A cela, il faut ajouter le chaleureux accueil et les aides que nous offrirent la Direction Générale du Patrimoine de "Castilla-La Mancha" et la Municipalité de Tolède. Aussi la Directrice de la Bibliothèque située dans l'Alcazar de cette ville, ainsi que son personnel, nous ont permi la célébration des réunions à leur siège, en nous apportant toutes les attentions et facilités à leur portée.

Finalement, la publication des résultats du Séminaire, qui est aussi importante que sa célébration, a pu se faire grâce à la générosité du Conseil Général de Castellón qui a démontré une très grande sensibilité envers la protection du patrimoine culturel et la nécessité d'approfondir sur l'étude des aspects juridiques tant au niveau national qu'international.

A toutes ces Institutions, aux personnes qui les dirigeaient et à leurs collaborateurs, je veux leur adresser ces premiers mots et notre reconnaissance la plus sincère.

A la fin du mois de Juillet de 1999, et par manque de disponibilité pour d'autres dates, le séminaire eut lieu, à Tolède, intéressant comme toujours malgré la chaleur estivale. Etaient présents des spécialistes de l'Europe, de l'Afrique, des Amériques et de l'Asie, dont les rapports sont concentrés dans cette publication.

Je me réjouis spécialement que les aides citées ci-dessus, en plus d'apporter leur concours aux frais de séjour, aux déplacements internes et à d'autres facilités pour tous, permirent que des membres de ce Comité, venus de pays très lointains, purent se déplacer et participer à ce séminaire, en contribuant ainsi à enrichir, par leur connaissance et expériences, l'analyse de la réalité juridique internationale en matière de protection et gestion du patrimoine. Je regrette seulement que certains d'entre eux, à cause de leur manque de prévision pour la réservation des billets d'avion, ne purent pas y assister. Ceux-ci et tous ceux qui apportèrent leur collaboration avec leurs contributions scientifiques et leurs efforts sont, sans doute, dignes de notre reconnaissance commune.

En accord avec le Président de ce Comité International, on estima qu'on devait faciliter l'expression fluide pour tous les participants, et dans ce sens, on décida que la présentation orale des exposés puisse se faire indistinctement dans n'importe laquelle des quatre langues officielles et de travail reconnues dans nos Statuts. Pour faciliter la compréhension des participants, on demanda que chaque exposant remit une traduction dans l'une des autres quatre langues, et des copies furent distribuées à tous les assistants. Ceci offrit l'opportunité que, au contraire de ce qui arrive dans d'autres réunions, de nombreuses personnes ne se sentirent pas contraintes dans leurs exposés. Les rapports furent présentés en Anglais, Espagnol et Français. Le dialogue, avec l'aide de tous, fut possible et fructueux, et il se déroula en toute normalité.

Le livre que nous présentons maintenant est aussi le résultat d'un effort considérable d'une organisation de caractère non gouvernemental comme le Comité Espagnol de l'ICOMOS. La confection a supposé un travail long et consciencieux de la part des personnes qui l'ont réalisée. Il a fallu réviser les textes, suppléer au manque de traduction de plusieurs exposés et refaire la plus grande partie des traductions. Dans certains cas, celles-ci se sont réalisées en résumant les originaux et dans d'autres cas, étant donné la complexité et l'unité de l'ensemble, les documents ont été traduits entièrement. Nous croyons que cet effort est en consonance avec le caractère universel de l'ICOMOS et que la publication des contenus en trois langues enrichira la possibilité que sa lecture résulte utile et familière à un plus grand nombre de lecteurs. Notre reconnaissance est également dirigée à tous ceux qui ont corrigé les textes, rédigé les résumés et fait les traductions.

La diversité des points de vue et les interprétations sur le thème objet du séminaire met en relief les différentes situations et aproximations conceptuelles, ainsi que les niveaux de développement dans lequel se trouve la protection juridique du patrimoine dans les différents pays du monde. J'avoue que, en son moment, je sentis une certaine perplexité en observant les façons, si différentes, auxquelles étaient soumis un énoncé qui à mon avis, était extrêmement clair: Participation publique et protection par l'intermédiaire de la planification et du catalogage. Il est possible que cet étonnement initial qui me rendait méfiante de l'effective cohérance de quelques contributions à ce sujet nous soit utile paradoxalement et en fin de compte, pour tirer l'une des conclusions essentielles qui nous conduira à une ultérieure réflexion, pratique et profitable. La diversité implique la richesse ainsi que l'espérance de possibles solutions meilleures face aux nombreux maux, entre lesquels se trouve le côté négatif du processus de globalisation mondiale. De même que, l'analyse d'autres réalités et de ses expectatives de futur peut agir comme facteur de contraste face au destin destructeur que fréquemment apporte la disponibilité de fonds économiques dans des pays de ressources abondantes. D'où l'intérêt descriptif, ainsi que les nombreux points d'interrogation que renferment ces pages. D'un autre côté, ce doit être aussi un avertissement en ce qui concerne la nécessité qui se pose dans beaucoup de pays de compter sur une réglementation efficace de planification du patrimoine. La couverture juridique est inégale, et l'étude d'exemples déterminés peut-être profitable quand ses effets avantageux sont démontrés, mais il est aussi indispensable qu'ils soient assimilables par la réalité culturelle et le propre système juridique de chaque région ou pays. Dans certaines occasions, la différence d'aproximations à d'hypothétiques voies de solution se trouve entre des mentalités d'orbite relativement voisine ou avec de forts liens en commun. De cette manière, le poids de la participation publique, élément thématique du séminaire sur la présence de laquelle dans les instruments internationaux se déroule la dissertation de Mr. Patrick O'Keefe, de l'UNESCO, est contemplée depuis une optique très différente par quelques uns de mes collègues qui semblent se sentir amenés à dépendre plus de la capacité de décision des représentants politiques et de la compétence dans le cadre administratif, ou par moi-même, qui continue à croire que la meilleure garantie active pour la défense du patrimoine est, à tout instant, sa connaissance et appréciation par tous les habitants et par les professionnels réellement libres et indépendants. Peut-être que cela est dû au fait que quelques dirigéants de Comités Nationaux répondent plus que dáutres au caractère non gouvernamental de notre institution. Entre l'un et l'autre extrême, les apportations des différents auteurs contiennent plusieurs références sur plusieures questions d'intérêt qui mettent en évidence l'importance de la législation pour fixer les lignes conceptuelles, sociales, administratives et professionnelles de la défense du patrimoine.

Madrid, Août 2000

María Rosa Suárez-Inclán Ducassi
Président du Comité Espagnol de l'ICOMOS

PROVISION FOR PUBLIC PARTICIPATION IN PLANNING AND LISTING PROCESSES IN INTERNATIONAL INSTRUMENTS

Patrick J. O'Keefe
UNESCO

Planning and listing are relative processes. The crucial question is always why or what. Why list? Because the subject of listing and its purpose will influence the form it takes and the results that flow from it. What planning? Administrators may plan with a variety of goals in mind, some of which may involve the future design of a neighbourhood, a city or a whole region while others are to take account of possible eventualities.

In spite of these multiple objectives, the reason for listing should be clear and its effect in relation to planning beyond doubt. But international instruments are often cast in imprecise language. The actors are States. The public will normally only play a role through the medium of those States. Thus it is imperative to see what States have agreed in international instruments to do in allowing and/or encouraging public participation in planning and listing.

Let us begin by examining the situation at the regional level in Europe and then move to the international scene as represented by UNESCO.

1. Council of Europe

The European approach as typified by the Council of Europe can be seen by reference to two regional conventions, a Recommendation and a Draft Convention - in all representing four different areas of heritage. Overall, these instruments rely strongly on planning as a protective process and listing as a component of that process. But public participation seems to be more an afterthought and not one that is well integrated into the structure of protection.

1.1 Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe 1985

The Preamble to the Convention states that "the architectural heritage constitutes an irreplaceable expression of the richness and diversity of Europe's cultural heritage, bears inestimable witness to our past and is a common heritage of all Europeans". As such this must be protected. However, it must first be identified and thus Article 2 requires States Party to maintain inventories of the monuments, groups of buildings and sites having the necessary characteristics of "architectural heritage". Listing thus is seen as central to the process of protection.

Planning is also seen in this light. Under Article 10, each State Party "undertakes to adopt integrated conservation policies" which include the protection of the architectural heritage as an essential town and country planning objective and ensure that this requirement is taken into account at all stages both in the drawing up of development plans and in the procedures for authorising work.

The Explanatory Report to the Convention is of little value in expanding on the thought behind this provision. However, it is obvious that States Party must take into account of the architectural heritage whenever planning for development is

involved. What is the architectural heritage is found by reference to the inventories and so planning and listing are intimately related.

The necessity for involvement of the public is set out in Article 14. It is placed within the context of "widening the impact of public authority measures for the identification, protection, restoration, maintenance, management and promotion of the architectural heritage". When activities of this nature are contemplated, there should be "in the various stages of the decision-making process, appropriate machinery for the supply of information, consultation and co-operation between the state, the regional and local authorities, cultural institutions and associations, and the public". The decision-making process is obviously the planning process. It would seem that nothing particular should be read into the mention of the public as the last component. Its views often come forward through bodies of concerned members of the public such as "cultural institutions and associations". The Article would appear to anticipate a two way flow of information between the planning authorities and the public. Nor should the authorities dictate to the public what is to be done. There must be co-operation.

1.2 European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage (Revised) 1992

The original Convention of 1969 was revised in 1992 in order basically to ensure that town and country planning processes took adequate account of the archaeological heritage. This had been emphasized in 1989 in Recommendation No. R (89)5. As noted in the Explanatory Report to the Revised Convention, the Recommendation "drew on practice that had evolved over recent years to advocate the formation of archaeological inventories and data banks which would be communicated by archaeological heritage managers to developers; the creation of administrative structures capable of handling development projects involving archaeological data; the adoption of legal and administrative measures necessary for archaeological data to be taken into account as a matter of course in the town and country planning process; the promotion of specified new working conditions in the context of major development operations; the education of the public in the value of the archaeological heritage as a major element of the European cultural identity".

Following on this statement of policy by the Council of Ministers, the Preamble to the Convention emphasizes that the European archaeological heritage is "seriously threatened with deterioration because of the increasing number of major planning schemes" and that the "need to protect the archaeological heritage should be reflected in town and country planning".

The body of the Convention, in accordance with its stated aim, has a major provision -- Article 5 -- dealing with "Integrated conservation of the cultural heritage". States Party to the Convention are obliged to ensure that archaeologists participate in planning policies and the various stages of development schemes "to ensure well-balanced strategies for the protection, conservation and enhancement of sites of archaeological interest". Provision must also be made to ensure that archaeologists and planners consult one another to allow modification of plans affecting the archaeological heritage and, where necessary, an appropriate scientific examination of the site. Where sites are discovered during development work, they are to be preserved in situ when feasible.

This emphasis on sites and their recognition during the planning process reflects the change in emphasis in archaeology from excavation to use of non-destructive techniques in investigating the past life of humankind. However, for the process of protection to work, there must be a list of known sites. The Revised Convention obliges States party to institute a legal system making provision for the "maintenance of an inventory of its archaeological heritage and the designation of protected monuments and areas".

There is no mention of public involvement in these processes. No mention is made of how the inventory is to be compiled apart from requiring the finder of elements of the archaeological heritage to report this to the competent authorities. The only role of the public as envisaged by the Revised Convention is that of consumer of information to be provided by archaeologists interpreting the sites.

1.3 Recommendation No. R(98)4 on Historic Complexes

The full title of this is the Recommendation on Measures to Promote the Integrated Conservation of Historic Complexes Composed of Immovable and Moveable Property. The underlying idea is that some structures hold objects having such a relationship to the structure that the whole has a particular value greater than the sum of its parts. Thus, there may be a house where there is an historic link to the furniture in it. This could constitute an historic complex even though neither the house nor the furniture alone would be worthy of protection.

The Recommendation invites States to identify historic complexes and introduce a listing or classification system to ensure their protection. Planning is not specifically mentioned. It is suggested that States put in place legislation providing for the protection of historic complexes against removal or dispersal but this only answers some of the problems associated with planning. The public are not seen as being involved in the listing process. Only the owner is mentioned and the Recommendation says he or she should have the "opportunity to comment on or object to the proposed listing or classification". The only reference to the public appears in Paragraph 28:

> Recognition of the importance of the conservation and enhancement of historic complexes requires appropriate information and awareness programmes directed towards public authorities and, more particularly, elected local and regional representatives, public and private owners who have direct responsibility for their property, the public in general and, more importantly, young people, by encouraging their participation and promoting the dissemination of information using the techniques and means of mass communications.

What is meant by "encouraging their participation" is not explained.

1.4 Draft European Landscape Convention

This Draft has been prepared by the Council of Europe's Congress of Local and Regional Authorities of Europe. In November 1998, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, to whom the Draft had been referred by the Council of Ministers, recommended that the Ministers should consider the Draft with a view to its adoption in the near future.

The Draft deals with listing, planning and public participation. For example, the Council of Ministers is to prepare a "List of Landscapes of European Significance". The rules for registration are set out in the Draft and are to be further elaborated by the Ministers. Moreover, each State Party is required under Article 5(c) "to establish procedures for the participation of the general public... in the definition and implementation of" landscape policies aimed at landscape protection, management and planning. An Appendix to the Draft states (Paragraph 5) that this may be done by such action as:

> Inclusion of landscape aims and policies in existing town and country planning instruments at national, regional and local level, with particular emphasis on consideration of the landscape's value in building permit application files, and the inclusion of landscape considerations in environmental impact studies.

2. UNESCO

UNESCO standard setting instruments take two forms: recommendations and multilateral conventions. The latter are agreements among States with binding legal force. Recommendations are adopted by simple majority of the General Conference and prima facie have no legal force. However, they constitute a significant body of legal principle and UNESCO member States have an obligation to seriously consider them, where possible implement them, and to report on the measures they have taken in regard to them. Four of the Recommendations bear on the present subject.

2.1 Recommendation concerning the Safeguarding of the Beauty and Character of Landscapes and Sites 1962

Under this Recommendation, safeguarding is taken to mean preservation and, where possible, "the restoration of the aspect of natural, rural and urban landscapes and sites, whether natural or man-made, which have a cultural or aesthetic interest or form typical natural surroundings". Suggestions are made for scheduling extensive landscapes and isolated sites, although the Recommendation states that safeguarding should extend to the whole territory of the State and not just those scheduled areas. Urban and rural planning schemes should embody provisions defining the obligations to be imposed for the safeguarding of landscapes and sites. No mention is made of public participation.

2.2 Recommendation concerning the Preservation of Cultural Property Endangered by Public or Private Works 1968

This Recommendation came at a time when the threat to architectural, archaeological and historic sites and structures from uncontrolled construction projects was perceived to have reached major proportions. The creation of inventories of important cultural property is recommended but the general principle adopted is that "measures to preserve cultural property should extend to the whole territory of the State and should not be confined to certain monuments and sites". The necessity of including protection of cultural property in the planning process is stressed throughout the Recommendation although usually not in so many words. For example, there should be a body responsible for "preservation or salvage of cultural property endangered by private or public works" and this body should co-ordinate with those in charge of such work. Zoning schemes are recommended for archaeological reserves and historic quarters. There is no mention of public participation.

2.3 Recommendation concerning the Protection, at National Level, of the Cultural and Natural Heritage 1972

The duty of States to protect, conserve and present the cultural heritage is stressed in this document. There should be co-ordination of all scientific, technical, cultural and other resources to this end. Heritage should no longer be seen as a check on national development but as a determining factor in that development. Listing and planning are seen to play a major role in achieving these objectives. Thus, Member States of UNESCO are recommended to draw up an inventory for the protection of their cultural and natural heritage "including items which, without being of outstanding importance, are inseparable from their environment and contribute to its character". Plans should be prepared for the protection of groups of buildings and these should be "incorporated into the overall town and country planning policy for the areas concerned". Another specific suggestion is that planning legislation permitting industrial development, or public and private works, should take into account existing legislation on conservation.

The possibility of public participation is recognized in paragraph 11:

> The general public of the area should be associated with the measures to be taken for protection and conservation and should be called on for suggestions and help, with particular reference to regard for and surveillance of the cultural and natural heritage.

This is a limited form of participation and it is clear that the drafters were not seeing the public as having a significant role in the listing and planning process itself.

2.4 Recommendation concerning the Safeguarding and Contemporary Role of Historic Areas 1976

The purpose of this Recommendation was to emphasize to States the importance of historic areas together with their surrounds and the necessity of integrating these into the social life of the community. Safeguarding is seen as "the identification, protection, conservation, restoration, renovation, maintenance and revitalization of historic or traditional areas and their environment". A list of historic areas

and their surroundings should be established "at national, regional or local level". There should also be an inventory of public and private open spaces and their vegetation.

After the survey described above has been completed and before the safeguarding plans and specifications are drawn up, there should in principle be a programming operation in which due account is taken both of town-planning, architectural, economic and social considerations and of the ability of the urban and rural fabric to assimilate functions that are compatible with its specific character. (Paragraph 21)

There are numerous more specific suggestions for action to safeguard the heritage which have direct implications for planning.

Public participation is stressed. For example, in preparing safeguarding plans and documents, "the authorities should take the lead in sounding the opinions and organizing the participation of the public concerned" (Paragraph 17(c)). The programming operation mentioned above should "be undertaken with the closest possible participation of the communities and groups of people concerned" (Paragraph 21). Paragraph 35 reiterates the point:

> Safeguarding activities should couple the public authorities' contribution with the contribution made by the individual or collective owners and the inhabitants and users, separately or together, who should be encouraged to put forward suggestions and generally play an active part. Constant co-operation between the community and the individual should thus be established at all levels...

2.5 Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage 1972

As is well known, the purpose of this Convention is the identification, protection, conservation, presentation and transmission to future generations of immovable cultural and natural heritage of outstanding universal value. To this end there is an inventory – the famous World Heritage List – containing the heritage judged by the World Heritage Committee to meet criteria laid down by the Convention and further expanded in the Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention. Listing is thus a central component of the process.

But it must be clear that listing is not the act which imposes duties on States party to the Convention. The High Court of Australia, in the case *Richardson v. Forestry Commission* ([1987-1988] 164 C.L.R. 261) pointed out that "the status of a property as part of the cultural or natural heritage [as defined by the Convention] follows from its qualities rather than from their evaluation either by the relevant State Party or by the World Heritage Committee" (at 241). Moreover, "the fact that a property has not been included in the World Heritage List does not determine that the property does not have "an outstanding universal value" for purposes other than those "resulting" from inclusion in the List. The phrase "purposes other than those resulting from inclusion" [Article 12] is not easily understood but it excludes the purposes which may be served by inclusion of a property in the World Heritage List" (at 241). This emphasizes the fact that the obligations of the Convention apply irrespective of whether the property is included on the List. Thus, the List is not central to a State's obligations but it does have enormous public recognition and thus how it is composed is of great importance for the future of the heritage listed and that not listed.

The importance of planning is well recognized in the World Heritage Convention. For example, Article 5(a) requires States to "endeavour, in so far as possible, and as appropriate for each country" to adopt a general policy which aims to give the cultural and natural heritage a function in the life of the community and to integrate the protection of that heritage into comprehensive planning programmes.

In nominating a property to the List, the State concerned is required to indicate the laws which provide protection and explain how they work in practice.

There is no provision for public participation in the Convention itself. However, the Guidelines state that "Participation of local people in the nomination process is essential to make them feel a shared responsibility with the State Party in the maintenance of the site". Further, when discussing the nomination of towns to the List, the Guidelines indicate that it is essential there should be "informed awareness on the part of the population concerned, without whose active participation any conservation scheme would be impractical".

The Convention dates from 1972 and thus predates the *Recommendation concerning the Safeguarding and Contemporary Role of Historic Areas 1976*. Nevertheless, it has been expanded by the Guidelines and by other statements of principle bearing on the subject at issue.

3. Summary

The attitude of the Council of Europe to public participation in listing and planning processes, as exemplified by its international instruments, has been variable. Within UNESCO, there appears to be a gradual progression in the recognition afforded such participation. Early Recommendations made little mention of this but succeeding ones have laid increasing emphasis on the matter until we now find in the Guidelines to the *Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage 1972* explicit statements emphasizing the importance of public participation. Is this a factor of the subject matter of the instruments concerned? For example, is the significance for planning of historic complexes and the creation of inventories listing these less demanding of public participation than is that of the creation of the World Heritage List? Surely the answer should be "no". The designation of historic complexes is ultimately for the benefit of the public. The public should have a say in what is done in its name and particularly where this could have an effect on individual members of the public such as neighbours, academic researchers, conservators etc.

A significant factor may be the institutional underpinning of the *Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage 1972*. It has a permanent secretariat provided by UNESCO in the form of the World Heritage Centre. The Intergovernmental Committee for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage ("World Heritage Committee") performs specified functions under the Convention and is the designated recipient of reports on State activities applying the Convention. Both the International Council for Monuments and Sites and the International Union for Conservation of Nature and Natural Resources play a role in the nomination process. The knowledge accumulated by these various bodies in performing their functions means that the actual implementation of processes under the Convention can be adjusted to take account of changing circumstances and perceptions.

The Council of Europe instruments do not have this institutional backing. The architectural and the archaeological conventions both provide for a committee of experts to monitor their application and report periodically to the Council of Ministers on the operation of policies affecting their respective subject matter and on the implementation of principles embodied in the Conventions. In principle this is what is needed but in practice the system does not seem to work.

The current international instruments are not the last. For example, States are now drafting a Convention for the Protection of the Underwater Cultural Heritage. The possibility of a list of shipwreck sites has been discussed but is still hotly debated. Public participation is not mentioned in the current draft and there is no proposal for an oversight body. The World Heritage Centre, in spite of its name, is solely devoted to activities in connection with the *Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage 1972*. Its composition and outlook would have to be changed considerably if oversight functions under other international instruments were to be given it. In the Council of Europe, perhaps a central body of experts would be more efficient than the current set-up. But it is absolutely essential that there be a permanent secretariat servicing such a group; making sure that States report on time and the policies of the various instruments are truly implemented by those States that have accepted them.

Virtually all the international instruments referred to earlier in this paper contain provisions on educating the public in the values that the particular instrument concerned embodies. For example, the *Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe* in Article 15(1) requires States party:

> To develop public awareness of the value of conserving the architectural heritage, both as an element of cultural identity and as a source of inspiration and creativity for present and future generations.

Education for this purpose is indeed a vital element in developing processes for protection of the cultural heritage. However, the public must have a more significant role than merely acting as passive recipients of information. They must be seen as playing a vital part in the interaction between listing and planning that lie at the heart of these international instruments.

LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL REGISTRO Y PLANIFICACIÓN DEL PATRIMONIO

Patrick J. O'Keefe
UNESCO

La actitud del Consejo de Europa respecto a la participación del público en el proceso de clasificación de los bienes patrimoniales y de la planificación relativa a su protección y gestión, ha seguido una trayectoria variable, según se desprende de los instrumentos internacionales emanados de dicha institución. En lo que atañe a la UNESCO, podemos observar una tendencia progresiva en el reconocimiento otorgado a la participación ciudadana. Aunque las primeras Recomendaciones apenas contenían menciones a este aspecto, posteriormente han ido concediéndole mayor importancia y, hoy en día, podemos encontrar manifestaciones explícitas que ponen de relieve el valor concedido a la misma en las *Directrices* que desarrollan la aplicación de la *Convención para la Protección del Patrimonio Cultural y Natural de 1972*. No obstante, cabe preguntarse si se trata de un aspecto sustantivo dentro de la materia objeto de esos instrumentos. Por ejemplo ¿la planificación en conjuntos históricos y la confección de los correspondientes inventarios exige una participación ciudadana similar a la que concierne a la Lista del patrimonio Mundial? La respuesta, sin duda, ha de ser que no. Pero, de hecho, la declaración de conjuntos históricos persigue un beneficio público. De modo que los ciudadanos deben poder manifestarse en algo que se realiza en su propio nombre, especialmente cuando de ello se derivan consecuencias para determinados particulares, como son los vecinos, investigadores, conservadores, etc.

Un factor significante puede ser la estructura institucional derivada de la antedicha *Convención*. Por una parte, cuenta con un secretariado permanente que proporciona la propia UNESCO, esto es, el Centro del Patrimonio Mundial. Por otra, el Comité Intergubernamental para la Protección del Patrimonio Cultural y Natural ("Comité del Patrimonio Mundial") tiene encomendadas funciones específicas por la Convención y actúa como receptor de los informes sobre la actuación seguida por los Estados en la aplicación de la misma. Tanto ICOMOS como la UICN desempeñan un cometido en el pro-

ceso de nominaciones de bienes a patrimonio Mundial. La experiencia acumulada por todas esas entidades puede servir para que el desarrollo de la Convención, en la práctica, tenga en cuenta la realidad evolutiva de las circunstancias y de los puntos de vista.

Los instrumentos emanados del Consejo de Europa no tienen el mismo soporte institucional. Las convenciones sobre arquitectura y arqueología prevén la existencia de sendos comités de expertos que deben realizar un seguimiento de la efectiva aplicación de aquellas, e informar periódicamente al Consejo de Ministros sobre las políticas operativas que incidan en sus respectivos campos, así como sobre el desarrollo de los principios contenidos en dichas convenciones. Aunque, en principio, este sistema viene a responder a las necesidades planteadas, no parece que resulte eficaz en la práctica.

Pero las disposiciones internacionales más conocidas, a las cuales hemos hecho referencia, no son las últimas de este género. Así por ejemplo, los Estados están elaborando actualmente una Convención para la Protección del Patrimonio Cultural Sumergido. Aunque se está discutiendo la posibilidad de establecer una lista de sitios con restos de naufragios, las conversaciones se mantienen aún en un punto álgido. En el borrador existente hasta ahora no se hace mención de la participación pública y tampoco hay una propuesta relativa a una entidad de supervisión. El Centro del Patrimonio Mundial, a pesar de su pomposo nombre, solo se dedica a aspectos relacionados con la Convención de la UNESCO mencionada más arriba, y si se pretendiera que extendiese sus funciones a otros asuntos derivados de nuevos acuerdos internacionales habría que modificar notablemente su composición. Por lo que respecta al Consejo de Europa, probablemente resultaría más eficaz crear un grupo centralizado de expertos que proseguir con su actual organización. Pero, en cualquier caso, cabe afirmar que resulta esencial contar con los servicios de un secretariado permanente que asegure que los Estados presenten sus informes dentro de los plazos establecidos y que aquellos que se hayan adherido a los distintos instrumentos internacionales pongan en práctica el contenido de los mismos.

Todos los instrumentos internacionales a los que hemos hecho referencia contienen disposiciones tendentes a educar a los ciudadanos en los valores que en ellos se defienden. Por ejemplo, la Convención para la Protección del Patrimonio Cultural Europeo, en su artículo 15 (1) requiere que cada Estado parte fomente la toma de conciencia del público sobre la necesidad de conservar el patrimonio arquitectónico, tanto como elemento representativo de la identidad cultural, como por su carácter de fuente de inspiración y creatividad para las generaciones del presente y del futuro. Dentro de ese objetivo, la educación constituye sin duda un factor esencial para desarrollar el proceso de protección del patrimonio cultural. No obstante, es preciso que el público desempeñe un papel más destacado que el de mero recipiente pasivo de información. Los ciudadanos han de tomar parte destacada en una relación interactiva entre la clasificación de los bienes patrimoniales y la planificación de su gestión, interacción que subyace en lo más profundo y vital de esos instrumentos internacionales.

PRIVATE AND PUBLIC INTEREST IN BUILDING LAW AND HERITAGE LAW IN GERMANY

Werner von Trützschler[1]
Chairman of the ICOMOS International Scientific Committee on Legal, Administrative and Financial Issues

Germany is a federal state. Legislative authority is therefore divided between the Federation and the Länder, the federal states. We do not need to enter into details in this context, but suffice it to say that the regulation of building law is predominantly federal law whereas for heritage law regulation lies exclusively in the different individual laws of the 16 Länder. Furthermore there are local authority provisions pertaining to construction and monument law in the form of local authority statutes on the strength of legal authorisations, which have the same legal validity as federal laws or the laws of the Länder. The implementation of all laws, including the federal laws, rests with the Länder. The administrative structures in the Länder are similar, with the administrative departments being organised generally on three levels (lower authority = town/county, middle authority = district or similar subdivision, upper authority = regional state or "Land" ministry). Alongside these authorities which are authorised to take decisions, in almost all the Länder there also exist consultative specialised bodies which are the State Offices for the Preservation of Monuments. Their principal role consists in representing the interests of conservation and protection of monuments in the tug-of-war of conflicting interests.

Within this broad outline the relevant legislation for the preservation and protection of monuments is the following. Town planning is regulated in the Federal Building Act. Essentially there are two levels of planning: the land-use plan as the preparatory plan and the building plan as the binding building plan. The land-use plan is for the whole municipality. It contains the basics of the urban development and of the resulting type of land use, e.g. building plots, green belt, etc. The building plans set the building suitability of the land in detail. They are devised from the land-use plans. Building project approval is also regulated in the Federal Building Act,

[1] *Dr. in Law*

not only in the purview of a building plan but also in areas for which no building plan exists, with different provisions for those areas situated within and those situated outside built-up areas. Furthermore the Federal Building Act contains regulations for regeneration measures for the rectification of town planning failings and for town planning development measures. Additionally, requirements for the nature of construction of buildings, principally in terms of structural aspects, and the details of the planning permission procedure are regulated in the building laws of the Länder.

Alongside the definition of the term "monument" including archaeological and non-fixed monuments, the laws of the Länder for the protection of monuments (heritage laws) contain provisions safeguarding monument areas (ensembles) and protecting monument surroundings. Depending on which of the Länder the monument in question is situated in, monument status is founded on two different legal bases: it is either rooted directly in law and the registration in a list of monuments is purely for information, or otherwise registration on a list of monuments has a constitutive effect, i.e. a building attains the status of a protected historic building or site only upon being entered on the list. Alterations to a monument require an authorisation unless such alterations also require a planning permission according to building law.

Planning decisions regarding building plans as well as individual decisions on individual applications according to building or heritage law can be decisive for the undisturbed survival of for instance an historic building or archaeological site. If for example a building plan foresees for a property on which a listed residence from the last century is situated the possibility of building a high-rise block of ten times the floor space of the existing protected villa, then a subsequent appropriate demolition application for the listed building, together with a building application for the high-rise building included in the plan, cannot be refused without compensation being paid by the state. Since money for compensation is usually not available, the demolition will probably be approved and the historic villa will disappear. Thus in this example a stipulation in the building plan leads indirectly to the destruction of an historic building. For individual decisions regarding a monument, the effect of the decision on the monument is obviously more evident. So for example, the approval of a renovation application which requires the gutting of a building, can lead to the almost total removal of the historical character of a building and an essential part of what made it a listed monument.

How then can a citizen, whose interests do not necessarily need to coincide with those of the preservation of the historic building or site, present these interests in the procedures and do so successfully? And how can the interests of preservation of monuments be presented in the proceedings and done so successfully? Two different questions which both belong under the heading "participation".

First private participation i. e. consultation of the public, of the citizen: in the planing procedures, i.e. during the drawing up of land-use plans and of building plans, the Federal Building law provides for the public notification of the citizen at the earliest possible stage of the following:

the general aims and purposes of the plan;
the foreseeable effects of the plan, and
other possible solutions under consideration for the renovation and development of the areas.

The first public consultation is performed before the draft of the plan is finalised. The local authorities can decide themselves on the means and ways of participation. For non problematic planning procedures, the local authorities provide, usually through advertising in the press, the opportunity for a single discussion forum in the administration. For extensive and significant or controversial planning procedures, civil assemblies are often convened, in which the planning is presented and discussed. Citizens' arguments in this consultation procedure are to be included in further planning considerations. As soon as the draft plan is ready, a second official public consultation follows. The topic of this consultation is the draft plan, which must be publicly displayed. The display must be announced in advance. Generally this is also announced through the press. The draft plan must then be displayed for one month for public inspection together with an explanatory report or statement of reasons. As for the first civil consultation, anyone i. e. not only the local population may comment on the plan either in writing or in person. The local authority must deal with the content of the comments and communicate the result of this review to the public. Should the local authority not follow the arguments of the public, it must submit these arguments to the next highest (middle) administrative authority which has to approve a building plan.

In practice these significant possibilities of public participation are often intensively used. Thus, for controversial plans, citizens' initiatives may be undertaken and/or petitions started.

The more citizens that participate therein, the more weight is added to the demand and the more difficult it becomes for a town council or district council, which must pass a planning resolution, to ignore relevant suggestions. In exceptional cases in the past this has fully benefited the preservation of monuments. Should a building plan be altered due to arguments presented by the public, the altered draft plan must be resubmitted, i.e. the consultation procedure starts once again.

Other than for the building plan, with regard to which everyone can express themselves in the framework of public participation, civil consultation in town planning reconstruction measures is restricted to those concerned, especially to the owners, tenants and lease-holders. Of course also in this context citizens have the opportunity of not only stating their ideas, desires and objections but also of discussing them.

Foal individual decisions and rulings by an authority which intervenes in the rights of a person concerned, the latter must be consulted. This obligation results from the federal administrative procedure law and similar laws of the Länder and is also, to a certain extent, specially regulated in building law and in heritage law. However even when no explicit regulation is standardised there, the provisions of the administrative procedure laws take effect. Thus, for the decision about applications for a building contract or for a permission in heritage law, for example, each neighbour of

the property must be granted a hearing prior to the decision. For the registration of historic buildings or sites in a list of historic buildings or sites, the owner of the property must be granted a hearing if this registration has a constitutive effect.

Both planning and individual decisions are subject to legal control by law courts. Citizens affected in their rights can have building plans inspected by means of a direct judicial review of the norm or they can wait and see if an individual decision is taken against them or if an adverse ruling is issued on the strength of a building plan, before having these underlying statutes and plans inspected in a trial on the legitimacy of the individual decision ("incident - review"). Individual decisions which affect a citizen's rights (this can also be a neighbour for example), are examined by an administrative court after entering into legal action. Such legal action is conditional on the performance of administrative proceedings reviewing the objection, i.e. the citizen must always initially turn to the administrative authority which issued the decision objected to.

Now to a response to the second question. How can the interests of the protection and preservation of monuments be successfully brought to bear in building law and heritage law. Besides participation of the public a consultation of the bodies responsible for matters of public interest is performed in the administrative proceedings. Bodies representing public interests as a rule are statutory authorities, to which tasks specified by law (i.e. publicly) and the representation of specific concerns are conferred.

Therefore, for example, nature preservation authorities, water boards, surveying departments, road construction departments, health authorities, forestry commissions, agricultural authorities, mining authorities, chambers of industry and commerce, to name but a few, are all public interest bodies. Such bodies also include the State Offices for the preservation of Monuments, which in their capacity as specialist authorities are required to represent the interests of the protection and preservation of monuments. Those persons who preserve local heritage in an honorary capacity belong to this group too. Obviously in each procedure in each area not all possible public bodies participate, but only those whose tasks and interests might be affected. In building and heritage law the interests of the protection and preservation of monuments are affected as a rule. The individual Länder State Offices for the protection and preservation of monuments are therefore always required to take part in these procedures. In building planning proceedings this is to be performed, according to federal building regulations, as early as possible, i.e. parallel to the first public consultation. For town planning reconstruction measures a consultation is also prescribed. The same applies for the building perm proceedings and heritage law authorisation proceedings.

For the preparation of a decision in planning proceedings as well as in the individual proceedings, the public and private interests brought up in the course of the consultations and hearings are to be considered against each other. In the light of this judgement the decision is to be taken. Article 1, Paragraph 5 of the Federal Building Act (abridged) illustrates which interests and goods are to be weighed up against each other. According to this provision the following should especially be taken into consideration for the preparation of building plans:

- healthy living and employment conditions and the safety of the inhabitants or the work force;
- the residential needs of the population;
- the social and cultural needs of the population;
- the formation, renewal and further development of urban areas and the shaping of the town and landscape;
- the interests of the protection and preservation of historic buildings and sites;
- the interests of churches and religious organisations regarding the public right to worship and pastoral care;
- the interests of the protection of the environment and nature and the preservation of the countryside;
- the interests of the economy including the protection and creation of jobs, etc.;
- the interests of defence and civil protection.

In summary it should be noted that distinct participation procedures in the legal spheres treated here (just as in all other legal spheres) ensure that not only the interests of the individual, but also the interests of the protection and preservation of monuments are covered under all proceedings. It is true that there are a great number of other interests opposing these interests, which are also to be taken into consideration in the proceedings. The broad consultation possibilities therefore do not ensure the enforcement of interests. The decisive issue remains the quality of the arguments, i.e. the contents brought forward in the consultations.

INTERÉS PÚBLICO Y PRIVADO EN LA NORMATIVA EDIFICATORIA Y DEL PATRIMONIO CULTURAL EN ALEMANIA

Werner von Thrützschler[1]

Presidente del Comité Científico Internacional de Asuntos Jurídicos, Administrativos y Económicos, de ICOMOS

[1] *Doctor en Derecho*

Dada la estructura federal de Alemania, las competencias legislativas se hallan divididas entre la federación y los diferentes estados (de aquí en adelante nos referiremos a su denominación en alemán, esto es, los Länder). Sin entrar en detalles, debemos aclarar que la normativa edificatoria es predominantemente federal, mientras que la regulación del patrimonio cultural corresponde exclusivamente a cada uno de los 16 Länder. Existen incluso otras normas locales relativas a aspectos constructivos y monumentales, como autorizaciones o permisos, que poseen la misma fuerza legal que las disposiciones federales y las de los Länder. Por otra parte, el desarrollo de la normativa federal corresponde a los Länder. Dentro de éstos, la estructura administrativa es similar, y los departamentos se organizan generalmente en tres niveles: Bajo (ciudad, comarca), medio (provincia o similar), y alto (regional o del Länder). Junto a esas instancias administrativas con capacidad de tomar decisiones, en casi todos los Länder existen también organismos consultivos especializados que conforman las Oficinas Estatales de Protección de Monumentos. La función principal de estas últimas consiste en defender la conservación y protección de los monumentos cuando se plantee un conflicto de intereses.

Dentro de ese amplio marco de referencia, la normativa sobre preservación y conservación de monumentos es la siguiente: La planificación urbana se encuentra regulada por la Ley Federal de la Construcción. Básicamente existen dos niveles de planificación. Por una parte, el plan de aprovechamiento del suelo que tiene un carácter previo o preparatorio y, por otra, el plan de edificación y urbanización que es el definitivo. El primero se aplica a todo el término municipal. En él se indican los rasgos básicos del desarrollo urbanístico y del uso del suelo, por ejemplo los lugares destinados a construcción, zonas verdes, etc. Los planes de edificación y urbanización establecen con detalle las posibilidades constructivas y urbanísticas de cada zona, a partir de los planes de aprovechamiento antedichos. La aprobación de los proyectos de construcción y urbanización se encuentra regulada por la Ley Federal, no solo en lo relativo a aquellas áreas contempladas dentro de un plan de edificación o urbanismo, sino también en las que no están incluidas dentro de éstos, previendo medidas diferentes para las ubicadas dentro o fuera de zonas edificadas. Así mismo, incluye medidas tendentes a rectificar deficiencias del planeamiento urbanístico y a promover su desarrollo. Por su parte, la normativa de construcción de edificios emanada de los Länder regula otros aspectos como los requisitos relativos a la naturaleza de las construcciones, especialmente en lo concerniente a estructuras, y detalles sobre el procedimiento para la obtención de permisos o licencias dentro de la planificación.

Junto a la definición de "monumento" que incluye bienes arqueológicos y otros indeterminados, la normativa de los Länder sobre patrimonio cultural contiene disposiciones dirigidas a la salvaguarda de conjuntos monumentales y a la protección de los entornos de monumentos. Según el Länder en que se hallen situados los monumentos son calificados como tales por uno de los dos siguientes procedimientos: la ley determina cuáles son, y su inclusión en un registro o inventario solo tiene efectos informativos, o bien dicha inclusión tiene efectos constitutivos, es decir, que solo se consideran inmuebles o sitios históricos merecedores de protección aquellos que se inscriben en la correspondiente lista. Por lo que se refiere a las posibles alteraciones de los monumentos, están sujetas a autorización expresa, salvo en los casos en que requieran un permiso urbanístico conforme a la Ley de la Construcción.

Las decisiones propias del planeamiento en materia de planes edificatorios o urbanísticos, así como las resoluciones concretas o individualizadas en el marco de la correspondiente normativa, o bien en el marco de la normativa sobre patrimonio cultural, pueden ser decisivas para asegurar la supervivencia de un edificio histórico o sitio arqueológico.

Si, por ejemplo, en un lugar en el que se halle situado un edificio residencial protegido del siglo pasado, un plan de urbanismo contempla la posibilidad de construir un bloque en altura que tenga una superficie útil diez veces mayor que el inmueble protegido, el estado no podrá negarse a autorizar la demolición de éste y la construcción del bloque en altura, sin proceder a pagar, como contrapartida, la correspondiente indemnización . Y, como habitualmente no se dispone de la suma que debería pagarse como indemnización, lo más probable es que se autorice la demolición dando lugar a la desaparición del edificio histórico. De esta forma, una disposición del plan de edificación conduce indirectamente a la destrucción de un inmueble histórico. Cuando se trata de decisiones concretas e individualizadas relativas a un monumento, el efecto sobre este último es, obviamente, más evidente. Así por ejemplo, la aprobación de unas obras de reforma que requieran la renovación del inmueble pueden llevar a la supresión casi total del carácter histórico del mismo y de una parte esencial de aquello en lo que se fundamentó su consideración como edificio catalogado.

Entonces ¿cómo puede un ciudadano cuyo interés no coincida necesariamente con la preservación de un edificio histórico o un sitio, hacer valer su interés - incluso con éxito- en este tipo de procedimientos? Y, en los mismos casos, pero a la inversa, ¿cómo se puede defender válidamente el interés favorable a la preservación? He aquí dos cuestiones que tienen que ver con la "participación".

La participación en una primera fase, esto es, a través de la consulta pública ciudadana en el proceso de planificación, tiene lugar en la fase de redacción de los planes de aprovechamiento u ordenación del territorio y de los planes de urbanismo, ya que la Ley Federal arriba mencionada prevé que, mediante notificación pública, se proceda a informar al ciudadano, lo antes posible, sobre los siguientes aspectos:

Objetivos y alcance general del plan;

Efectos previsibles del mismo;

Y otras posibles soluciones susceptibles de ser sometidas a consideración con vistas a la renovación y desarrollo del área.

La primera consulta pública tiene lugar antes de que se ultime el borrador del plan. Las autoridades locales pueden decidir por sí mismas los medios y las vías de participación. Cuando se trata de procesos de planificación que no resultan problemáticos, las autoridades locales proporcionan, normalmente a través de anuncios en la prensa, la oportunidad

de un foro de discusión único en la propia administración. Cuando se trata de planes de gran envergadura y alcance, o de naturaleza controvertida, es frecuente convocar asambleas públicas en las que se presentan y discuten los planes. Los argumentos esgrimidos por los ciudadanos en estos encuentros se tienen en cuenta en las consideraciones posteriores. Nada más aprobarse el borrador del plan, se produce una segunda consulta popular sobre el mismo que ha de ser presentado públicamente. Dicha presentación debe ser anunciada con anterioridad, lo cual se hace habitualmente a través de la prensa. Luego se somete a exposición pública durante un mes junto a un informe razonado o una exposición de motivos. En esta primera consulta pública, cualquier persona, y no solamente la comunidad local afectada, puede hacer comentarios al plan, sea por escrito o personalmente. La autoridad local debe tener en cuenta el contenido de las exposiciones y hacer público el resultado de sus propias consideraciones sobre las mismas. En el caso de que no esté de acuerdo con los argumentos del público, deberá someterlos a estimación de la instancia administrativa inmediatamente superior encargada de aprobar el plan.

En la práctica, se da un alto grado de participación pública a través de estos cauces. Ello permite que, cuando se trata de planes controvertidos, las iniciativas ciudadanas sean tenidas en cuenta, o bien que se produzcan alegaciones.

Cuanto mayor es la participación, más se acrecienta el peso de las demandas presentadas y resulta más difícil para un ayuntamiento o para aquella instancia comarcal superior que deba aprobar el plan ignorar las sugerencias significativas. En casos excepcionales esto ha llegado a favorecer la conservación de algunos monumentos. Cuando un plan de urbanismo pueda resultar modificado a consecuencia de los argumentos esgrimidos por el público, el borrador deberá ser reconsiderado, iniciándose de nuevo el procedimiento de consulta.

Con independencia de los planes de urbanismo en los que, como se ha dicho más arriba, todo el mundo tiene derecho a expresarse en el marco de la participación ciudadana, cuando se trata de un plan que contempla medidas de reconstrucción, la consulta pública se restringe a los afectados, especialmente los propietarios, poseedores y arrendatarios. Este contexto brinda a dichos ciudadanos no solo el derecho a manifestar sus ideas, deseos y objeciones, sino también la posibilidad de defenderlas participando en su discusión.

Siempre que una autoridad dicte reglas o disposiciones, o bien realice algún acto administrativo concreto que afecte a los derechos de una persona, ésta debe ser consultada. Esta obligación deriva de la normativa relativa al procedimiento administrativo, tanto de carácter federal como propia de los Länder y, hasta cierto punto, se encuentra también especialmente regulada en la normativa de la construcción y del patrimonio cultural. Pero incluso aunque no se halla explícitamente recogida en estas últimas, los antedichos preceptos sobre procedimiento administrativo producen el citado efecto. Por tanto, es preciso garantizar a todos los vecinos de un inmueble el derecho a ser oídos cuando haya de producirse una decisión sobre los efectos de un contrato de construcción o una autorización en el ámbito de la normativa del patrimonio cultural. También cuando se trate de incluir un edificio o conjunto en un inventario o catálogo de inmuebles o sitios protegidos, y siempre que este hecho pueda producir consecuencias jurídicas derivadas de su clasificación patrimonial, debe darse audiencia al propietario.

Tanto la planificación en sí misma como las decisiones administrativas de carácter individualizado están sujetas a control judicial. Los ciudadanos cuyos derechos resulten afectados pueden solicitar una inspección judicial de los planes de urbanismo y construcción, bien mediante la revisión judicial directa de la normativa del propio plan, o bien esperando hasta ver si se produce alguna decisión que les afecte negativamente, o si el desarrollo del plan se plasma en algún tipo de regulación adversa, antes de solicitar que se proceda a la inspección del plan y las reglas de aplicación derivadas del mismo, dentro de un proceso específicamente destinado a dictaminar la legitimidad del acto administrativo concreto al que se hace referencia más arriba (es decir, esta segunda posibilidad constituye una revisión derivada de un incidente concreto). Las decisiones individualizadas que afecten a derechos de los ciudadanos (puede tratarse también de un vecino, por ejemplo), una vez que son sometidas a consideración judicial, son examinadas por un tribunal de naturaleza administrativa. La vía judicial queda así condicionada a la previa revisión de la objeción por la vía administrativa, de modo que el ciudadano debe recurrir previamente ante la instancia de la administración de la que emanó la decisión controvertida..

Con respecto a la segunda cuestión, veremos ahora cómo puede introducirse con éxito el interés por la protección y conservación de los monumentos dentro del entramado normativo relativo a la construcción y al patrimonio cultural. Dentro del procedimiento administrativo, junto a la participación ciudadana se realiza también una consulta a los organismos responsables de velar por el interés público. Estos, normalmente, son entidades oficiales a los que la legislación confiere tareas específicas de carácter público, así como la representación de determinados intereses. Por ejemplo, organismos de defensa de la naturaleza, y distintas instancias que tienen encomendadas tareas relacionadas con el cuidado y vigilancia del agua, de la construcción de carreteras, de la salud, de los montes y bosques, de la agricultura, y de las minas, cámaras de comercio e industria, etc. Entre ellos también figuran las Oficinas Estatales para la Protección de Monumentos que, en su calidad de especialistas responsables dentro de la esfera oficial, han de representar a aquellos intereses relacionados con la defensa y protección de los monumentos. También pertenecen a esa categoría las personas que se encargan de la protección del patrimonio a escala local con carácter meramente honorífico. Como es obvio, no todos los organismos de este tipo toman parte en todos los procedimientos administrativos, sino solo aquellos que puedan verse afectados en las tareas e intereses que tienen encomendados. Por regla general, los intereses relativos a la protección y conservación de monumentos se ven afectados por las actuaciones legales que tienen que ver con el urbanismo, la construcción y el patrimonio cultural. Por tanto, las antedichas Oficinas Estatales de cada Länder se ven siempre requeridas a tomar parte en este tipo de procesos. De acuerdo con la normativa federal, en los procedimientos relativos a los planes de construcción, dicha intervención debe tener lugar lo antes posible, es decir, de forma simultánea a la primera consulta ciudadana. También es necesario consultar a dichas Oficinas ciando se trata de medidas de reconstrucción dentro de los planes de urbanismo, así como en lo relativo a permisos de construcción y autorizaciones relacionadas con la normativa propia del patrimonio cultural.

La elaboración de una decisión, ya sea de tipo general o individualizada, en un proceso de planificación, debe tener debe tener en cuenta los intereses públicos y privados puestos de manifiesto en el transcurso de la evacuación de los antedichos trámites administrativos de consulta y audiencia a los interesados. Cualquier decisión ha de ser adoptada a la luz del juicio suscitado por los mismos. El artículo 1 de la ley Federal de la Construcción, en su párrafo 5, ilustra sobre aquellos intereses y bienes que deben ser sopesados en la confrontación. De acuerdo con ello, a la hora de preparar nuevos planes de construcción será preciso tener en cuenta de forma especial los siguientes aspectos:

- Condiciones de salubridad, empleo y seguridad de los trabajadores;
- Necesidades residenciales de la población;
- Necesidades sociales y culturales de la población;
- Formación, renovación y desarrollo futuro de las áreas urbanas y configuración de la ciudad y el paisaje;
- Interés de la protección y salvaguarda de los monumentos y los sitios de valor cultural;
- Interés de las iglesias y organizaciones religiosas en lo que concierne al derecho público a practicar el culto y a la labor pastoral;
- Interés de la protección del medio ambiente y la naturaleza, así como de la salvaguarda del medio rural;
- Interés de la economía extensivo a la protección y creación de empleo, etc.;
- Interés de la defensa y protección civiles;

En resumen, es preciso constatar que los distintos procedimientos de participación contemplados en los marcos normativos a los que se ha hecho referencia (al igual que en cualquier otra esfera legal) garantizan que en todos los procesos se aseguran no solo los intereses individuales, sino también los relativos a la protección y salvaguarda de los monumentos. Es cierto que existen muchos otros intereses contrapuestos a estos, los cuales también son tenidos en cuenta. Por tanto, las amplias posibilidades abiertas por la consulta no aseguran, por sí mismas, la fuerza de determinados intereses, sino que el hecho determinante consiste en la calidad de los argumentos, es decir, en el contenido de las alegaciones formuladas a través del procedimiento de consulta.

PLANEAMIENTO URBANO Y CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Alfredo Conti[1]
Secretario General de ICOMOS Argentina

1.- Marco conceptual

La conservación del patrimonio arquitectónico como variable fundamental del planeamiento urbano y territorial es un concepto que ha quedado claramente establecido en varios documentos internacionales que constituyen la base teórico doctrinaria de las intervenciones sobre el medio heredado.

Las Normas de Quito, documento surgido de una reunión sobre el patrimonio monumental americano realizada en 1967, introduce, tres años después de la Carta de Venecia, significativas consideraciones referidas al patrimonio como recurso económico e instrumento para el desarrollo y especifica que, para llevar a cabo con éxito una política de puesta en valor, es necesario contar con condiciones legales apropiadas y con instrumentos técnicos que las hagan posibles. Considera que los proyectos de puesta en valor del patrimonio monumental forman parte de los planes de desarrollo nacional y deben, en consecuencia, integrarse a los mismos.

La Declaración de Amsterdam (1975) introduce el concepto de "conservación integrada" y hace hincapié en que la conservación del patrimonio arquitectónico debe convertirse en *"parte integrante del planeamiento urbano y*

[1] *Arquitecto*

regional en lugar de ser tratado como una consideración secundaria o que requiere sólo una acción incidental". Por otra parte, enfatiza el papel fundamental que cabe al municipio: *"La conservación integrada involucra la responsabilidad de las autoridades municipales y reclama la participación de los ciudadanos. Las autoridades municipales deberían asumir responsabilidades específicas y generales en la protección del patrimonio arquitectónico..."*.

En lo que concierne al ICOMOS, la Carta para la conservación de ciudades y áreas urbanas históricas, adoptada en la Asamblea General realizada en Washington en 1987, especifica que *"la conservación de ciudades y áreas urbanas históricas sólo puede ser eficaz si se la integra en una política coherente de desarrollo económico y social, y si se la toma en consideración en el planeamiento territorial y urbano en todos sus niveles"*.

En síntesis, los principales documentos internacionales insisten tanto en la inclusión de la conservación del patrimonio en el marco del planeamiento urbano, como en el papel que cabe a la instancia municipal, considerando que es la escala del poder público que se encuentra más estrechamente ligada al tratamiento de temas como usos del suelo y códigos urbanos y de edificación.

El propósito de estas notas consiste en presentar, a través de un caso de estudio, la situación en la Provincia de Buenos Aires, Argentina, donde, a pesar de contar con la base jurídica y administrativa pertinente para encarar la tarea en el marco enunciado, es posible notar una serie de deficiencias, observables en los resultados obtenidos.

2.- Marco jurídico

En la República Argentina, la reforma de la Constitución Nacional aprobada en 1994 introduce la conservación del patrimonio cultural en el capítulo dedicado a nuevos derechos y garantías, al expresar que *"todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo... Las autoridades proveerán a la protección de este derecho a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica y a la información y educación ambientales..."*

En el caso específico de la Provincia de Buenos Aires, el texto constitucional provincial incluye el tema en el capítulo dedicado a Declaraciones, Derechos y Garantías, expresando que *"La Provincia preserva, enriquece y difunde su patrimonio cultural, histórico, arquitectónico, arqueológico y urbanístico; y protege sus instituciones..."*.

En lo que concierne al planeamiento urbano y regional, el principal texto normativo vigente en la Provincia es la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, del año 1977. Esta norma define como objetivos, entre otros, *"asegurar la preservación y el mejoramiento del ambiente, mediante una adecuada organización de las actividades en el espacio"* y *"la preservación de las áreas y sitios de interés natural, paisajístico, histórico o turístico, a los fines del uso racional y educativo de los mismos"*. En lo que concierne al papel de los municipios, establece que *"la responsabilidad primaria del ordenamiento territorial recae en el nivel municipal..."*, disponiendo que *"los municipios contarán, dentro de la oficina de planeamiento, con un sector de planeamiento físico que tendrá a su cargo los aspectos técnicos del proceso de ordenamiento territorial del partido"*. Dispone, además, que *"el plan de ordenamiento organizará físicamente el territorio... fijará los sectores que deban ser promovidos, renovados, transformados, recuperados, restaurados, preservados, consolidados o de reserva determinando para cada uno de ellos uso, ocupación y subdivisión del suelo, propuesta de infraestructura, servicios y equipamiento, así como normas sobre características morfológicas"*.

A partir de la lectura de los documentos internacionales y de las normas provinciales citadas, queda claro que al gobierno municipal le cabe un papel fundamental y conductor en la gestión del patrimonio urbanístico y arquitectónico. Las funciones a desempeñar por las comunas en el tema pueden sintetizarse del siguiente modo:

- Definición de políticas, planes y estrategias para la gestión del patrimonio urbanístico y arquitectónico, integrados en los planes de ordenamiento territorial y usos del suelo.
- Identificación e inventario de los bienes componentes del patrimonio.
- Elaboración de normas generales de planeamiento y específicas referidas a la conservación del patrimonio.
- Definición y puesta en práctica de programas de difusión y participación comunitaria

Más allá del esquema enunciado, la realidad es que gran parte de los municipios de la Provincia no han desarrollado con éxito la misión encomendada tanto por los documentos internacionales como por los instrumentos legales citados. La situación será explicada a partir de la exposición de un caso concreto, la ciudad de La Plata, capital provincial.

3.- El caso La Plata

La ciudad de La Plata fue fundada en 1882 especialmente para capital de la Provincia de Buenos Aires. Una de sus características principales es el riguroso plan con que fue concebida, síntesis de una tradición urbanística de raigambre hispana a la que se incorporaron algunos componentes particulares (avenidas, diagonales, plazas y parques) para definir su carácter de ciudad monumental. Según el esquema fundacional, los edificios públicos se implantan en el centro del bloque, rodeados de jardines, lo cual, en conjunción con sus dimensiones y lenguaje arquitectónico, pone en evidencia su carácter de hitos urbanos. Los edificios privados, en cambio, debían construirse sobre la línea municipal, a la vez que se recomendaba el enrase de las cornisas de modo de formar un bloque compacto, expresado hacia la calle a través de una fachada continua.

La ocupación del casco fundacional fue paulatina y demandó prácticamente un siglo. De ahí que, con el correr del tiempo, los nuevos barrios se distinguían de los más antiguos a partir de los modos diferentes de ocupación de las parcelas y de la evolución de las expresiones arquitectónicas. Otro proceso fue el de renovación urbana, consistente en el reemplazo puntual de edificios por otros nuevos, lo que se dio particularmente en el área central de la ciudad. La incorporación de la edificación en altura, que tuvo un fuerte desarrollo entre las décadas de 1960 y 1970, produjo un quiebre en la escala, dando como resultado la coexistencia de fragmentos de tejido urbano tradicional con las nuevas estructuras arquitectónicas.

En los sucesivos códigos de edificación elaborados a lo largo del siglo XX, el tema de la conservación no había sido incorporado. El Plan Regulador de 1961 planteaba como modelo urbano un área central de alta densidad, promoviendo la total renovación de la misma, y desde allí densidades decrecientes hacia la periferia. La Ordenanza de usos del suelo del año 1978, adecuación a la citada Ley provincial de ordenamiento territorial y usos del suelo, vigente en la actualidad, define, en términos generales, un modelo urbano similar.

Desde 1982, fecha del centenario de la ciudad, se han desarrollado una serie de tareas tendientes a la preservación del patrimonio, pero todas ellas de carácter puntual, entre las que cabe mencionar la declaración de algunos edificios como patrimonio arquitectónico de la ciudad, la sanción de normas preventivas de carácter general y acciones aisladas y no sistemáticas de difusión y participación comunitaria. Pero, más allá de estas acciones, no se encararon dos tareas fundamentales: el inventario sistemático del patrimonio arquitectónico y la definición de un plan de conservación en el marco de la planificación del crecimiento y desarrollo de la ciudad.

En 1987 las autoridades comunales plantearon la revisión de las normas de usos del suelo incorporando la preservación como uno de los ítems importantes, para lo cual se encaró un estudio morfológico de la ciudad a fin de definir posibles áreas de conservación. Considerando la existencia de sectores que exigían un tratamiento más detallado, como el centro de la ciudad, se encaró un estudio particularizado que implicó la confección de una documentación precisa, parcela por parcela, sobre un total de unos doscientos bloques, para conseguir un diagnóstico más preciso de la situación. Este trabajo constituía, a la vez, un primer acercamiento a la identificación sistemática del patrimonio.

En base a tales estudios se elaboró un nuevo proyecto de Ordenanza de usos del suelo que incluía en forma explícita el tema del patrimonio arquitectónico, a través de la definición de áreas de conservación y de disposiciones específicas al respecto. Sin embargo hasta hoy, y después de sucesivas revisiones, tal ordenanza no ha sido aprobada.

En 1994 se inició el trabajo, promovido por las autoridades comunales, para presentar la ciudad como candidata a integrar la Lista del Patrimonio Mundial. Más allá de los estudios específicos realizados, hasta la fecha no se ha realizado un inventario y catalogación del patrimonio ni se ha aprobado la modificación de la Ordenanza de usos del suelo. Si bien las gestiones en este aspecto han tomado nuevo impulso, es dable esperar que la intención de que la ciudad sea declarada Patrimonio Mundial acelere el proceso para encarar el tema de la conservación desde una perspectiva rigurosa y científica, en el marco de la planificación urbana y territorial.

4.- Conclusiones

Tal como se expresó, la situación en La Plata es similar a la de otras ciudades de la provincia de Buenos Aires. A partir de lo expuesto, es posible enunciar algunas conclusiones, referidas a la falta de correspondencia entre un marco jurídico básico que parece adecuado para el correcto desarrollo de la tarea, y los procedimientos usuales y resultados obtenidos.

La primera observación está relacionada con la falta de una firme voluntad política, que exceda la mera declaración de intenciones. En el caso presentado hubo, en diferentes gestiones municipales, correctas intenciones, pero faltó la firmeza y la instrumentación de políticas específicas para llevarlas a cabo. A esto se vincula el tema de la continuidad, ya que es común en nuestro medio la no continuación de políticas o planes específicos por sucesivas gestiones de gobierno. Incide, sin duda, el manejo de los plazos, ya que, en el caso expuesto, las autoridades parecían mostrarse desalentadas cuando comprendían que los resultados de las acciones que pudieran iniciarse excederían el período de su actuación.

Otro aspecto es la participación y compromiso de los distintos actores que intervienen en la planificación y en la conservación. Ha sucedido que en ocasión de plantearse algunas medidas concretas, como la revisión y disminución de indicadores urbanísticos en el área central, cosa que en nuestro caso era esencial para conservar algunos fragmentos de tejido urbano tradicional, las autoridades eran reticentes a aprobar la medida porque consideraban que se generaba un conflicto de intereses. Debe quedar claro que la gestión del patrimonio implica la búsqueda del equilibrio entre intereses particulares y comunitarios.

Es importante mencionar también la necesidad arbitrar mecanismos de control, cosa que en nuestro medio no ha sido aún desarrollado en forma eficaz. Hubo casos en que entre el proyecto de intervención presentado y la obra construida hubo una diferencia que jugó en detrimento de la calidad del entorno, o el caso de ordenanzas que están vigentes pero no se cumplen.

A modo de conclusión, es posible expresar que las bases jurídico - administrativas están planteadas, pero en sí no son suficientes. Aún queda un trecho importante por recorrer, vinculado con la efectiva toma de conciencia de las autoridades y de la comunidad toda y con la actuación en consecuencia, que permita arribar a una eficaz política de conservación del patrimonio en el marco del ordenamiento y del desarrollo global del entorno urbano.

URBAN PLANNING AND HERITAGE CONSERVATION IN THE PROVINCE OF BUENOS AIRES

Alfredo Conti[1]
Secretary General of ICOMOS Argentina

1.- Conceptual framework

Some of the international documents that establish the primary doctrinaire principles for interventions in the inherited environment state that conservation of architectural heritage should be considered as a prominent issue of regional and urban planning.

The "Quito Rules", final report of a meeting on the Americas' monumental heritage held in 1967, introduced, three years after the Venice Chart, significant considerations on heritage as economic resource and instrument for development and defined the necessity of proper legal system and technical instruments in order to succeed with any conservation policy. The projects for conservation of monumental heritage were considered a part of national development plans and had to be therefore integrated to those plans.

The Amsterdam Declaration (1975) introduced the notion of "integrated conservation" and stressed that conservation of architectural heritage should become a part of urban and regional planning instead of a secondary or accidental issue. Integrated conservation implies the responsibility of local authorities and requires the participation of the whole community.

The International Chart for the conservation of historic towns and urban areas, adopted by ICOMOS in the General Assembly held in Washington D.C. in 1987, states that conservation of towns or urban areas can only be efficient when it is integrated in the framework of a coherent policy of economic and social development and in the different scales of urban and territorial planning.

Summarising, the main international documents insist in the inclusion of conservation in urban planning and in the prominent role of the local government, taking into account its close relation to topics like land use and urban and architectural regulations.

The purpose of this paper is to explain, by means of the presentation of a case study, the situation in the province of Buenos Aires, Argentina, where, even with a pertinent legal and administrative structure, some deficiencies are noticeable in the results of the plans and policies.

2.- Legal framework

The reformed Constitution of Argentine Republic adopted in 1994 introduced conservation of cultural heritage in the chapter concerning new rights and grants, declaring that all the inhabitants of the country have the right to a healthful environment, apt to human development and for productive activities to satisfy present necessities without disregarding future generations' ones, and they have the duty of preserving it. Authorities will grant the rational use of natural resources, the preservation of natural and cultural heritage, the biological diversity and the environmental information and education.

In the province of Buenos Aires, the Constitution includes the subject in the chapter concerning declarations, rights and grants, establishing that the province preserves and enhances its cultural, historic, architectural, archaeological and urban heritage and their institutions.

Concerning regional and urban planning, the main legal instrument in the province is the Law on territorial arrangement and land use (1977). This Law defines, among its objectives, the preservation and improvement of environmental conditions by means of the adequate distribution of activities in the territory and the preservation of areas and sites of natural, historic or tourism interest, in order to get to the proper rational and educational use. The main responsibility of territorial arrangement concerns municipal authorities, which must provide a physical planning service in charge of the process of territorial arrangement. The regulation plan will organise physically the territory, it will define the areas to be promoted, renewed, transformed, recuperated, restored, preserved and determine for each zone the uses, occupation and division of land, the infrastructure, services and morphological features required.

On the basis of the international documents and the mentioned rules, it is clear that local authorities play a fundamental role in the procedures for the heritage conservation. This include:

- Design of policies, plans and strategies for the conservation of urban and architectural heritage, included in territorial arrangement and land use plans.
- Identification and inventorying of heritage.
- Implementation of general planning ordinances and specific conservation regulations.
- Design and implementation of programmes for the active participation of community.

Even in the framework of those principles, most districts in the province of Buenos Aires have not succeeded in their mission. The situation will be presented by a case study, the city of La Plata, capital of the province.

[1] *Architect*

3.- The city of La Plata

La Plata was founded in 1882 in order to provide a new capital to the Province of Buenos Aires. One of its main features is the rigorous urban layout, that integrates the models stemming from the Spanish period with the some particular urban components (avenues, diagonal streets, squares and parks), in order to define the character of a monumental city. According to the foundational plan, public buildings are placed occupying a whole block, surrounded by gardens, in order to emphasise their role of urban landmarks, along with their scale and architectural language. Private buildings, instead, had to be built on the front line of the plots, with similar height in order to constitute a compact block, with continuous facade plane.

The occupation of the foundational area was gradual and demanded nearly one century. New districts differed from the older on account of new ways of occupying urban plots and fresh architectural features. In the meantime, a process of urban renewal started, specially in downtown, based on the individual substitution of buildings. The incorporation of high buildings, specially during the sixties and seventies, produced a drastic change in the scale. As a result, there are fragments of the traditional urban tissue combined with the new tall buildings.

Architectural regulations and codes along the 20th. century did not include conservation considerations. The Regulation Plan of 1961 proposed an urban model based on a high density central area, where total renewal was encouraged, and gradual lower densities towards periphery. The land use Ordinance of 1978, based on the provincial Law on territorial arrangement and land use, in application today, defines a similar urban model.

Since 1982 onwards, in coincidence with the city's centennial, some isolated actions concerning historic preservation have been developed. Among them, some buildings were declared architectural heritage and some general preventive ordinances and programmes for community participation were implemented. But two significant actions have not be developed: the systematic inventorying of the architectural heritage and the design of a conservation strategy included in the urban regulation plan.

In 1987, municipal authorities undertook revision of use land ordinances, incorporating heritage conservation as an important issue to be considered. Urban morphology studies were then developed, in order to identify and define potential conservation areas. Taking into account that some districts of the city needed special consideration, a particular survey was undertaken on downtown, plot by plot on a whole of about two hundred blocks, in order to get to a more specific diagnosis. At the same time, this task implied a first approach to a systematic inventorying of architectural heritage.

Those studies took to a project of new land use ordinance, where conservation was specifically included by the definition of conservation areas and specific regulations. In spite of consecutive revisions of the project, the new ordinance has not yet been approved.

In 1994 municipal authorities approved to start the steps to present the city of La Plata as candidate for the World Heritage List. Even if conservation projects have been retaken enthusiastically, the inventorying of heritage has not been undertaken and the new Ordinance has not been adopted. We hope that the intention to declare the city World Heritage will accelerate the process to implement conservation policies with a rigorous scientific approach, in the framework of urban and territorial planning.

4.- Conclusions

As it was already expressed, the situation in La Plata is similar to other cities of the province of Buenos Aires. Considering this case, it is possible to conclude with some references related to the lack of correspondence between an apparently appropriate legal structure and the current procedures and results.

First, it is evident the lack of a firm political determination beyond the declaration of intentions. In this case there were some municipal governments who expressed good intentions but lacked the conviction to define policies to reach them. This is related to the idea of continuity; it is usual not to go on with some policies or plans in every change of authorities. Time has also incidence, because sometimes members of the government do not seem enthusiastic when they will not see the results of the actions they start.

Another aspect is the participation and compromise of the different kind of people and interests that intervene in planning and conservation. Proposed regulations are sometimes rejected by authorities considering the possible conflict of interests. It should be clearly accepted that the proper use of heritage implies the equilibrium between private and community benefits.

It is also important to mention the necessity of control organisms, something that in this case has not yet established in a proper way. It occurred, for example, that there were differences between the project approved and the work done, in detriment of the quality of the environment, or there are some ordinances or codes that are not observed.

As a conclusion, it is possible to express that, in this case there are proper legal and administrative structures, but they are not sufficient . We have still much work to do, related with the effective consciousness of local authorities and the whole community and with the consecutive way of acting, in order to get to efficient policy of heritage conservation included in the field of global arrangement and development of the urban environment.

EL VOLUNTARIADO DEL PATRIMONIO CULTURAL. MECANISMOS MULTILATERALES EN LA PLANIFICACIÓN CONTRA EMERGENCIAS CULTURALES (INICIATIVA CASCOS BLANCOS)

Oscar Andrés De Masi[1]
ICOMOS Argentina

Contenido

El Voluntariado del Patrimonio Cultural
El Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo
Acciones prioritarias
Aspectos operativos
Otros aspectos del Voluntariado del Patrimonio Cultural
Un punto de conexión jurídica: el Acta de Entendimiento entre la UNESCO y la Comisión Cascos Blancos de la Argentina

El informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo:

En 1992, por iniciativa de la UNESCO y la Secretaría General de la ONU, se constituyó la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo[2]. El propósito de la Comisión era preparar un "Informe Mundial sobre Cultura y Desarrollo" que explorara las mutuas relaciones entre ambos conceptos, y presentara propuestas operativas, inmediatas y de largo plazo[3]. Dicho informe lleva por título *"Nuestra Diversidad Creativa"*. Parte del mismo se refiere a la cuestión que motiva el presente trabajo, es decir, el empleo de voluntarios en materia de Patrimonio Cultural. Así, ya en la sección "resumen", se confecciona un listado de acciones que atañen a los nuevos desafíos culturales analizados por la Comisión; entre ellas se encuentra la siguiente:

"Promover esta participación en todos los niveles, tanto local, provincial y central, como internacional y global, donde hasta ahora ha sido descuidada, y extenderla a todas las organizaciones, incluidas las ***asociaciones de voluntarios*** *y las empresas privadas... movilizar energías en torno a diversas* ***iniciativas prácticas*** *".*[4]

Pero una consideración más explícita y completa del asunto aparece en la sección *"Agenda Internacional"* cuya acción 3 se titula *"Movilización internacional de los voluntarios del Patrimonio Cultural"*[5]:

"La Comisión, observando la discrepancia existente entre los fines y los medios de la conservación del patrimonio en todo el mundo, recomienda que se hagan esfuerzos a nivel internacional con el fin de movilizar a personas de todas las edades dispuestas a trabajar como ***"Voluntarios del Patrimonio Cultural"*** *bajo la orientación del personal profesional con el que colaborarían"...*[6]

Así creados los "Voluntarios del Patrimonio Cultural", a tan novedosa iniciativa se le asignan inmediatamente estas misiones:

"... contribuir a la preservación y al enriquecimiento del patrimonio humano, tangible ó intangible, poniendo a su servicio técnicas modernas para difundir conocimientos útiles, enriquecer la conciencia del patrimonio cultural y promover mayor comprensión y respeto mutuo entre las culturas".[7]

Acciones prioritarias:

A la vez, se establecen como prioritarias las acciones referidas al patrimonio cultural en situación de peligro,[8] ya sea por su progresiva extinción, descuido ó degradación, ya sea por su vulnerabilidad frente a situaciones de conflicto. Con relación al primer supuesto, el documento se extiende considerablemente en lo relativo a la preservación de la *toponimia ancestral*,[9] el *patrimonio lingüístico amenazado*,[10] las depredaciones del *"turismo cultural"*,[11] las *artesanías* y la *fragmentación de las culturas tradicionales*,[12] el *tráfico ilícito de objetos artísticos y arqueológicos*[13], etc.

En cuanto al segundo supuesto - la emergencia propiamente dicha- el documento centra su atención en las situaciones de conflicto armado:

"Los monumentos siempre han sido, y siguen siendo, muy vulnerables en tiempos de guerra, pues los conquistadores se apropian frecuentemente de las obras de arte como de un botín preciado. Durante los últimos años, se ha visto el recrudecimiento espectacular de actos de destrucción ó de expoliación de bienes culturales inspirados por motivos insidiosos. En efecto, se trata de actos de destrucción deliberados contra el patrimonio cultural, cometidos precisamente porque los objetos culturales se han convertido en importantes símbolos de la identidad cultural y la memoria colectiva. Si en las grandes guerras del pasado el aplastante poder militar destruía ciegamente todo lo que encontraba en su camino, los comandos militares de los conflictos locales de hoy tienen deliberadamente en su punto de mira a los bienes culturales. No es por accidente que en la ex Yugoslavia los obuses redujeron a cenizas el emblemático puente de Mostar ó la célebre Biblioteca Nacional de Sarajevo. Actos de destrucción internacional de este género han sido señalados en numerosos países que han sido el teatro de conflictos recientes, tanto en Africa como en Asia, y en Europa como en América Latina. Estos actos son crímenes culturales; contradicen el consenso internacional según el cual el patrimonio monumental común debe ser cuidadosamente protegido de los estragos de la guerra, consenso que fue el fruto de decenios de acción normativa internacional que culminó con la Convención de la UNESCO para la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado, que se adoptó en La Haya en 1954.[14]

Aspectos operativos:

Según el Informe, *"la organización de este nuevo esfuerzo debería confiarse a los Voluntarios de las Naciones Unidas (UNV), cuyo ámbito de competencia convendría ampliar para incluir... actividades relacionadas con el patrimonio cultural"*[15]

De este modo, el "punto focal" operativo asignado al novedoso voluntariado cultural coincide con su similar asignado a la Iniciativa Cascos Blancos, esto es, la agencia de Voluntarios de Naciones Unidas (VNU o UNV), con sede en Ginebra. El informe precisa aún más las modalidades de aplicación y desarrollo, recomendando a los UNV *"aprovechar al máximo las capacidades disponibles, gubernamentales ó no gubernamentales, y actuar en estrecha cooperación con la Unidad de Voluntariado de la UNESCO, el Comité Coordinador del Servicio Voluntario Internacional (CCSVI), las organizaciones no gubernamentales que trabajan sobre el terreno y cualquier instancia nacional, comunitaria o municipal que desee participar. Estas instituciones y organizaciones deberían asociarse en un espíritu de estrecha cooperación"*[16]

Como se advierte, la Comisión propicia un espíritu de cooperación - asociativa para llevar adelante la idea del voluntariado cultural, movilizando una serie de capacidades existentes, tanto a nivel internacional, como en los niveles nacionales, centrales y locales, (vgr. municipios) y asimismo en el ámbito de las ONGs que acrediten experiencia en el terreno. Esta cooperación - asociativa viene a subsanar la ostensible falta de recursos disponibles en favor del patrimonio cultural,[17] intentando un efecto multiplicador de aquellos pocos existentes. ¿Por qué la Iniciativa Voluntaria Cascos Blancos no aparece mencionada entre estas capacidades que convoca el Informe?. Sin haber indagado la respuesta en el seno de la Comisión que produjo el documento, sería razonable arriesgar como explicación el hecho de que al tiempo de su redacción (hubo nueve reuniones de trabajo entre marzo de 1993 y septiembre de 1995), la Iniciativa Cascos Blancos, ó bien no existía (fue aprobada en diciembre de 1994), ó recorría aún sus tramos primerizos. Muy distinta es la situación en la actualidad, siendo así que la capacidad operativa del programa Cascos Blancos ha sido probada en más de una veintena de misiones,[18] desplegadas en terrenos críticos y en el contexto de emergencias graves (piénsese, a título de ejemplo, en los huracanes que asolaron Centroamérica, los incendios amazónicos en Roraima, el terremoto en Colombia, la situación en Kosovo, etc.).[19]

Otros aspectos del Voluntariado del Patrimonio Cultural:

El informe precisa otros aspectos del Voluntariado del Patrimonio Cultural propuesto que lo hacen convergente con el voluntariado de la Iniciativa Cascos Blancos. Uno de ellos, antes señalado, es su complementariedad con otros mecanismos y capacidades ya creadas, gubernamentales y no gubernamentales.[20] Otro aspecto coincidente es su naturaleza ecuménica:

"Los Voluntarios procederían de diversos países, sin discriminación de raza ó género".[21]

Un tercer aspecto es el requerimiento de aptitudes específicas, al menos en cierto núcleo del equipo de Voluntarios, con modalidades de participación "tan flexibles como fuese posible", teniendo presente:

"Las diferencias de formación y capacidades de cada uno, la naturaleza de las tareas y las diversas circunstancias nacionales y locales"[22]

También coincide con la Iniciativa Cascos Blancos el carácter *"variable"* de la *"duración del trabajo voluntario".*[23]

Una última analogía se advierte en el sistema de financiamiento, ya que el voluntariado del Patrimonio Cultural admite la donación de fondos públicos o privados.[24]

Un punto de conexión jurídica: el Acta de Entendimiento entre la UNESCO y la Comisión Cascos Blancos de la Argentina.

El Acta mencionada, suscrita en París, el 22 de septiembre de 1998, crea para ambas partes el *"Proyecto UNESCO - Comisión Cascos Blancos de Argentina"*,[25] de contenido abierto y pendiente de desarrollo. El Acta toma por fundamento el interés recíproco de los firmantes de *"aunar esfuerzos puestos en la realización de las actividades propias de los mandatos de ambas instituciones... sobre todo al comienzo de una emergencia humanitaria, momento en el cual la velocidad de respuesta es vital".*[26]

El documento plantea también *"un eventual refuerzo de la capacidad de la UNESCO para intervenir, en cumplimiento de sus mandatos, en situaciones de emergencia humanitaria, a través del acceso a la capacidad instalada en Cascos Blancos".*[27] Esta "capacidad instalada" se precisa seguidamente en *"la disposición de Cascos Blancos de proveer...equipos integrados de Voluntarios Cascos Blancos cuando así le sea requerido por la UNESCO".*[28]

El Acta que comentamos podría constituir un primer instrumento jurídico idóneo para integrar a los Cascos Blancos en el Voluntariado del Patrimonio Cultural, siendo así que la UNESCO aparece como estamento común y vínculo entre ambas iniciativas voluntarias.

---

[1] El autor es abogado y trabaja como Consultor Legal y Técnico de la Secretaría de Asistencia Internacional Humanitaria "Cascos Blancos", de la Presidencia de la Nación.

[2] Integrada por un grupo independiente de economistas, científicos sociales, artistas e intelectuales: Javier Pérez de Cuéllar, Lourdes Arizpe, Yoro K. Fall, Kurt Furger, Celso Furtado, Niki Goulandris, Keith Griffin, Mahbud ul Haq, Elizabeth Jelin, Angeline Kamba, Ole-Henrik Magga, Nikita Mikhalkov, Chie Nakane y Leila Takla. La Comisión fue, además, asistida por más de un centenar de especialistas y colaboradores.

[3] Cfr. Conferencia General de la UNESCO, XXVI reunión, 1991. Cit. En "Nuestra Diversidad Creativa" (Informe de la Comisión Mundial de Cultura

y Desarrollo), UNESCO/ Correo de la UNESCO, México, 1997, pág. 13. En adelante se citará como "Nuestra Diversidad Creativa".

[4] Cfme "Nuestra Diversidad Creativa", pág. 24, resumen, puntos vii) y viii). También Ibíd. Pág. 214.

[5] Cfr. "Nuestra Diversidad Creativa", págs. 331 a 333.

[6] Cfr. Ibíd, pág. 331, 3.1.

[7] Cfr. Ibíd pág. 331, 3.1.

[8] "Esta iniciativa debería dar prioridad a los exponentes más amenazados del patrimonio cultural de la humanidad: monumentos, objetos, libros, manuscritos y documentos históricos deteriorados; lenguas ó formas de expresión artística en vías de desaparición; registros y testimonios orales de importancia histórica, así como conocimientos prácticos tradicionales en diversas disciplinas. Si bien este esfuerzo incumbe a todos los países del mundo, se debería dar prioridad a los países en desarrollo que carecen de los medios necesarios para registrar, reservar, conservar y promover los valiosísimos recursos de su patrimonio cultural". Cfr. Ibíd 3.3, pág. 331.

[9] Cfr. Ibíd, pág. 212.

[10] Cfr. Ibíd, pág. 214.

[11] Cfr. Ibíd, págs. 221 a 223.

[12] Cfr. Ibíd, págs. 230 a 233.

[13] Cfr. Ibíd, págs. 240 a 244: "Entre los ejemplos recientes figura el éxodo de iconos y objetos de arte religiosos de Europa Central y Oriental; el pillaje del Museo Nacional de Kabul, Afganistán; el uso ilegal, con fines comerciales, de tejidos sagrados de Bolivia y la destrucción de sitios arqueológicos hasta entonces inexplorados en Malí para extraer antiguas piezas de terracota" (pág. 241).

[14] Cfr. Ibíd, págs. 243/244.

[15] Cfr. Ibíd, pág. 331, 3.2.

[16] Cfr. Ibíd, pág. 332, 3.4.

[17] Cfr. Ibíd, pág. 331, 3.1: "...la discrepancia existente entre los fines y los medios de la conservación del patrimonio en todo el mundo".

[18] Entre otras misiones, pueden enumerarse: Angola (desmovilización y reinserción 1996-1997; desminado rural 1997-1998); Armenia (observación electoral 1995; alimentos 1996); Bolivia (mal de Chagas 1997; sismo en Cochabamba 1998); Brasil (incendios amazónicos 1998; acciones sanitarias 1997-1998); Centroamérica (asistencia por huracán Mitch 1998); Ecuador (sismo en Cotopaxi 1996); Guinea Ecuatorial (asistencia educativa 1995); Haití (alimentos 1996; desarrollo comunitario y agua potable 1997-1998); Jamaica (rehabilitación hospitalaria 1996); Líbano (asistencia humanitaria 1996); Palestina (desarrollo urbano 1996-1997; deportes 1997-1998); Perú (sismo en Nazca 1996; tormentas El Niño 1998); Paraguay (desarrollo comunitario, alimentos 1997-1998); Ruanda (asistencia humanitaria 1997).
En territorio argentino se ejecutaron misiones-piloto en Salta 1994; Tucumán 1995; Santiago del Estero 1996; Misiones 1997-1998; Corrientes 1998; Santa Fe 1998, etc.
Cfr. De Masi, Oscar Andrés, "La Iniciativa Cascos Blancos", en Revista del CEID, vol. I N° 1, Bs. As. Mayo de 1999, págs. 35 a 37.

[19] Al tiempo de redactarse este trabajo, un contingente de Cascos Blancos argentinos se apresta partir hacia los Balcanes.

[20] Cfr. Informe, pág. 332, 3.4.

[21] Cfr. Ibíd, pág. 332, 3.5.

[22] Cfr. Ibíd, pág. 332, 3.5.

[23] Cfr. Ibíd, pág. 332, 3.6.

[24] Cfr. Ibíd, pág. 333, 3.8.

[25] Cfr. Acta de Entendimiento entre la UNESCO y la Comisión Cascos Blancos (Argentina), punto 4 (en adelante se citará como Acta de Entendimiento...).

[26] Cfr. Acta de Entendimiento, punto 1.

[27] Cfr. Acta de Entendimiento, punto 2, a).

[28] Cfr. Acta de Entendimiento, punto 3.

L'UTILISATION DE MECANISMES MULTILATERAUX DU VOLONTARIAT DANS LA PLANIFICATION DE L'EMERGENCE CULTURELLE. (LE CAS DE L'INITIATIVE CASQUES BLANCS)

Oscar Andrés De Masi
ICOMOS Argentina

PREMIÈRE PARTIE: L'INITIATIVE CASQUES BLANCS

L'initiative Casques Blancs a presque cinq ans d'existence et cette proposition appartient au gouvernement de la République Argentine qui, au début, consistait en l'organisation d'un Corps International de Lutte Contre la Faim et la Pauvreté. La proposition était centrée sur l'organisation d'un corps international mis à disposition des Nations Unies qui dirigerait son déploiement. L'Initiative avait lieu à un moment de très grande importance: la chute du mur de Berlin, la disparition de l'une des deux superpuissances militaires, et celle de la bipolarité caractéristique de la période de la guerre froide. La menace de l'holocauste nucléaire se dissipe. La globalisation économique, technologique et les communications ont engendré de nouveaux réseaux d'interdépendance mondiale.

D'autres facteurs contribuèrent à l'Initiative de la proposition argentine. D'un côté, l'état de crise financière et politique de l'ONU. D'un autre, les mécanismes de secours humanitaire étaient traditionnellement dans la pratique, apportés par les forces militaires, dans le cadre des opérations de "Peace keeping".

Avec l'appui préalable, tant de la "réunion au sommet des Amériques" (Miami, décembre 1994) que celui du Président des Etats Unis, et le co-patronage de 70 pays, la proposition de créér les Casques Blancs fut votée favorablement "en accord", pendant l'Assemblée Générale de l'ONU à travers les Résolutions 49/139 A et B de ce 20 décembre, pendant la 93e. séance plénière.

Dans le rapport du Secrétaire Général Kofi Annan à la 52e. Assemblée Générale de l'ONU (novembre 1997) l'Initiative des Casques Blancs est confirmée et élargie dans une grande variété d'aspects comme par exemple: secours aux victimes de désastres, crises dans le monde entier, la réapatriation et regroupements humains, rétablissement des infrastructures et services sociaux, prévention ou résolution de conflits, respect des droits de l'homme, processus électoraux et tâches administratives, etc...

Ces actions des Casques Blancs sont dirigées par le Département des Affaires Humanitaires et plus tard, en 1997, se créa le Bureau de Coordination d'Assistance Humanitaire qui unifie le premier avec le Département d'Emergence.

Une seconde coordination lie les Casques Blancs aux Volontaires des Nations Unies –dépendants du Programme des Nations Unies pour le Développement -. Dans le rapport du Secrétaire Général cité plus haut, on peut lire: "L'expérience a démontré que la valeur ajoutée à l'initiative des Casques Blancs est sa capacité d'offrir des recours humains qualifiés par des équipes intégrées et homogènes".

Les Casques Blancs sont formés par des "volontaires" qui proviennent d'ONG, d'organismes publics ou simplement de personnes altruistes. En tout cas, certains "standards" permettent d'homogénéiser un profil qui exige une capacité professionnelle démontrée et une maturité psychologique pour opérer dans des conditions parfois extrêmes.

Historiquement, les opérations d'assistance humanitaire étaient entre les mains d'un "club" de pays riches mais l'Initiative Casques Blancs apporte une nouveauté dans sa conception politique de l'attention à l'émergence tendant à involucrer tous les pays sans considérer leur niveau de développement relatif. Même si un pays est petit et sous-développé il aura toujours quelques recours à apporter et donc, pas nécessairement des fonds. L'ONU recommande de mobiliser des recours financiers nouveaux et additionnels qui peuvent être gouvernementaux ou multilatéraux, de sources privées, d'individus, corporatifs et même d'ONG.

DEUXIEME PARTIE: LE VOLONTARIAT DU PATRIMOINE CULTUREL

En 1992, sur l'initiative de l'UNESCO et du Secrétariat Général de l'ONU, fut constituée la Commission Mondiale de Culture et Développement. Le but de la Commission était de préparer un "Rapport Mondial sur la Culture et le Développement" qui présenterait des propositions opérationnelles. Ce rapport est intitulé "Notre Diversité Créative" et se réfère à l'emploi de volontaires en matière de patrimoine culturel, qui seraient orientés et dirigés par des professionnels dont les missions contribueraient à la préservation et à l'enrichissement du patrimoine humain, tangible ou intangible, en mettant à sa disposition les techniques modernes pour faire part de leurs connaissances utiles, enrichir la conscience du patrimoine culturel et favoriser une plus grande compréhension et respect mutuel entre les cultures.

Des interventions prioritaires sont prévues pour le patrimoine culturel qui se trouve dans une situation critique, soit par son extinction progressive ou détérioration, soit par sa vulnérabilité face à des situations de conflit qui ces derniers temps ont causées de graves dommages en Yugoslavie (Pont de Mostar, Bibliothèque Nationale de Sarajevo, etc.), en Afrique, en Amérique Latine, et en Asie. Ces actes sont des crimes culturels qui vont contre le consensus international, selon lequel, le patrimoine monumental commun doit être soigneusement protégé. Ce consensus fut le fruit de dizaines d'années d'études du règlement international qui atteignit son point culminant dans la Convention de l'UNESCO sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé, et qui fut approuvé à la Haye en 1954.

Selon le déjà cité Rapport Mondial sur la Culture et le Développement, "l'organisation de ce nouvel effort devrait être confiée aux Volontaires des nations Unies (UNV), dont le domaine de compétence serait élargi et inclure... les activités en relation avec le patrimoine culturel". Le rapport recommande aux UNV de "profiter au maximum des capacités disponibles, gouvernementales ou pas, et d'agir en étroite coopération avec l'Unité du Volontariat de l'UNESCO, le Comité Coordinateur du Service Volontaire International (CCSVI) et les ONG qui travaillent sur le terrain, et n'importe quelle instance nationale, communautaire ou municipale qui désire y participer. Ces institutions et organisations devraient s'associer dans un esprit d'étroite collaboration". Il faut remarquer que l'Initiative Volontaire des Casques Blancs n'est pas citée dans le rapport. Cela doit être sans doute dû à ce qu'elle n'existait pas encore ou qu'elle en était à ses premiers balbutiements; mais, aujourd'hui, la situation est bien différente et sa capacité opérationnelle a été démontrée dans plus d'une vingtaine de missions d'émergence (en Amérique Centrale à l'occasion des Ouragans, incendies dans l'Amazone, séisme en Colombie, situation au Kosovo, etc.)

Le rapport précise que le Volontariat du Patrimoine Culturel coïncide avec le volontariat de l'Initiative des Casques Blancs qui procèderaient de divers pays, sans discrimination de race ou de religion et, également, qu'il serait nécessaire de posséder des aptitudes spécifiques tout au moins dans un certain noyau de l'équipe de volontaires. Une autre coïncidence se trouve dans le système de financement, puisqu'il dit que le Volontariat du Patrimoine Culturel admet des fonds publics ou privés.

L'Acte d'Entente entre l'UNESCO et la Commission Casques Blancs de l'Argentine, signé à Paris le 22 septembre 1998, tient compte fondamentalement de l'intérêt réciproque des signataires "d'unir les efforts apportés dans la réalisation des propres activités des mandats des deux institutions".

Le Document envisage "un éventuel renforcement de la capacité de l'UNESCO pour intervenir, en application de ses mandats, dans des situations d'émergence humanitaire, à travers de l'accés à la capacité des Casques Blancs". Cette capacité d'intervention est précisée dans "la disposition des Casques Blancs de fournir... des équipes intégrées de Volontaires quand l'UNESCO le demandera".

L'Acte pourrait constituer un premier instrument juridique apte à intégrer les Casques Blancs dans le Volontariat du Patrimoine Culturel.

LE ROLE DE LA PLANIFICATION DANS LA PROTECTION DES PALAIS ROYAUX D'ABOMEY

Léonard Ahonon
ICOMOS Benin

Introduction

Le souci de protéger un patrimoine culturel amène souvent l'homme à intervenir sur lui par des actions diverses soit à travers des travaux de restauration, soit par des mesures devant permettre d'éviter de porter atteinte à son intégrité qui pourra avoir comme conséquence son aliénation ou dénaturation.

Ces interventions peuvent être de plusieurs sources dont notamment celles émanant du côté gouvernemental ou celles venant du public (surtout des collectivités).

Les palais royaux d'Abomey en République du Bénin (Le Dahomey d'alors) font partie de ce genre du patrimoine culturel ayant bénéficié de ces innombrables opportunités pour sa conservation.

Si tel est le cas, quel est l'impact de la planification dans la protection des palais royaux d'Abomey ?

1°) La présentation des palais royaux d'Abomey

Situés au cœur de la ville d'Abomey, les palais royaux d'Abomey constituent les vestiges les plus importants et impressionnants du royaume de DANXOME. Ils couvrent 44 ha et ont vu règner douze (12) Rois de 1645 a 1894. Ils doivent leur étendue au système qui consiste à ce que chaque roi doit construire son palais à côté de celui de son prédécesseur pour marquer le principe de la continuité et de l'unicité du royaume. Ils représentent aussi le lieu de fonction des rois. C'est pourquoi chaque roi construisit aussi dans sa famille un palais privé où il se reposa pendant ses congés.

Les éléments caractéristiques de cette architecture des villes Aja-Fon sont les murs de clôture (mur d'enceinte), les murailles et des types de bâtiments de valeur symbolique. Les plus représentatifs sont les Honnuwa, Kpododji, Logodo, Ajalala, Dexo et Adoxo. Ces derniers témoignent la configuration de l'architecture, la logique d'utilisation ou l'interprétation fonctionnelle de l'espace bâti. Cet ensemble est construit en matériaux traditionnels : la terre de barre, le ronier, le bambou, la paille, etc.

L'originalité de ces palais réside aussi dans la présence des bas-reliefs sur les murs. Eléments décoratifs au départ, et par la suite à relater les hauts faits du royaume, les noms forts des rois et véhiculent un langage qui complète la chronique des griots ou des tambourines.

Aujourd'hui, le site abrite sur 2 Ha. environ le Musée Historique d'Abomey où l'on retrouve les attributs royaux, les objets culturels, les armes, les parures, les vêtements, les bas-reliefs, tous provenants des rois d'Abomey.

Le site a été classé, en 1985, sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO et fait l'objet d'une attentiobn particulière de part le monde.

2°) Les problèmes de conservation du site des palais royaux d'Abomey.

La ville d'Abomey est localisée au Centre du Benin qui connaît une forte pluviométrie, des vents violents accompagnés de tornades avec un sol favorable à la végétation. Les termites se prolifèrent allègrement dans cette zone et sont menaçantes aussi bien dans le sol qu'à n'importe quel niveau d'un ouvrage surtout en matériaux traditionnels qui sont précaires et utilisés dans la construction de ces palais qui datent de plus d'un siècle.

Il est donc évident que toutes ces caractéristiques ci-dessus inventoriées constituent les principaux problèmes de conserva tion du site et des collections du Musée.

Pour étudier les causes de dégradation de ces palais après la création du Musée Historique d'Abomey en 1944, cinq (5) missions d'Experts ont été dépéchées sur le site. Il s'agit de la mission :

- Jean Gahus et Walter Ruegg en 1964 ayant établi le relevé du site et déterminé l'implantation de quatre (4) nouveaux bâtiments destinés au Musée ;
- J. Croset qui a complété les relevés faits par M. Ruegg, et établi le plan détaillé des vestiges des palais d'Agadja et d'Akaba avec une proposition de reconstruction du palais d'Agadja en 1968 ;
- M.B. Coursier en 1977 pour la conservation et la restauration des collections du Musée qui s'est intéressé aussi aux dégâts causés par une tornade sur le site.
- M.A. Stevens, qui a procédé au relevé et à une analyse de l'état des bâtiments et des remparts et établi un plan de restauration de deux (2) ha du site abritant le Musée.
- M.Robert L. Haas pour l'évaluation des dégâts de la tornade de Mars 1984. Ces missions n'ont permis et servi qu'à des interventions ponctuelles sans tenir compte de l'entièreté du site. . De 1985 a 1997, dix (10) interventions ont été menées soit pour la restauration d'un bâtiment, soit pour des collections du Musée. Elles proviènnent de l'UNESCO, de la RFA, de Gettys conservation Institut de l'ACCT, le SAMP, le Musée de civilisation de l'Italie et du Benin ou de la collectivité locale.

L' état de conservation du site s'est considérablement amelioré grâce à ces dernières mais ne s'est limité qu'aux deux (2) ha que couvre le Musée.

3°) Le plan de conservation du site

En 1998, grâce à un appui financier de l'UNESCO, un plan de conservation du site a été élaboré et lancé. Il comporte :

- Ses principes et objectifs à savoir ses principes directeurs, son objectif principal et ses objectifs spécifiques.
- Ses stratégies de mise en œuvre, à savoir :
  - Le travail en partenariat
  - La gestion, les moyens et le financement
  - Le renforcement des capacités
  - La documentation
  - Le suivi et l'évaluation.
  - Son plan d'action pour les cinq prochaines années (1999 – 2004) à savoir :
- La protection juridique du site
  - Les activités de conservation
  - La mise en valeur du site
  - La promotion
  - Les publications
  - La formation
  - La recherche et la documentation
- Ainsi qu'une programmation détaillée de la mise en œuvre du Plan de Conservation.

Une analyse du récent plan de conservation révèle que :

- Tous les points constituant les problemes fondamentaux affectant le site ont été pris en compte.
- Une programmation d'intervention a été prévue.
- L'accroissement et la formation du personnel ont été prévus.
- Un léger coin de voile a été levé en mettant en relief l'augmentation de 50 % de la subvention de l'Etat pour completer l'appui extérieur.

4- La protection ou la conservation par planification

Une autre analyse plus approfondie signale que :

- Le plan de conservation des palais royaux d'Abomey devrait aller plus loin en faisant un point financier des différentes interventions ponctuelles que le site a connues jusqu'à présent.
- La part qui vient de l'extérieur, la part sur les ressources propres du site / le Musée Historique d'Abomey et la part venant des collectivités
- L'évaluation si bien sommaire soit elle des actions prévues pour les cinq années à venir.
- Le mode de mobilisation des ressources pour le financement autre que le coup par coup.
- La nécessité non seulement d'accroître et de fomer le personnel du Musée mais de les fixer ensuite par un engagement de durée bien déterminée.
- L'échéancier devenu à bout des travaux de restauration et de consacrer les ressources uniquement à l'entretien permanent et à la promotion du site n'a pas été determiné. L'exemple de la protection des palais royaux d'Abomey illustre bien la nécessité de recourir à la planification.

En effet, l'on ne peut planifier une action si l'on ne sait la réponse aux questions pourquoi, où, quand, comment pour pouvoir trouver la juste balance devant rétablir ou permettre de rétablir l'équilibre. Car en matière de protection ou conservation du patrimoine culturel, le doute ou l'hésitation sont aussi cause de détermination.

Conclusion:

La planification est essentielle et fondamentale dans la protection des biens culturels. Non prise en compte, les interventions deviennent un perpétuel recommencement.

LA IMPORTANCIA DE LA PLANIFICACIÓN EN LOS PALACIOS REALES DE ABOMEY

Léonard Ahonon
ICOMOS Benin

Los palacios reales de Abomey ocupan una extensión superficial de 44 Has. Y constituyen los más importantes vestigios del reino de DANXOME. Construidos por los sucesivos monarcas, entre 1645 y 1894, con fines funcionales y residenciales, se caracterizan por sus materiales tradicionales (barro, madera, bambú, paja, etc.), las murallas que rodean el recinto, y los distintos tipos de edificios de valor simbólico. Los más representativos son los de Honnuwa, Kpododji, Logodo, Ajalala, Dexo y Adoxo. Su originalidad reside en la presencia de bajorrelieves en los muros, al principio de carácter decorativo, y después destinados a resaltar las grandes hazañas del reino y de sus principales reyes. Desde 1944, dentro del perímetro se encuentra también el Museo Histórico de Abomey que alberga objetos históricos y culturales procedentes de los diversos reinados. Desde 1985, el sitio figura inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO.

Por su situación geográfica en el centro de Benin, la ciudad de Abomey sufre una abundante pluviometría y fuertes vendavales y tornados. El clima favorece la proliferación de termitas que constituyen una amenaza contante para los palacios.

Tanto su reconocido valor universal, como las dificultades que presenta su conservación, han dado lugar a que desde 1964 se hayan sucedido cinco misiones de expertos, las cuales han favorecido acciones concretas, pero sin tener en cuenta el bien en su conjunto. Entre 1985 y 1997 se han realizado diez intervenciones para restaurar algún edificio o atender las colecciones del museo, a través de la UNESCO, la Fundación Getty, el Museo de Civilización de Italia, Benin, la comunidad local, etc. Ello ha contribuido a mejorar la situación pero, desgraciadamente, dichas intervenciones se han limitado al espacio de 2 Has. que ocupa el museo.

Gracias al apoyo económico de la UNESCO, en 1998 se elaboró un Plan de Conservación, con definición de principios y objetivos, estrategias de actuación, precisión de acciones para el quinquenio 1995-2004, y una programación detallada de los distintos aspectos.

El análisis del Plan de Conservación revela que se han tenido en cuenta todos los problemas fundamentales y que se ha previsto la programación de las intervenciones, así como el aumento de personal y su capacitación. Por su parte, el Estado ha incrementado su aportación en un 50% para completar la ayuda exterior.

Pero un análisis más profundo de dicho Plan de Conservación pone de relieve la necesidad de ir más lejos en el conocimiento de ciertas cuestiones, como las siguientes: Valorar económicamente las intervenciones realizadas hasta la fecha; identificar y sopesar con claridad los recursos provenientes de las distintas fuentes de financiación, tanto internas como externas; evaluación, siquiera sea sucinta, de las acciones previstas para los próximos cinco años; consideración de la forma en que serán movilizados los recursos en su conjunto, y no solo por partes; reconocimiento de la necesidad de asegurar la continuidad en el empleo al personal del museo, y no solamente la de ampliar su número y su formación; determinar, con método, los trabajos de restauración necesarios, así como los recursos que requiere el mantenimiento permanente y la promoción del sitio. Todo ello porque para planificar bien y de forma equilibrada, o para rectificar a tiempo, es preciso conocer de antemano el por qué, el cuándo y el cómo, evitando que las dudas y vacilaciones sean las causantes de la toma de decisiones.

En conclusión, cabe afirmar que la planificación es esencial para proteger los bienes culturales. Si no se realiza, las intervenciones se convierten en un perpetuo volver a empezar.

PROTECTION THROUGH PLANNING. PUBLIC PARTICIPATION IN PLANNING AND LISTING PROCESSES IN THE REPUBLIC OF BULGARIA

Hristina Staneva
Secretary General of ICOMOS Bulgaria

Protection of the architectural heritage in Bulgaria has a long history and its evolution is determined to a certain extent by the level of development of the social structure.

The complicated and contradicting mixture of various cultures, external influences and local traditions, characterising the Bulgarian history, caused an accumulation of a rich inheritance of cultural values upon the Bulgarian territory. Representatives from the Palaeolithic and the Neolithic, from the Ancient period (monuments from the Thracian, Hellenic and Roman civilisations), from the early Medieval time (Byzantine and early Bulgarian), from the late Middle Ages (distinctive remnants of the Ottoman and Christian cultures), from the Renaissance, and from the New times are widely spread in the country.

All this is an integrated part of the cultural heritage of Europe, which contribute to the idea of the cultural evolution of the old Continent.

Institutional consciousness for the value of the cultural heritage upon the Bulgarian land and the necessity for legal protection comes into existence in the 1850's - 1860's, a period when the first museum collections were organised. The foundations of the system for preservation of the cultural heritage were laid immediately after the liberation from the Ottoman bondage as a part of the Constitutional Monarchy's state structure.

* * *

The rich cultural and historic heritage preserved on the territory of the Republic of Bulgaria possesses the following specific features:

- The historical stratification has representatives from all epochs of mankind's civilisation.
- A great variety of representatives, according both to their type, and their territorial envelopment.
- The Bulgarian net of cultural values is remarkably dispersed and has a relatively high stage of concentration (approximately 40 000 monuments on a national territory of 111 000 km2).
- The historical layers are differently preserved - some of them possess their authentic continuity, some of them are severely damaged and only some of their fragments are exposed.
- The cultural and historical importance of the monuments and sites has a great variety. Seven of them are part of the World Heritage, about 1200 are of national importance, and the rest of them are of local importance

* * *

Planning as an instrument of protection

The present Law for the Monuments of Culture (passed in 1969) regulates the protection of the immense and multifarious cultural and historic heritage, but does not adequately address the issue of its implementation in the context of the today's living environment. The only instrument to influence the process of implementation is the requirement that all plans and projects are co-ordinated with the authorities.

It is a pity that the co-ordination comes at the end if the planning process without an interaction between the town-planning and the restoration professionals, without proper clarification of the approach criteria. It appears more or less as a restrictive measure, and often comes too late — at the expense of the values of the monuments and sites and their proper exposure to the public.

This is the reason why the National Institute for Monuments of Culture started in the 80's elaborating an efficient instrument for the protection of the monuments of culture, which are an immanent part of the living environment of the contemporary Bulgarians. It aimed to avoid the limited effect of the preservation of the single monument, isolated or insufficiently connected to its genuine historical, architectural and landscape context.

Thus the "town-planning approach" was developed, and was spread on several territories at different levels - from national to local ones (in the last case mostly zones with concentration of valuable monuments were taken into consideration).

At **national level**, in a direct connection with the existing Unified Territory Development Plan a scheme of the cultural and historic heritage was constructed. It determined the directions for protection and socialisation of the cultural values in accordance with the hierarchy in the national meaning.

At **regional level** an experiment in Southeast Bulgaria was evaluated, which was the first attempt to synthesise the spiritual content of the environment into its spatial structure. An entire strategy was suggested which was implemented into various urban projects afterwards.

The **local level** conception was of special importance for the results of the Institute's work. The aim of this idea (called "Guide-Plans for Protection") was to clarify the proper place of the monuments in the context of the entire settlement, the circumstances which will make them vivid, as well as the way the monuments will stimulate the vitality of the whole urban unit. Thus the problem of the total organisation of the environment in accordance with its cultural and historic background was laid out and influenced the urban policy of the country.

The structure of the "Guide Plans for Protection" was divided into three basic systematic sections:

1 Historical analysis - it investigates the genesis of the settlement and its spatial development in historical aspect, the connections between all the different elements of the heritage (genre, temporal, spatial, semantic etc.).

2 Analysis and appraisal of the existing state of the cultural heritage - the level of the investigation of the relics and the authenticity of the architectural and environmental substance. The interaction between the heritage and the other sub-systems of the living environment (work, recreation, habitation) are pointed out, as well as the eventual conflicts in the urban policy of the town.

3 Directives for the protection and socialisation of the heritage — they include the requirements, the tendency, and the suggestions, which would guarantee the exposure, the integration, and the re-use of the cultural heritage as an equal element of the living environment. The zones with concentration of monuments are determined and optional solutions are offered, aiming to avoid the inevitable conflicts in the dialogue between the past and the present times.

These directives do not aim to replace the legally established town development plans, but to create an entire preceding concept, which will be taken into consideration. However, their main disadvantage is their unregulated, non-obligatory nature.

The possibilities for such failures were avoided while the Projections for the new Law on Protection of Cultural Heritage and the Law on Town Development Plans were worked out (due to the co-ordination between the working teams). This future laws will fix all the basic information, necessary to form the proper approach to the planning projects at all levels. That means that together with all the data on technical infrastructure, a precise information about the existing monuments and their characteristics will be given, as well as the established criteria, determining the main limitations to the town developing plans in consideration with the protection and the revitalisation of the heritage.

* * *

Listing

The expected passing of the new law on Protection of the cultural heritage had to be preceded by the modernising of the legal regulations, concerning the listing process. The main statements in the new (1988) Decree of the Ministry of Culture on that topic are as follows:

The suggestions about the listing of the monuments of culture are prepared by the National Institute for Monuments of Culture. In all cases it takes into consideration the opinion of the Mayor of the municipality or the parish where the monuments are to be listed are. The following is the order for the procedure:

1. Identification
2. Declaration
3. Final appraisal
4. Approval, promulgation and registration

The type of the monument is determined according to:

1. Location (inside or outside of the settlement)
2. Affiliation to a certain historic period (Pre-historic, Antique, Medieval, Renascence or from the Modern time.
3. Spatial structure and territorial range (single or group monument -complex, ensemble historical settlement, historical zone)
4. The scientific and cultural sphere the monument belongs to (archaeological, historical, architectural and

constructional, artistic, landscape, ethnographic, industrial and technological)

The category of the monuments is determined by their cultural and historical importance. The categories are:

1. of world importance, included in the UNESCO list of monuments of culture and sites
2. of national importance - samples with extraordinary value for the Bulgarian culture
3. of regional importance
4. of ensemble importance
5. for informational purposes

The identification is done mainly by specialists during their planned expeditions. In case of accidental discoveries by somebody else – additional investigation is done. The declaration may be done also by professionals, as well as by some other physical or legal persons. The list of the declared monuments has to be sent to the municipality where the monuments are located. The municipality and district authorities are obliged to mark them into the registers and the cadastral plans of the settlement. They inform all the people concerned who have the right to object. The final complex appraisal is made by the National Institute for Monuments of Culture according to its own standards and is approved by the Ministry of Culture. The different monuments of culture are approved by different institutions: those of world importance – by UNESCO through our National Committee, the historical settlements – by the Council of Ministers, all the remaining monuments – by the Minister of Culture. The approved lists are published into the State newspaper, but the National Institute for Monuments of Culture is obliged to inform the authorities in the districts and the municipalities of the country.

* * *

The precision of the Protection theory and practice is in organic connection with increasing importance of the public response as a regulator of this process. The appearance of that phenomenon occurs at different social levels. The mass-media, the publications, the architectural critique, the professional and public discussions in the unions of intellectuals, the amenity societies - all these are an important corrective for the specialists, while the dialog between them and the public increases the level of the mass comprehension and concern about this complicated and extremely important matter.

CONSERVATION DU PATRIMOINE PAR LA PLANIFICATION; PARTICIPATION DE LA SOCIETE AU PROCESSUS DE PLANIFICATION ET DECLARATION DES MONUMENTS DE LA CULTURE EN REPUBLIQUE DE BULGARIE

Hristina Staneva
Secrétaire Général de l'ICOMOS Bulgarie

La conservation du patrimoine architectural de Bulgarie a une histoire qui date depuis des années, l'évolution de cette activité étant conditionnée dans une grande mesure par le niveau d'évolution de l'organisation de la société.

Dans l'alliage complexe et contradictoire de diverses cultures, d'influences extérieures et de traditions indigènes qui caractérise l'histoire bulgare, s'est accumulée la riche trésorerie de valeurs culturelles sur les terres bulgares: du Paléolithique et du Néolithique, de l'Antiquité (monuments de la culture de Thrace, hellénique et romaine), du haut Moyen âge (monuments de la culture byzantine et de l'ancienne culture bulgare), du bas Moyen âge (modèles typiques de la culture ottomane et de la culture chrétienne), de la période de la Renaissance et des temps modernes.

Tout ce qui précède fait partie intégrante de la mémoire de l'Europe qui complète les idées de l'évolution culturelle de l'Ancien Continent.

La conscience institutionnelle de l'importance du patrimoine culturel sur les terres bulgares et de la nécessité de le protéger par la législation se manifeste dès les années 50-60 du 19e siècle quand des collections de musée sont réunies dans les premiers foyers de culture. Les principes du système de protection du patrimoine culturel sont créés aussitôt après la Libération du joug ottoman comme partie du règlement officiel de la Monarchie constitutionnelle.

* * *

Le riche patrimoine culturel et historique, conservé sur le territoire de la République de Bulgarie, est marqué des signes particuliers comme suit:

- la stratification historique est extrêmement riche: de toutes les époques de la civilisation humaine;
- les objets sont très variés tant en ce qui concerne leur espèce que leur étendue territoriale;
- le réseau de valeurs culturelles en Bulgarie est fortement dispersif et d'un taux de concentration relativement élevé (environ 40 000 de monuments enregistrés sur un territoire national de 1 1 1 km2);
- les strates historiques ont un taux de conservation différent: certaines conservent leur continuité authentique, d'autres sont très accidentées et il n'y en a que des fragments conservés;
- la portée culturelle et historique des objets est différente: 7 font partie du Patrimoine Mondial, 1 200 environ sont d'une portée nationale, les autres - d'une portée locale.

* * *

La planification comme instrument de conservation

La loi des monuments de la culture (de 1969), toujours en vigueur, régit la conservation de l'énorme patrimoine culturel et historique de toute espèce, mais ne régit pas pleinement son intégration dans le contexte du milieu vital. L'unique instrument prévu par la Loi à cet effet est la disposition de coordonner avec les organismes de conservation homologués tous les plans et projets ayant trait aux monuments et à leur environnement.

Cependant, il est à regretter que la procédure de coordination à la fin d'un processus, sans coopération entre l'urbaniste et le restaurateur et sans précision en temps opportun des critères d'intervention, est plutôt une mesure restrictive, assez retardée et le plus souvent - au détriment de la valeur et la présentation du monument.

C'est pourquoi, dès les années 80 l'Institut National des monuments de la culture a procédé à la recherche d'un efficace instrument de conservation des monuments de la culture comme partie immanente du milieu vital de l'homme de nos jours et en même temps un instrument à surmonter l'effet limité en cas de conservation d'un seul monument, isolé ou insuffisamment lié à son contexte organique d'ordre historique, architectural et de paysage.

C'est ainsi que la méthode territoriale fut mise au point et mise en oeuvre sur plusieurs territoires à divers niveaux: du niveau national jusqu'au niveau local (aux niveaux plus bas étaient traités avec priorité les territoires, ayant un taux de concentration de précieux monuments de la culture, particulièrement élevé).

Au niveau national, en liaison avec le plan national d'aménagement des territoires fut établi un schéma national d'aménagement des territoires du patrimoine culturel et historique. Le susdit schéma fixait les tendances de conservation et de socialisation des valeurs culturelles en fonction de leur hiérarchie à l'échelle nationale.

Au niveau régional une expérience fut réalisée en Bulgarie sud-ouest. Elle fut la première tentative de synthèse entre le côté spirituel du milieu et sa structure spatiale. Une stratégie complète fut proposée qui, par la suite, a trouvé sa place dans un grand nombre d'études et a rendu possible leur mise en oeuvre pratique pour l'établissement des plans d'aménagement des territoires.

Le niveau local a eu une importance particulière pour les activités de l'Institut National des Monuments de la Culture. Les susdites études (appelées *Plans de direction de la conservation*) se proposaient l'objectif de préciser la place des monuments dans le contexte du milieu local global, les conditions qui les rendront vitaux et auxquelles les monuments, de leur côté, stimuleront la vitalité de toute l'agglomération. C'est ainsi que fut posée la question d'une mise en scène totale du milieu en fonction de sa valeur culturelle et historique et de l'effet de la susdite valeur sur la politique urbanistique plus étendue.

La structure des plans de direction comprend trois parties méthodologiques fondamentales, à savoir:

1. Analyse historique. Cette partie étudie la genèse de l'agglomération et son évolution spatiale sur le plan historique et détermine le type de relations entre les divers éléments du patrimoine (de genre, de temps, d'espace et de sens).

2. Analyse et évaluation de l'état du patrimoine culturel. Cette partie fait un compte rendu du niveau d'étude du patrimoine et de l'authenticité de l'original architectural et urbanistique; fait une évaluation complexe de la dépendance mutuelle entre le sous-système du patrimoine et les autres sous-systèmes du milieu vital (travail, loisirs, habitation)-, indique les conflits éventuels dans la politique urbanistique de l'agglomération.

3. Directives de conservation et de socialisation du patrimoine. Ce sont elles qui désignent les exigences, les tendances et les propositions qui garantiraient la présentation, l'enregistrement et l'utilisation du patrimoine culturel comme un élément valable du milieu vital, déterminent les zones d'une grande concentration de monuments de la culture; proposent des alternatives en vue d'éviter les conflits évidents dans le dialogue passé - temps actuel.

Les susdites études ne sont pas destinées à remplacer les plans urbanistiques légitimes; leur but est de créer une conception finie anticipée à laquelle les plans doivent satisfaire. Leur défaut fondamental était justement le caractère non réglementé et non obligatoire de ces études.

Le défaut mentionné peut être évité dans les Projets de nouvelles lois de conservation du patrimoine culturel et d'aménagement des territoires, élaborés dans les conditions de coordination entre leurs équipes d'auteurs. Les susdits Projets de lois prévoient que les données de base, désignant obligatoirement les méthodes à utiliser pour l'élaboration de plans à tous les niveaux, en exposant les données concernant l'infrastructure technique, les particularités du terrain, etc., doivent inclure également des données concernant la présence, l'espèce et les caractéristiques des monuments de la culture, ainsi que concernant les exigences fondamentales et les limiteurs que leur conservation pose devant l'aménagement du territoire.

* * *

Déclaration des monuments de la culture

Avant la promulgation de la nouvelle loi, il a fallu procéder à la mise à jour des normes relatives à la déclaration des monuments de la culture.

Les principes de base dans la nouvelle Ordonnance du Ministère de la Culture sur ce problème sont:

Les propositions de déclaration sont faites par l'Institut National des Monuments de la Culture, organisme spécialisé du Ministère de la Culture. Il est obligatoire de demander l'avis du Maire de la Municipalité, sur le territoire de laquelle est sis le monument de la culture concerné. C'est ainsi que l'Etat consulte le pouvoir local et l'informe de sa décision de désigner un objet comme monument de la culture. La procédure passe par les étapes suivantes: 1. identification, 2. déclaration, 3. évaluation complexe définitive et 4. approbation, publication et immatriculation.

L'espèce des objets est déterminée suivant:

1. leur emplacement (dans une agglomération ou en dehors d'elle);
2. leur appartenance à une période historique déterminée (préhistorique, antique, médiévale, de la Renaissance, des temps modernes);
3. leur structure spatiale et étendue territoriale (monument unique ou groupe de monuments, ensemble, agglomération historique, zone historique)-,
4. le domaine scientifique et culturel, auquel ils appartiennent (archéologiques, historiques, architecturaux et de bâtiment, artistiques, de parc, ethnographiques, industriels et technologiques).

Les catégories des monuments sont déterminées suivant leur portée culturelle et historique:

1. de portée *mondiale,* inclus dans la Liste de l'UNESCO
2. de portée *nationale:* objets d'une valeur extraordinaire pour la culture bulgare
3. de portée *locale*
4. de portée d'ensemble
5. d'information.

L'identification est faite en général par des spécialistes - lors des expéditions planifiées ou des études appropriées - en cas de découvertes fortuites. La déclaration peut être faite tant par des professionnels que par d'autres personnes physiques et morales, en adressant les listes d'objets déclarés aux Municipalités, sur le territoire desquelles ils sont situés. Les Municipalités et les régions sont tenues de transcrire les objets déclarés sur les registres fiscaux et dans le cadastre de l'agglomération, ainsi que d'en informer toutes les personnes intéressées qui ont le droit de former des oppositions. L'évaluation complexe définitive est faite par l'Institut National des Monuments de la Culture suivant des normes qu'il a établies et est déposée au Ministère de la Culture pour approbation. L'approbation est donnée par: l'UNESCO, par l'intermédiaire de la Commission Nationale sur proposition du Ministère de la Culture concernant les monuments de portée mondiale; par le Conseil des Ministres concernant les réserves et par le Ministre de la Culture concernant tous les autres.

Les listes approuvées sont à publier au Journal Officiel et l'Institut National des Monuments de la Culture en informent les régions et les municipalités.

* * *

Organiquement liée au perfectionnement de la théorie et de la pratique de la conservation est aussi l'importance accrue des réactions de l'opinion publique comme régulateur de ce processus. Ses réactions sont exprimées sous différentes formes et à divers niveaux sociaux. Les médias, les publications, les discussions publiques et professionnelles aux Unions artistiques, la critique des architectes, les discussions aux Clubs d'intérêt sont un correctif sérieux du travail des spécialistes, et la suite du dialogue entre eux et l'opinion publique est un niveau plus élevé de la compréhension en masse de cette matière complexe.

El PAPEL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA PLANIFICACIÓN Y CONSERVACION DEL PATRIMONIO HISTÓRICO ARQUITECTÓNICO EN COSTA RICA

Sara Castillo Vargas[1]
ICOMOS Costa Rica

Introducción

Con la promulgación del Código Municipal, Ley No 7794, se plantea una nueva visión sobre la aplicación de la normativa municipal y la conservación del patrimonio arquitectónico.

El tema de la conservación, por medio de la planificación urbana, en el ámbito local, ha sido aún poco tratado en Costa Rica, pero, sin duda, tomará mayor relevancia en el futuro.

El régimen jurídico costarricense establece el orden jerárquico de las normas, el cual conforma un esquema piramidal, donde prima la Constitución política, luego los tratados internacionales, la ley y los reglamentos del poder ejecutivo. También la jurisprudencia constitucional ha modificado la legislación y los reglamentos, dejando algunos sin efecto, e interpretando la normativa desde principios superiores, así como constituyendo regímenes especiales, como lo es el régimen municipal.

Por ello, hoy citaremos normativa de todos los niveles de la pirámide, así como interpretaciones de la Sala Constitucional. Me referiré primero al régimen general y, posteriormente, al régimen municipal en particular.

1.- La Constitución Política.

La Constitución política establece principios que obligan a procurar la mejor calidad de vida de los habitantes, así como a la protección del medio ambiente y de los bienes culturales e históricos. Ello incluye la protección del ser humano en sus relaciones sociales, espaciales y urbanas. Para lograrlo, la Constitución ha encargado a las municipalidades parte de dicha función. El artículo 169 establece que la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón está a cargo del gobierno municipal

La Sala Constitucional ha dado amplias facultades a las municipalidades para planificar y controlar el desarrollo urbanístico, dentro de sus límites territoriales, autorizando incluso la imposición de limitaciones a la propiedad privada (S.C.V.5757-94).

La potestad de las municipalidades para planificar y proteger el patrimonio se encuentra regulada en la Ley de Planificación Urbana, el Código Municipal y la Ley de Construcciones.

2.- El Código Municipal

El Código Municipal (CM), de 1970, recién derogado, describía las funciones de las municipalidades. Para proteger el patrimonio incluía las siguientes:

- Promocionar el progreso de la cultura, las ciencias y las artes, y dar a conocer el patrimonio artístico e histórico.
- Velar por la salud física y mental de los habitantes, y por el máximo bienestar de la comunidad.
- Establecer una política integral de planeamiento urbano para el desarrollo eficiente y armónico de los centros urbanos.

El nuevo CM, de mayo de 1998, no fija las funciones municipales. Aparentemente, esta carencia podría permitir que los administradores locales no incluyeran entre sus prioridades la protección del patrimonio. No obstante, sí es posible extraer los siguientes parámetros de protección patrimonial:

El artículo 1 señala que el municipio está constituido por el conjunto de vecinos **que promueven y administran sus propios intereses** por medio del gobierno municipal. Esto incluye la protección del patrimonio. A su vez, el programa de protección patrimonial debe estar incluido en los Planes de Desarrollo Municipal y en el Operativo Anual que hace el alcalde. Estos deben ser difundidos entre las diferentes organizaciones y vecinos. Adicionalmente, el CM establece otras figuras de control directo o indirecto: la consulta popular, el referéndum, los plebiscitos, y los cabildos. Esto es muy importante para la protección patrimonial, pues el reconocimiento social es un elemento fundamental para la protección de los monumentos. Un ejemplo fue el plebiscito que realizó la Municipalidad de San José, en el caso del Kiosco del Parque Central, cuando la comunidad votó a favor de preservar el kiosco, y la municipalidad se vio obligada a no derribarlo.

3.- Ley de Planificación Urbana (LPU)

Esta Ley encarga a la Dirección de Urbanismo hacer y ejecutar un Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el cual debe contemplar una política de desarrollo que asegure la conservación y disfrute de los recursos naturales, los lugares escénicos, y los sitios de interés histórico. También contempla esta ley la elaboración de Planes Reguladores por parte de las municipalidades

4.- Ley de Construcciones (LC)

La LC encarga a las municipalidades velar para que las ciudades reúnan las condiciones necesarias de seguridad, salubridad, comodidad y belleza en sus vías públicas y en los edificios y construcciones. Ello significa que también les asigna la protección del patrimonio.

5.- Los Planes Reguladores

Los Planes Reguladores deben constituir todo un planteamiento de vida comunal y social. Son definidos por la LPU como el instrumento de planificación local de la política de desarrollo y de los planes de distribución de la población, usos de tierra, vías de circulación, servicios públicos comunales, y conservación y rehabilitación de áreas urbanas. Por ende, un plan regulador debidamente confeccionado debe establecer los edificios, zonas, y sitios que merecen ser protegidos.

La Sala Constitucional ha establecido que las normas prioritarias para la protección de patrimonio son las municipales y, de forma residual o supletoria, las emanadas de la Dirección de Urbanismo. Así, el marco de protección del patrimonio se amplía, pues, hasta ahora, la mayoría de las declaraciones de bienes patrimoniales eran realizadas por el Ministerio de Cultura y, solo excepcionalmente, por las municipalidades.

La ley estableció un procedimiento complejo para la aprobación de los Planes Reguladores. Un buen ejemplo lo constituye el Plan Director Urbano del Cantón Central de San José, de 1995, en el que se establece un marco para la protección del patrimonio. Sin embargo, lo cierto es que en Costa Rica los planes reguladores no son aplicados de forma rigurosa y las municipalidades, como entes políticos, transgreden su propia normativa en muchas ocasiones. Así, fue lamentable el caso de la demolición de las torres de la Catedral Metropolitana, en el cual las autoridades eclesiásticas ejercieron presiones sobre las autoridades públicas que no actuaron de conformidad con el Plan Regulador y concedieron el permiso de demolición.

[1] *Abogado*

6.- De la reglamentación conexa a los Planes Reguladores

Un Plan Regulador debe incluir Reglamentos de Zonificación con un Mapa Oficial, de Renovación Urbana y de Construcciones. El Reglamento de Zonificación establece las zonas especiales, en las que se incluyen las de protección del patrimonio. El Reglamento de Renovación Urbana contiene las regulaciones que localmente se adopten para conservar, rehabilitar o remodelar las áreas urbanas defectuosas, deterioradas o en decadencia. El Reglamento de Construcciones tiene la función de especificar las reglas locales para la seguridad, salubridad y ornato de las estructuras y edificios. Allí pueden establecerse normas y metodologías constructivas de protección.

7.- Normativa tributaria en la protección del patrimonio.

La nueva legislación autoriza a las municipalidades a recaudar tributos y actualizar los catastros municipales, incluyendo en éstos un historial y descripción de los inmuebles, así como las pautas de protección de los inmuebles históricos. Esta base de datos debe estar conectada con el Registro de Bienes Patrimoniales que lleva el Centro de Conservación del Patrimonio Cultural, a fin de poder ejercer un doble control.

8.- La Ley de Patrimonio Histórico-Arquitectónico.

La Ley de Patrimonio Histórico-Arquitectónico encomienda a las municipalidades otras responsabilidades, como la vigilancia y protección de los inmuebles históricos, una vez realizada la notificación de la apertura del expediente de declaración que realiza el Ministerio de Cultura. Desde ese momento, la municipalidad se convierte en parte del proceso y no puede autorizar la demolición, el cambio de estructura, o cualquier otra actuación que perjudique el bien patrimonial. Igualmente, autoriza a la Municipalidad a realizar la expropiación de los bienes de importancia en su comunidad.

Conclusiones.

1. Debe realizarse un proceso de difusión sobre la importancia del patrimonio local y las posibilidades y responsabilidades legales de las municipalidades en el planeamiento para la protección del patrimonio. Debe ponerse especial énfasis por lo que respecta a la ciudadanía y a la posibilidad de hacer consultas populares.
2. Es necesario exigir a las Municipalidades y a la Dirección de Urbanismo que, dentro de los Planes Reguladores y Reglamentos, incluyan un capítulo dedicado a la protección del patrimonio local.
3. Debe educarse para la correcta aplicación de los planes reguladores a los políticos de turno, y constituir un sistema integrado de información para la protección del patrimonio local en todos los cantones del país.

En las sociedades donde los mecanismos participativos funcionan correctamente, y cuando existe un nivel suficiente de control cultural, la valoración y la supervivencia del bien patrimonial dependen del consenso social, aunque su preservación provenga de un mandato de la ley. Esto tiene sentido directo en el caso de la protección del patrimonio por parte de los gobiernos locales, lo cual pone de manifiesto su gran importancia.

Deseo reconocer y agradecer a mi colega y amigo Gustavo Silesky, miembro del ICOMOS Costa Rica, su importante contribución a esta investigación, la cual hemos elaborado conjuntamente.

A todos y todas, muchas gracias.

LE ROLE DES GOUVERNEMENTS LOCAUX DANS LA PLANIFICATION ET CONSERVATION DU PATRIMOINE ARCHITECTONIQUE AU COSTA RICA

Sara Castillo Vargas[1]
ICOMOS Costa Rica

La Constitution politique établit des principes qui obligent à offrir aux habitants la meilleure qualité de vie, ainsi que la protection de l'environnement et des biens culturels et historiques. Ceci comprend la protection de l'être humain, dans ses relations sociales, d'espace vital et urbaines. Pour l'obtenir, la Constitution a remis aux municipalités une partie de cette tâche. L'article 169 établit que l'administration des *intérêts et services locaux de chaque canton* soit prise en charge par le gouvernement municipal. De son côté, le Conseil Constitutionnel a donné d'amples facultés aux municipalités pour planifier et contrôler le développement urbain, à l'intérieur de ses limites territoriales, autorisant, y compris, l'imposition de limitation à la propriété privée. (S.C.V. 5757-94).

Le pouvoir des municipalités pour planifier et protéger le patrimoine est réglé par le Code Municipal, la Loi de Planification Urbaine, et la Loi de la Construction.

[1] *Avocate*

Le Code Municipal (CM) de 1970, récemment aboli, décrivait les fonctions des municipalités, parmi lesquelles figuraient celles de faire connaître le patrimoine et suivre une politique intégrale de planification pour le développement efficace et harmonieux des centres urbains. Le nouveau CM de 1998, ne précise pas les fonctions municipales, ce qui, apparemment, pourrait permettre que les administrateurs locaux n'envisagent pas entre leurs priorités la protection du patrimoine. Cependant, il est possible d'en déduire les paramètres suivants de protection patrimoniale: l'article 1 stipule que la municipalité est constituée par l'ensemble des citoyens **qui promeuvent et gèrent leurs propres intérêts**, à travers du gouvernement municipal, ce qui comprend la protection du patrimoine. D'un autre côté, le programme de protection patrimoniale doit être inclus dans les Plans de Développement Municipal et dans celui de l'Opérationnel Annuel que le Maire réalise, et qui doivent être connus par les différentes organisations et habitants. En plus, le CM établit d'autres modes de contrôle direct ou indirect: la consultation populaire, le référendum, les plébiscites, et les conseils municipaux. Ceci est très important pour la protection patrimoniale, car la reconnaissance sociale représente un élément fondamental pour la protection des monuments. Citons comme exemple le plébiscite réalisé par la Municipalité de San José, dans le cas du Kiosque du Parc Central, quand la communauté vota en faveur de le conserver, et la municipalité se vit obligée de ne pas le démolir.

La Loi de planification Urbaine (LPU) donne l'ordre à la Direction de l'Urbanisme de projeter et d'exécuter un Plan National de Développement Urbain qui garantit la conservation et la jouissance des recours naturels, d'endroits scéniques, et d'endroits d'intérêt historique. Cette Loi envisage également l'élaboration de Plans Régulateurs de la part des municipalités. Ceux-ci sont définis par la LPU en tant qu'instrument de planification locale de la politique de développement et des plans de distribution de la population, d'utilisation de la terre, voies de communication, services publics communaux, *et conservation et réhabilitation d'espaces urbains*. Par conséquent, un plan de régulation dûment réalisé doit définir les bâtiments, zones et lieux que méritent d'être protégés. En plus, la Loi doit inclure des Règlements d'espaces avec une Carte officielle, de Rénovation Urbaine et de Construction. Le Règlement des Espaces prévoit les zones spéciales parmi lesquelles est comprise la protection du patrimoine. Le Règlement de Rénovation Urbaine comprend les régulations qui sont adoptées localement pour conserver, réhabiliter ou modifier les espaces urbains défectueux, détériorés ou en décadence. Le Règlement de la Construction a pour fonction de spécifier les ordonnances locales pour la sécurité, la salubrité et l'ornement des structures et bâtiments. De cette façon on peut établir des normes et méthodologies constructrices de protection.

Le Conseil Constitutionnel instaure le caractère prioritaire des normes municipales en ce qui concerne la protection du patrimoine, alors que celles qui émanent de la Direction de l'Urbanisme ont un caractère supplétoire. Ainsi donc, on élargit le cadre de protection du patrimoine puisque, jusqu'à maintenant la majorité des déclarations des biens patrimoniaux étaient faites par le Ministère de la Culture et, seulement de manière exceptionnelle, par les municipalités.

Cependant, il est vrai qu'au Costa Rica les plans régulateurs ne sont pas appliqués de façon rigoureuse et les municipalités, en tant qu'organismes politiques, trangressent leur propre règlementation en de nombreuses occasions. Un bon exemple de cette situation est constitué par le Plan Directeur Urbain du Canton Central de San José, de 1995, par lequel on établit un cadre pour la protection du patrimoine mais, cependant, le cas de la démolition des tours de la Cathédrale Métropolitaine fut lamentable, car les autorités ecclésiastiques exercèrent une pression sur les autorités publiques qui n'agirent pas en accord avec le Plan Régulateur et donnèrent l'autorisation de démolition.

De son côté, la Loi de la Construction (LC) demande aux municipalités de veiller à ce que les villes réunissent les conditions nécessaires de sécurité, salubrité, commodité et beauté des voies publiques et des constructions. Ceci signifie qu'on leur assigne également la protection du patrimoine.

La nouvelle normative tributaire sur la protection du patrimoine autorise les municipalités à encaisser des impôts et à actualiser le cadastre municipal, en y décrivant l'historial et la description des immeubles, ainsi que les lignes de protection des bâtiments historiques. Cette base de renseignements doit être en connexion avec le Registre des Biens Patrimoniaux qui dirige le Centre de Conservation du Patrimoine Culturel, dans le but d'obtenir un double contrôle.

La Loi du Patrimoine Historico-Architectonique donne aux municipalités d'autres responsabilités, comme par exemple, la surveillance et protection des bâtiments historiques, une fois acordée la notification d'ouverture du dossier de déclaration que réalise la Ministère de la Culture. A partir de cet instant, la municipalité se convertit en partie intégrante du processus et ne peut plus autoriser la démolition, le changement de structure, ou n'importe quelle autre intervention qui porterait préjudice au bien patrimonial. Cette loi autorise également la municipalité à exproprier les biens d'importance qui se trouvent dans sa communauté.

Pour conclure, nous considérons que: 1) On doit faire un programme de diffusion sur l'importance du patrimoine local et les possibilités et responsabilités légales des municipalités sur le projet de protection du patrimoine. On doit apporter une attention spéciale en ce qui concerne les citoyens et la possibilité de réaliser des consultations populaires; 2) Il faut exiger aux municipalités et à la Direction de l'Urbanisme que dans les Plans Régulateurs et les Règlementations, il existe un chapitre qui s'occupe de la protection du patrimoine local; 3) On doit éduquer les politiciens avec une application correcte des plans régulateurs, et constituer un système intégré d'information sur la protection du patrimoine local dans tous les cantons du pays.

Dans les sociétés où les mécanismes de participation fonctionnent correctement et où, il y a un niveau suffisant de contrôle culturel, l'estimation et la survivance du bien patrimonial dépendent du consensus social, bien que sa préservation provienne d'un mandat de la Loi. Cela a un sens direct dans le cas de la protection du patrimoine de la part des autorités locales, ce qui met en évidence sa grande importance.

PROTECTION AND PRESERVATION OF CULTURAL GOODS IN THE REPUBLIC OF CROATIA AND PUBLIC PARTICIPATION

Jadran Antolovic
Vice-President of ICOMOS Croatia

On June 19, 1999, the House of Representatives of the Croatian National Parliament passed a new Law on the Protection and Preservation of Cultural Goods, replacing the existing 34 year-old Law on the Protection of Cultural Monuments (1964). With this act they established the most important regulation concerning the protection of the complete fund of cultural goods in the Republic of Croatia

The Law on the Protection and Preservation of Cultural Goods (in later text: Law) is based on the terms of reference established in the Constitution of the Republic of Croatia[1] which states that cultural goods are of interest to the Republic of Croatia and that they deserve its special attention. During the creation of the Law the norms of international law were respected, more specifically: the Convention on the Protection of International Cultural and Natural Heritage, the Convention on the Protection of Cultural Goods in the Case of Armed Conflict, the Convention on Measures of Prohibition and Prevention of Illegal Trafficking and Transfer of Ownership of Cultural Goods, the European Convention on the Protection of Architectural Heritage, the European Convention on the Protection of Archaeological Heritage and a series of other international recommendations and resolutions.

The preparation of this Law involved reviews of the experiences of other countries (approximately 40), and included extensive consultation of legislation in the field of the protection of cultural heritage.

As opposed to the previous Law on the Protection of Cultural Monuments, the new Law contains many important and completely new solutions. In its regulations, for the first time, there are complete and systematic methods for solving matters connected with the protection and preservation of cultural goods within the context of their significance in the development of economic and societal components, and not merely cultural ones.

The Law is divided into ten sections that concern the following:

1. General regulations - these regulations contain the basic foundations of the Law and establish the definitions of individual terms frequently used in the text;
2. The type of cultural good - these regulations prescribe the possibility of protection for three types of cultural goods: immovable cultural goods, moveable cultural goods and immaterial cultural goods;
3. Establishment of protection over cultural goods - regulations from this portion of the Law prescribe methods of establishing preventative protection when it is presumed that some good may have the characteristics of a monument, followed by the procedures for the confirmation of the characteristics of these cultural goods and the recording of cultural goods in the Register of Cultural Goods, as well as the ability of local authorities to protect goods of local importance;
4. The obligations and rights of the owners of cultural goods - these regulations, along with the obligations and rights of every owner of a cultural good, prescribe the possible restrictions to the rights of ownership when it is necessary to implement measures for the protection or preservation of cultural goods;
5. Measures for protection and preservation of cultural goods - these regulations prescribe measures and methods of implementation. They relate to: research of cultural goods, documentation and monitoring of the state of cultural goods, designation of cultural goods, establishing systems of protection for cultural goods, establishing special conditions for the protection of cultural goods in the process of issuing local building permits, giving preliminary permission for works on cultural goods, giving preliminary permission for performing activities within immovable cultural goods, giving permission for the production of replicas of cultural goods and their circulation, giving permission for the transport of cultural goods out of the country, obligations for the declaration of export from / import to / the Republic of Croatia of cultural goods, implementation of measures for the protection of threatened cultural goods, implementation of emergency measures for the protection and preservation of cultural goods, as well as the protection of cultural goods in cases of extraordinary circumstances;
6. Performing duties connected with the protection and preservation of cultural goods - these regulations establish the administrative, expert and inspection duties for the protection of cultural goods performed by the Ministry of Culture. Other duties connected with the preservation of cultural goods are performed by the Croatian Restoration Institute, as well as other institutions, legal entities and individuals who satisfy the prescribed conditions for the execution of duties connected with cultural goods and gain the permission of the Ministry of Culture for the same;
7. The Croatian Council for Cultural Goods - these regulations establish the Croatian Council for Cultural Goods as a consultative expert body to the Minister of Culture, which discusses all important questions in the field of protection and preservation of cultural goods;
8. Financing the protection and preservation of cultural goods - these regulations are divided into two groups. The first group prescribes methods of insuring resources for the protection and preservation of cultural goods by the owner, the national budget, as well as the budgets of local administrations and self-governments. The other group of regulations is related to the collection of income from the use of cultural goods for economic purposes;
9. Violation regulations - as in every Law there is a definition of violations and the monetary fines that accompany them;
10. Transitional and final regulations - these regulations prescribe the methods of adapting work and activities for all individuals responsible for the implementation of regulations in this Law.

[1] *Article 52, Constitution of the Republic of Croatia*

Public Participation in the Process of Putting Cultural Goods under Protection According to the New law

The introductory regulations of the new Law define the duties of every citizen of the Republic of Croatia to protect and preserve cultural goods. One of the primary responsibilities of every citizen is to report to the Ministry of Culture the existence of a good for which it is presumed to have the characteristics of a cultural good. This responsibility equally relates to all goods that an individual citizen may encounter, regardless of whether they are its owner. Such a report from a citizen to the Ministry of Culture of the Republic of Croatia begins the process of putting that specific good under protection. If the conservationist service of the Ministry of Culture confirms the existence of the presumption of the characteristics of a cultural good it will bring a Decision concerning the preventative protection of that good. The bringing of such a Decision initiates a process that will confirm whether the mentioned good has characteristics of a monument and whether it should be proclaimed a cultural good. The process can last at most three years and during that period the service must conduct all necessary research. In case the period of three years passes, and the good is not proclaimed a cultural good, the preventative protection is discontinued.

From the moment of the submission of a report to the Ministry of Culture, the citizen no longer has influence on further processes which will be carried out by the conservationist service, not even if they are the owners of the mentioned good. In other words, the bringing of a Decision on the preventative protection of a good, as well as the bringing of decisions concerning the characteristics of cultural goods is based on expert opinion concerning the existence of monument characteristics. The wishes of the citizen, even if they are the owners of the good, are not relevant in that process. The owners and legal representatives are informed by the Ministry of Culture about the implementation of the process itself, and receive all administrative acts (Decisions) that the Ministry of Culture brings in relation to the good in question.

The Ministry of Culture can stop an initiated process by bringing a Decision whereby it proclaims the good in question a cultural good and by registering the good in the List of Protected Cultural Goods, or by annulling the Decision concerning the preventative protection. This has been done very rarely to date.

In cases when the Ministry of Culture preventatively protects some good or proclaims it a cultural good, it is required to publish this in the "Narodne Novine" official bulletin. With this act of publication they make public all the basic information concerning the protected goods available to every citizen, legal entity and authority. Publishing information that is entered in the Register of Cultural Goods of the Republic of Croatia is a novelty with will enable an increase in the quality of participation and influence of the public on authoritative bodies in the actual implementation of measures of protection and preservation. The end result will be the publishing of the entire Register, as is the practice in several countries.

In cases where the principle report by the citizen to the Ministry of Culture does not initiate a process to put that good under protection, or if the process is stopped without the good being proclaimed a cultural good, the citizen can request the council of the city or municipality, and even the county, to proclaim the good protected. Before bringing such a decision, the council must first confirm whether it concerns a good of local importance, and then it can make a protection proclamation. The council must confirm ways to insure the conditions and resources necessary for the implementation of such a decision before it is made. The council must then inform the Ministry of Culture about such decisions.

Public Participation in the Planning of Measures for the Protection and Preservation of Cultural Goods

Unlike the process of putting a good under protection, in which the public cannot influence the course or results, the planning for implementation of measures gives the public several ways in which they can exert their influence. According to the regulations of the new Law, the public can participate in the planning for measures of protection and preservation in the following ways:

(a) as owners of the cultural goods,
(b) as investors in the protection and preservation of a cultural good,
(c) by intermediate methods through representatives in the councils of counties, cities and municipalities,
(d) by shaping public opinion concerning projects of protection of individual cultural goods.

(a) Owners of cultural goods frequently independently plan the implementation of measures for protection and preservation while respecting the restrictions that are

prescribed by the conservationist service of the Ministry of Culture. During the implementation of individual measures, the owner may use the expert assistance of conservationists from the Ministry of Culture. In specific cases, the owner may also realize financial assistance from national, county, or even municipal budgets, dependent upon the importance of their cultural good. The implementation of individual measures, such as research and documentation, as a rule are financed from the resources of the national budget, especially in cases where the cultural good is of national importance.

As a rule, the expenses related to the preservation and maintenance of cultural goods are borne by the owner. Exceptionally, when the cost of maintenance requires extraordinary expenses that exceed the regular expenses of maintenance, and if the owner does not obtain income or other benefits from that cultural good, the Ministry of Culture will insure sufficient financial assistance for the owner that will cover the extraordinary expenses. These extraordinary expenses must be a direct result of implementation of the prescribed measures of protection issued by the Ministry of Culture, otherwise the owner will not be compensated.

(b) Investors in cultural goods, and therefore investors in their protection and preservation, must obtain the consent of responsible conservationist service of the Ministry of Culture during the planning of their activities. This is done to verify compliance with restrictions that exist for the protection and preservation of that cultural good. When the cultural good is a building, the investor must plan their activities in coordination with the relevant documents of spatial planning, and receive preliminary permission from the conservationist service for all works planned. If it concerns a moveable cultural good, the investor needs only to obtain preliminary permission from the conservationist service. In both the first and second cases, only those persons who have received permission from the Ministry of Culture can perform the implementation of the activity on the cultural good, according to the new Law. The condition for receiving permission is the fulfilling of conditions in terms of expert qualification for executing the specified duties on the cultural good.

(c) The third method of influencing the planning and implementation of measures for protection and preservation of cultural goods is through representatives in the councils of counties, cities or municipalities. Councils, as representative bodies of the public, have influence on the protection of cultural goods, especially in two cases. The first is in bringing programs for the protection and preservation for cultural goods in their area. The second is in bringing documents concerning spatial arrangement (spatial plans)

In the program for the protection and preservation of cultural goods, the responsible council must confirm priority projects which will support the implementation of measures for the protection and preservation of specific cultural goods, and which will insure adequate financial support. In addition to resources from the budget provided from both taxes and other sources, the regulations of the Law confirm the responsibilities for the collection of the monument annuity[2], of which 60% goes to the benefit of the budget of the cities or districts in which they are collected. Resources collected from the monument annuity can be exclusively used for financing the protection and preservation of cultural goods, and their distribution will be proposed according to the specified program.

Planning and implementation of measures of protection of immovable cultural goods represents one of the basic terms of reference for the bringing of documents of spatial arrangement (spatial plans). Due to this, the councils of counties, cities or municipalities, realize their influence on the level of protection of cultural goods and on the method of their presentation in the developmental plans during discussions concerning the bringing of spatial plans. With the goal of discouraging the adopting of spatial plans that would bring into question the protection and preservation of cultural goods, the regulations of the Law require that the plan contributors first obtain the previous permission of the Ministry of Culture. This responsibility is based on the Constitutional regulation that all cultural goods are of interest to the Republic of Croatia and that their protection and preservation cannot depend on the results of voting in the councils of counties, cities or municipalities.

(d) Even though this form of influence on planning of implementation of measures for the protection and preservation of cultural goods has the least amount of legal basis in regulations, it is very frequently more effective then several legally based courses of action. This form of action is characteristic for non-governmental organizations (associations) such as the national committees ICOMOS, ICOM, the Croatian association "Lijepa Naša", the Dubrovnik association "Prijatelji dubrovanke starine" etc. Associations most frequently realize their influence through the public presentation of opinions concerning individual projects, by directing and shaping public opinion and by initiating reactions, be they positive or negative.

Such actions by associations were not acceptable in the former political system in Croatia, because it was considered opposition to the then governing communist party. Democratic processes in the current Republic of Croatia have contributed to significant advancements in this field. Very often we are witnesses to the creation of new associations which have the goal of promoting the protection and preservation of individual cultural goods, types of cultural goods or even cultural heritage as a whole. Such associations increasingly appear as bearer's of projects, as well as the collectors of resources with whose assistance certain projects are realized. Their most valuable tasks are the development of awareness of the importance of cultural heritage, and with that the importance of the protection and preservation of every cultural good. As a result of respect for the importance of such associations, the Government of the Republic of Croatia, in 1999, has financially assisted constructive programs of individual associations, stimulating their actions.

Instead of a Conclusion

Even though the new Law has not been confirmed in practice, we can conclude that its regulations open entirely new possibilities and areas of participation for the public, both in the establishment of protection for cultural goods, as well as in the planning and implementation of measures for their protection and preservation. As always, the implementation of regulations results in the encouragement of activities where the public influences all processes in society, and therefore influences the protection and preservation of cultural goods.

The development of non-governmental organizations that have the goal of promoting protection and preservation of cultural goods will be equally useful, as well as consistent to the implementation of regulations in this field, since they realize the same goal, and that is the protection and preservation of the total fund of cultural goods in the Republic of Croatia. In that way, the influence of the public represents a guarantee that individual initiatives and interests, concerning the non-implementation of adequate protective measures for certain cultural goods, will be thwarted and judged by the public, and a significant contribution will be given to the preservation of cultural heritage.

[2] *Monument annuity is income earned during the use of the cultural good in performing economic activities. According to the regulations of the Law, an annuity is collected in the amount of 2% of the income individuals receive from activities within immovable cultural goods and 2% of the income from individuals who perform activities in tourism, regardless of where they perform these activities*

PROTECCIÓN Y PRESERVACIÓN DE LOS BIENES CULTURALES EN LA REPÚBLICA DE CROACIA Y LA PARTICIPACIÓN CIVIL EN LA MISMA

Jadran Antolovic
Vicepresidente de ICOMOS Croacia

Tras 34 años de aplicación de la Ley sobre protección de los bienes culturales (del año 1965), la Cámara de Diputados del Parlamento del Estado Croata, el 18 de junio de 1999, promulgó una nueva Ley sobre protección y preservación del patrimonio cultural de la República de Croacia.

La Ley sobre protección y preservación de los bienes culturales (en el texto: la Ley) se basa en las disposiciones establecidas por la Constitución de la República de Croacia[1] (1) en la que consta que el patrimonio cultural es de interés de la República y se halla bajo su especial protección. En la elaboración de la Ley se han respetado las normas del derecho internacional, sobre todo del Convenio sobre la protección del patrimonio cultural y natural mundiales, el Convenio sobre la protección en caso de conflicto armado, el Convenio sobre las medidas de prohibición y lucha contra la exportación no autorizada o la transmisión de la propiedad sobre patrimonio cultural, el Convenio Europeo de protección del patrimonio arqueológico, y otras recomendaciones y resoluciones internacionales.

Durante la preparación de esta Ley, se utilizaron las experiencias de otros países (unos cuarenta) y se consultaron sus legislaciones en el campo de la protección del patrimonio cultural.

A diferencia de la Ley sobre la protección de los monumentos que se ha aplicado hasta ahora, la nueva Ley contiene unas soluciones importantes y completamente nuevas y en sus disposiciones, por vez primera, se fijan, de una manera sistemática y completa, ciertas cuestiones sobre la protección y preservación de los bienes culturales en el contexto de su importancia para el desarrollo económico y social en general, y no solo cultural.

La Ley está dividida en diez capítulos con la siguiente estructura y contenido:

1. Disposiciones generales - que contienen los principios básicos y establecen el significado de términos que se utilizan a menudo en el texto de la Ley;

[1] *artículo 52 de la Constitución de la República de Croacia*

2. Tipos de bienes culturales - con estas disposiciones se regula la posibilidad de proteger tres tipos de bienes culturales que son los siguientes: bienes culturales inmuebles, bienes culturales muebles y bienes culturales inmateriales;
3. Establecimiento de la protección sobre el bien cultural - las disposiciones de esta parte de la Ley regulan la manera de establecer la protección preventiva cuando se supone que un bien puede tener características que le califiquen de monumento, el procedimiento seguido para fijar las características de ese bien cultural, la inscripción del mismo en el Registro de Bienes Culturales y la posibilidad de que las autoridades locales puedan proteger los bienes de importancia local.
4. Obligaciones y derechos del propietario de un bien cultural - en estas disposiciones, junto con las obligaciones y los derechos del propietario de un bien cultural, se regulan las posibles limitaciones del derecho de la propiedad cuando ello es necesario para la aplicación de las medidas de protección y preservación de un bien cultural;
5. Medidas de protección y preservación de los bienes culturales - estas disposiciones regulan las medidas y el modo de la aplicación de las mismas y se refieren a lo siguiente: investigación y estudio de los bienes culturales, documentación y seguimiento del estado de conservación, señalización de los bienes culturales, establecimiento de un sistema de medidas de protección para el bien cultural, establecimiento de las condiciones especiales de protección de un bien cultural en el procedimiento de la expedición de permisos de construcción, expedición de un permiso previo a la realización de obras en un bien cultural, expedición de un permiso previo para la realización de actividades en los bienes culturales inmuebles, expedición de permisos para la elaboración de réplicas de un bien cultural y su apertura al público, expedición de permisos para la exportación de bienes culturales, obligaciones de declarar la importación de un bien cultural a la República de Croacia, aplicación de la protección a un bien cultural amenazado, aplicaciones de las medidas urgentes de protección y preservación de un bien cultural y protección de los bienes culturales en caso de situaciones especiales;
6. Ejecución de obras para la protección y preservación de los bienes culturales - en estas disposiciones se determina que las actividades administrativas, de peritaje y exploración relacionadas con la protección de los bienes culturales las lleva a cabo el Ministerio de Cultura, mientras que todas las obras de conservación de los bienes culturales las realiza el Instituto Croata de Restauración, y otras instituciones o personas jurídicas o físicas que cumplan las condiciones establecidas para llevar a cabo obras relacionadas con los bienes culturales y hayan recibido la autorización del Ministerio de Cultura para la ejecución de las mismas.
7. Consejo Croata para los Bienes Culturales - con estas disposiciones se forma el Consejo Croata para los Bienes Culturales como un organismo experto, asesor del Ministro de Cultura, que se dedica a cuestiones importantes en el campo de la protección y preservación de los bienes culturales.
8. Financiación de la protección y preservación de los bienes culturales - estas disposiciones están divididas en dos grupos, de manera que un grupo regula el modo de asegurar el dinero para proteger y preservar los bienes culturales por parte del propietario, en el presupuesto estatal, así como en presupuestos de la autogestión y administración local, y otro grupo se refiere a la recaudación de ingresos resultantes del uso de los bienes culturales con fines económicos.
9. Disposiciones sobre infracciones - como en todas las leyes, se regulan las infracciones que acarrean una multa;
10. Disposiciones transitorias y finales - estas disposiciones regulan el modo de adaptación del trabajo y la gestión de todas las personas que están obligadas a aplicar las disposiciones de esta Ley.

Participación de los ciudadanos en el proceso de establecimiento de un bien cultural bajo protección, según la nueva Ley

Con las disposiciones introductorias de la nueva Ley se regula la obligación que todos los ciudadanos de la República de Croacia tienen de ayudar a la protección y preservación de los bienes culturales. Una de las obligaciones básicas de cada ciudadano es poner en conocimiento del Ministerio de Cultura la existencia de los bienes sobre los que se sospecha que poseen características de bien cultural. Esta obligación se refiere igualmente a todos lo bienes con los que algunos ciudadanos se encuentran, independientemente de si se trata o no de su propiedad. La información que el ciudadano ofrece al Ministerio de Cultura de la República de Croacia puede iniciar el proceso para situar un bien bajo protección. Si el Servicio de Conservación del Ministerio de Cultura confirma que existe la posibilidad de que tenga características de bien cultural, se dicta un acta de protección preventiva de ese bien. Al promulgar el acta, se inicia el proceso, según el cual se establece si el bien mencionado tiene características monumentales y si debe ser declarado bien cultural. El proceso puede durar un máximo de tres años y durante este período es necesario que el Servicio lleve a cabo todas las investigaciones. Si el período de tres años pasa y el bien no se proclama bien cultural, la protección preventiva deja de ser válida.

Desde el momento en que se ha informado al Ministerio de Cultura, el ciudadano no puede influir sobre el proceso futuro que realiza el Servicio de Conservación, aunque el bien sea de su propiedad. La adopción de un acta de protección preventiva, al igual que un certificado de la calidad del bien cultural, se basa en una estimación experta de la existencia de características monumentales, y la voluntad o el deseo de un ciudadano, incluso del mismo propietario, no se consideran relevantes para ese procedimiento. El Ministerio de Cultura informa al propietario, o al apoderado, sobre la realización del proceso y le envía todas las actas administrativas

(resoluciones) que el Ministerio de Cultura promulga en relación con su bien.

El Ministerio de Cultura puede concluir el proceso iniciado con un acta de proclamación de bien cultural y la subsiguiente inscripción del bien en la Lista de los Bienes Protegidos, o declarando el acta de protección preventiva fuera de vigor, lo que hasta ahora ha sido un caso mucho menos frecuente.

En los casos en que el Ministerio de Cultura pone un bien cultural bajo protección preventiva o le proclama bien cultural, es obligatorio publicarlo en el Boletín Oficial del Estado, y con el hecho mismo de la publicación, los datos esenciales de los bienes culturales son accesibles a todos los ciudadanos, a las persona jurídicas, o a los órganos de poder. La publicación de los datos sobre los bienes inscritos en el Registro de los Bienes Culturales de la República de Croacia es una novedad que permite una participación de mayor calidad y la influencia de los ciudadanos y órganos de poder en la aplicación de las medidas de protección y preservación, y que traerá consigo la publicación del Registro completo, lo que es práctica común en muchos países.

Si basándose en la información de un ciudadano sobre un bien, el Ministerio de Cultura no inicia el proceso para considerarlo bajo protección, o si ese proceso finaliza sin que el bien haya sido proclamado bien cultural, el ciudadano puede proponer a la Asamblea de la ciudad, municipio o provincia, que proclame ese bien protegido. Al tomar esa decisión, la Asamblea tendrá que confirmar si se trata de un bien de importancia local y, con base a ello, puede proclamarlo protegido. Al adoptar la decisión sobre esta proclamación, la Asamblea deberá determinar de qué manera se asegurarán las condiciones y medios necesarios para la aplicación de esa decisión. La Asamblea tiene que informar al Ministerio de Cultura sobre la decisión adoptada.

Participación de los ciudadanos en la planificación de las medidas de protección y preservación de los bienes culturales

A diferencia del proceso de puesta de un bien bajo protección, sobre cuyo curso y resultados no pueden influir los ciudadanos, en la planificación del proceso de medidas de protección pueden hacer valer su influencia de varias maneras. Según las disposiciones de la nueva Ley, los ciudadanos pueden participar en la planificación de las medidas de protección y preservación:

(a) como propietarios de los bienes culturales,
(b) como inversores en la protección y prevención de los bienes culturales,
(c) indirectamente, a través de los diputados en las Asambleas provinciales, de ciudades y municipales,
(d) creando una conciencia pública acerca del proyecto de protección de ciertos bienes culturales.

(a) Los propietarios de los bienes culturales, casi individualmente, planifican la aplicación de medidas de protección y prevención, con la condición de respetar las limitaciones establecidas por el Servicio de Conservación del Ministerio de Cultura. En algunos casos, el propietario puede hacer uso de la ayuda experta de los conservadores del Ministerio de Cultura. En otras cosas, el propietario puede obtener una ayuda financiera del presupuesto estatal, provincial, de ciudad, o municipal, dependiendo de la importancia de su bien cultural. La aplicación de ciertas medidas, tales como la investigación o documentación, generalmente está financiada por el presupuesto estatal, sobre todo cuando se trata de bienes culturales de importancia nacional.

Los gastos de preservación y mantenimiento de un bien cultural generalmente los cubre el propietario. Excepcionalmente, cuando el mantenimiento exige gastos extraordinarios que sobrepasen los ordinarios del mantenimiento, así como los ingresos u otros beneficios que el propietario obtiene de ese bien cultural, el Ministerio de Cultura asegurará al propietario una ayuda financiera suficiente que cubra los gastos excepcionales. Estos gastos excepcionales tienen que ser consecuencia directa de la aplicación de medidas de protección establecidas por el Ministerio de Cultura, porque, en caso contrario, no se reembolsarán al propietario.

(b) Los inversores en bienes culturales, en su protección y preservación, tienen que conseguir la autorización del Servicio de Conservación del Ministerio de Cultura para la planificación de sus actividades, a fin de que pueda llevarse a cabo el control sobre el cumplimiento de las limitaciones que existen para proteger y preservar ese bien cultural. Cuando el bien cultural es un edificio, el inversor tiene que organizar sus actividades en base al documento de planificación ambiental vigente y, previamente, tiene que obtener el permiso del Servicio de Conservación para las obras que quiere realizar. Cuando se trata de un bien cultural mueble, el inversor tiene que obtener sólo la autorización previa del Servicio de Conservación. En ambos casos, según la nueva Ley, la ejecución de las actividades mismas en un bien cultural pueden ser realizadas únicamente por aquellas personas que tienen el permiso del Ministerio de Cultura para la realización de las mismas. La condición previa para la obtención del la autorización es el cumplimiento de las condiciones en lo que se refiere a la formación como expertos para la realización de ciertas obras en los bienes culturales.

(c) Y la tercera manera de influir sobre la planificación y ejecución de las medidas de protección y preservación de los bienes culturales es a través de los diputados en las Asambleas provinciales, de ciudades, y municipales. Las Asambleas, como órganos representativos de los ciudadanos, pueden influir sobre la protección de los bienes culturales, sobre todo en dos casos: cuando se adopta el programa de protección y preservación de los bienes culturales que se hallan en sus regiones, y cuando se aprueba el documento de planificación ambiental.

Con el programa de protección y preservación de los bienes culturales, la Asamblea competente determina los proyectos prioritarios para apoyar la aplicación de las medidas de protección y preservación destinadas a algunos bienes culturales a los cuales se adjudicará la ayuda financiera correspondiente. Además de los fondos presupuestarios procedentes de impuestos y otras fuentes, por las disposiciones de la Ley se determina la obligación de recaudar la renta de monumentos[2], de la cual el 60% pasa a formar parte de los presupuestos de las ciudades o municipios en los que ha sido recaudada. Los medios recaudados a través de renta de monumentos pueden ser utilizados únicamente para financiar la protección y preservación de los bienes culturales y su distribución se propondrá por el programa mencionado.

La planificación y aplicación de las medidas de protección y preservación de los bienes culturales inmuebles es una de las disposiciones básicas a la hora de adoptar el documento de la planificación ambiental.

Y por eso, la Asamblea provincial, de ciudad, o municipal, con ocasión del debate y la adopción del documento de la planificación ambiental, hace uso de su influencia sobre el nivel de protección de los bienes culturales y el modo de su presentación en los planes de desarrollo. A fin de impedir la adopción de un documento de planificación ambiental en el que se ponga en cuestión la protección y preservación de los bienes culturales, las disposiciones de la Ley imponen al que adopta el documento de planificación ambiental la obligación de obtener la conformidad previa del Ministerio de Cultura para la adopción del plan. Esta obligación está basada en la resolución constitucional que establece que los bienes culturales son de interés para la República de Croacia y que su protección y preservación no pueden depender del resultado de la votación de una Asamblea Provincial, de ciudad, o municipal.

(d) Aunque esta forma de influir en la planificación y aplicación de las medidas de protección y preservación de los bienes culturales es la que está menos fundamentada en los reglamentos, a menudo es mucho más eficaz que muchas otras posibilidades de actuación legalmente fundadas. Esta forma de influir a las actividades es característica de las organizaciones no gubernamentales (asociaciones) tales como es el Comité Nacional de ICOMOS, de ICOM, la Asociación croata «Lijepa Naša», la Asociación de Dubrovnik «Amigos de las antigüedades de Dubrovnik», etc. Estas asociaciones muchas veces ejercen su influencia exponiendo públicamente sus opiniones sobre un proyecto concreto y orientando y formando a la opinión pública, es decir, fomentando su reacción en sentido positivo o negativo.

En el sistema político anterior, esta forma de actuación de las asociaciones no era aceptable en Croacia, porque se la consideraba contrapuesta al partido comunista entonces en el poder. Los procesos democráticos en Croacia actual han contribuido a que se produzca un gran avance en este campo. A menudo, somos testigos de la fundación de nuevas asociaciones que tienen como objetivo el fomento de la protección y preservación de ciertos bienes culturales, de determinados tipos de bienes culturales, o del patrimonio cultural en general. Estas asociaciones se presentan cada día más como portadores de un proyecto y como recaudadores de medios con ayuda de los cuales se realizarán ciertos proyectos. Su tarea más importante es la formación de la conciencia pública sobre la importancia del patrimonio cultural y, de esa manera, la importancia de la protección y preservación de cada bien cultural. Respetando la importancia de estas asociaciones, el Gobierno de la República de Croacia, en el año 1999, ayudó económicamente a unos programas concretos de algunas asociaciones para fomentar su actuación.

A modo de conclusión

Aunque la nueva Ley todavía no se ha afirmado en la práctica, podemos constatar que sus disposiciones abren posibilidades completamente nuevas y dejan un espacio libre para la participación de los ciudadanos, tanto en la protección de bienes culturales como en la planificación y aplicación de las medidas de protección y preservación. Como siempre, junto con la aplicación de los reglamentos, la práctica trae y crea las actividades con las que los ciudadanos influyen en todos los procesos sociales y, por lo tanto, en la protección y preservación de los bienes culturales.

El desarrollo de las organizaciones no gubernamentales cuyo objetivo es el fomento de la protección y preservación de los bienes culturales será útil de la misma manera que la aplicación fiel de los reglamentos en este campo, ya que con ello se cumple el mismo objetivo, que es la protección y preservación de la totalidad de los bienes culturales de la República de Croacia. La influencia de los ciudadanos representa una garantía de que las iniciativas individuales y los intereses particulares, de no llevar a cabo la protección adecuada sobre algunos bienes culturales, será impedida y condenada públicamente, con lo que se contribuye considerablemente a la preservación del patrimonio cultural.

[2]La renta de los monumentos es un ingreso que se obtiene por el uso de los bienes culturales para fines económicos. Según la disposición de la Ley, la renta que se recauda equivale al 2% de los ingresos obtenidos por las personas que llevan a cabo una actividad en un bien cultural inmueble y el 2% de los ingresos obtenidos de las personas que ejercen actividades turísticas, independientemente de donde se ejerce la actividad

LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO INMUEBLE EN ESPAÑA: INVENTARIO, CATALOGO Y PLANEAMIENTO.

Jorge Benavides Solís[1]
ICOMOS España

Contenido:

1. El matiz de las palabras.
2.0 Las relaciones entre la cultura y la plusvalía.
2.1 La protección de los bienes (compuestos) de interés cultural: de planes y urbanismo
3.0 Más cerca del tema.
3.1 De los planes.
3.2 Del contenido de los planes
3.3 De las normas de aplicación directa.
3.4 Los bienes de protección singularizada: de los catálogos.
3.5 De entornos e instrucciones particulares.
Conclusiones.
Finalmente.

Sinopsis

La protección del patrimonio cultural inmueble a través del planeamiento en España, tiene un referente de obligado cumplimiento en las Leyes del Patrimonio Histórico y del Suelo cuyos objetivos, como es lógico, son distintos. En esta situación, se constata la subordinación de los contenidos de la cultura a los de la Ley del Suelo. Debido a ello, en primer lugar se comenta la matización del significado lingüístico y el alcance legal de algunos términos: inventario, catálogo, planeamiento, conjunto histórico, entorno. Luego se evidencian los vacíos y ambigüedades a los que dan lugar y, finalmente, se someten a consideración algunas sugerencias.

Toda la exposición tiene el propósito de dar a conocer una experiencia, con la pretensión de introducir algunos aspectos particulares de reflexión en el ámbito universal del ICOMOS.

1. El matiz de las palabras.

El inventario y el catálogo pueden considerarse como palabras que en el diccionario parten de un mismo punto: una relación individualizada de bienes y, según el número de sus componentes de confirmación (desarrollo), adquieren características propias diferenciales. El primero tiene una exclusiva connotación contable, y el segundo está enriquecido con la caracterización (tan extensa cuanto se quiera) de esos bienes. Aquel tiene una sola función (inventario) y el catálogo tiene múltiples finalidades.

Para conformarlos, sería indispensable: a) que existieran los bienes y fueran claramente identificables; b) que existieran personas para ejecutarlos; c) que se contara con los medios y recursos adecuados y que, si fuera posible, se contara con una normativa específica que los caracterizara.

Estas consideraciones tan sencillas y obvias, sin embargo, aplicadas al ámbito del patrimonio cultural[2], con frecuencia, se hacen difusas. La conceptualización, la identificación de los bienes, su delimitación, el consenso en la definición de términos, son ámbitos todavía abiertos, incluso en el plano operativo.

Por otra parte, los fines y objetivos de dichos instrumentos, entendidos como demandas a satisfacer, tampoco tienen la nitidez indispensable para facilitar el trabajo. Si solamente se quisiera disponer de una relación simple de bienes, para tener completa la columna del haber, bastaría poner en orden cronológico los decretos de declaración valorativa legal. Pero no es así.

Dadas las magnitudes cuantitativas, cualitativas, de diversidad y de distribución referidas al patrimonio cultural de un país o de una región, hasta para que una simple relación resultase útil (mínima expresión de inventario), se haría indispensable utilizar un criterio discriminatorio, clasificatorio: cronológico, territorial-administrativo, tipológico-legal y, a partir de ello, se estaría en condiciones de registrar los datos referidos a cada bien.

Lamentablemente, más allá del diccionario y del rigor científico, los términos: "listado, relación, inventario, censo y catálogo" han sido usados con significados y connotaciones diferentes. El uso legal solamente permite establecer diferencias operativas, mas no conceptuales, tal como se aprecia al comparar, por ejemplo, las leyes españolas del patrimonio histórico[3], estatal (16/85) y autonómica de Andalucía (1/91).

La Ley estatal, con un criterio básico clasificatorio "a priori", agrupa todos los bienes culturales en cuatro instrumentos ("libros") independientes:

- En el **REGISTRO**, los bienes declarados de interés cultural (**BIC**)
- En el **INVENTARIO**, los **bienes muebles** integrantes del patrimonio histórico español no declarados de interés cultural.
- En el **CENSO**, los **archivos, colecciones y fondos de documentos**
- En el **CATALOGO COLECTIVO**, las bibliotecas, colecciones y ejemplares de materiales bibliográficos[4]

La Ley andaluza, por el contrario, con un criterio básico clasificatorio "a posteriori", "**inscribe y anota**" en el CATALOGO GENERAL DEL PATRIMONIO HISTÓRICO AN-

[1] Dr. Arquitecto. El Sr. Benavides fue fundador y Presidente de ICOMOS Ecuador. Posteriormente, como consecuencia de su residencia y ejercicio profesional en España, pasó a formar parte del Comité Español, de acuerdo con las normas internacionales de este organismo. Actualmente es profesor de la ETSA de Sevilla.

DALUZ todos los bienes culturales (dado que así se identifica a dichos bienes, ¿por qué la Ley, en correspondencia lógica, no se denominó del Patrimonio Cultural Andaluz?).

El uso de la terminología se hace un poco más complejo al relacionar las leyes de patrimonio con la del suelo.

El artículo 86 del Reglamento de Planeamiento dice: **El CATALOGO** es un "documento complementario de las determinaciones de los **planes especiales** en los que se contendrán **RELACIONES** de los monumentos, parques, jardines, parques naturales o parajes que por sus singulares valores o carácter son objeto de protección"

El artículo 87 añade: "1. En cada Comisión Provincial de Urbanismo se llevará un **REGISTRO** público de carácter administrativo en el que se **inscribirán todos los bienes catalogables** que sean objeto de protección por los planes en tramitación." (¿no sería prioritario actualizar este registro?).

Por su parte, el artículo 21 de la ley 16/85 dice: "En los instrumentos de planeamiento relativos a **Conjuntos Históricos** se realizará la **CATALOGACIÓN** según lo dispuesto en la legislación urbanística"

Finalmente, en el artículo 69 de la mencionada ley se establecen los beneficios fiscales; así, en el numero 2 se dice: "Para disfrutar de tales beneficios, salvo el establecido en el artículo 72.1, los bienes afectados deberán ser inscritos previamente en el REGISTRO GENERAL a que se refieren los artículos 26 y 53 en el caso de bienes muebles. En el caso de Conjuntos Históricos, Sitios Históricos y Zonas Arqueológicas, sólo se consideran inscritos los inmuebles que reúnan las condiciones que reglamentariamente se establezcan".

Como se puede apreciar, el Catálogo de planeamiento, contrariamente a lo expresado por algunos arquitectos y a cuanto esperan los antropólogos, los arqueólogos, archivadores, etc., incomprensiblemente no está destinado a recoger todos los bienes culturales existentes en un Conjunto Histórico: museos, colecciones de documentos, sitios de interés etnológico, bienes muebles, etc. Esta es una deficiencia (limitación) del planeamiento solo superable en las actuales circunstancias, más allá de las leyes, por la imaginación y la responsabilidad cultural del arquitecto.

Por otra parte, la ley autonómica de Andalucía 1/91, en el artículo 6, dice: el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz es un "instrumento para la **salvaguarda** de los bienes en él inscritos, **la consulta y divulgación** del mismo". Nótese la pluralidad de finalidades del Catálogo que no incluye la investigación; eso sí, ésta es un objetivo de la Ley.

El artículo 1 del Reglamento de dicha Ley, a su vez, caracteriza e indica la conformación del Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz: "es el **instrumento administrativo** y científico en el que se inscriben: (a) en forma individual los bienes objeto de tutela, (b) los actos jurídicos que les afecten, (c) el régimen de protección aplicable, (d) las actuaciones a las que son sometidos y (e) los resultados de los estudios realizados sobre ellos".

La satisfacción de los primeros requerimientos no supone ninguna dificultad, en tanto en cuanto es la elaboración de una relación de resultados finales. En cambio, la "inscripción de los estudios realizados sobre ellos" (los bienes inscritos) compromete a incluir un resultado nunca acabado, a cumplir un requerimiento de difícil e impreciso cumplimiento mientras no esté perfectamente delimitado

Sin lugar a dudas, es un instrumento administrativo, pero lo de científico es relativo. Quizá lo sea en tanto la corrección de sus datos esté garantizada, es decir, puede ser entendido como un contenedor de productos – resultados - ya elaborados; no más. Pero esa corrección no siempre es fácil ni posible de conseguir debido:

al condicionamiento legal[5],

a la provenencia y condición histórica de los datos[6],

a la discrecionalidad en la aplicación de la ley[7],

a la inexistencia de mecanismos de coordinación inter institucional[8],

a la incipiente actividad investigadora[9] realizada en el interior de las instituciones de protección del patrimonio cultural.

La protección del patrimonio cultural, además de los problemas pragmáticos, como vemos, plantea muchas dificultades conceptuales, metodológicas, de definición y hasta de operatividad. También, y muchas, complicaciones de coordinación intra e inter institucional, tanto vertical (jerarquías) como horizontal (intercomunicación externa e interna). Para resolverlos, la informática no es punto de partida imprescindible, simplemente resulta ser un instrumento eficaz bajo el cumplimiento de determinadas circunstancias, supuestos y un buen diseño del sistema: estudio de la situación actual, identificación de problemas y demandas, determinación de fines y objetivos, posibilidades de "implementación", etc.

2. Las relaciones entre la cultura y la plusvalía.

Pero hablar de inventarios, catálogos de protección y planeamiento, obliga a tomar en cuenta los entornos y supone hacer referencia obligada a las dos leyes de cuyo contenido derivan. Las Leyes de Patrimonio Histórico y del Suelo están relacionadas, pero sus orígenes y su evolución en cuanto afectan a la propiedad, son distintas.

La del suelo hace referencia a la propiedad sobre objetos tangibles materiales, cuya legalidad procede de hace dos mil años. La de patrimonio cultural, desde esta óptica, también hace referencia a los objetos tangibles, materiales, pero además, inmateriales y, en todo caso, a una cualidad añadida, a un valor social agregado cuya pertenencia (propiedad) no puede ser atribuida a un individuo sino a la sociedad considerada como un ente, como un todo conformado por individuos, pero en el que ellos (los individuos) están diluidos. Ese valor social añadido no proviene directamente del ámbito de la economía, sino de la cultura y, por lo tanto, es difícil cuantificarlo, aunque sea de fácil reconocimiento.

Se podría decir que en España el objeto esencial de la ley de patrimonio cultural en cuanto a los bienes materiales es complementario, derivado de la ley del suelo, cuando lo lógico debería ser lo contrario; pues, aquella (1933) es anterior a esta (1956).

Quizá se debe a que la ley del suelo, pese a ser reciente, ha conseguido condicionar y conformar una tradición, aunque poco innovadora, organizada, más racional, más operativa, por un lado, pero huérfana de la reflexión humanística y, a la vez, cercana a la objetividad, a la técnica pura.

La ley referida al patrimonio cultural, pese a ser más antigua, no ha logrado generar una doctrina (ni conceptual ni operativa) sólida, global, integral, total, como requiere la cultura sino, en el mejor de los casos, solo un cuerpo compartimentado de buenas intenciones y una tradición de principios afectos a la discrecionalidad, a la casuística, a la subjetividad, reñidos con el juicio riguroso, con la objetividad. La ley, para estimular la operatividad, ha compartimentado el ámbito de la cultura y lo ha hecho dependiente del ámbito de la economía y claro, trabajar en cultura con disciplina compartimentada, es poco menos que incoherente.

En suma, la protección del patrimonio cultural siempre ha existido, pero su contenido ha estado en relación directa con el tipo de sociedad vigente en cada momento histórico y en cada lugar. En algunas sociedades no cabe hablar de protección como una actividad desligada del proceso social evolutivo, productivo, pues cuando la velocidad de ese proceso es lenta, la protección forma parte de la tradición, de la vida cotidiana. Convendría que el COMITÉ CIENTÍFICO INTERNACIONAL DEL ICOMOS lo tomara en cuenta.

En sociedades complejas o muy caracterizadas, como la occidental, en cambio, se hacen indispensables los mecanismos legales para proteger los productos, materiales o no (siempre con valor social añadido), que la misma sociedad genera. No ha sido fácil. Al principio nadie se preocupó del patrimonio inmaterial o mueble. El inmueble fue de responsabilidad municipal exclusiva; en cambio, con la conformación del estado liberal, esa responsabilidad fue asumida por el Estado pero dirigida a salvaguardar la propiedad individual sobre los bienes. Luego, con la conformación de estado social de derecho, además de los derechos individuales se identificaron algunos derechos sociales plenamente integrados en España en la Constitución de 1931 que servirá para redactar la ley de Patrimonio Histórico de1933, vigente, con algunas reformas, hasta 1985

2.1 La protección de los bienes (compuestos) de interés cultural: de planes y urbanismo

De la acepción más general del urbanismo se desprende la técnica que se ocupa del desarrollo y de la ordenación de las ciudades o, más específicamente, del crecimiento de los asentamientos humanos.

Como disciplina integral y específica tiene pocos años. Según Bardet, la palabra urbanismo fue utilizada por primera vez en 1910 en el Boletín de la Sociedad Geográfica Neufchatel pues se había ido conformando como respuesta imprescindible a las demandas y necesidades a las que había dado lugar la primera revolución industrial. Fue entonces cuando, coetáneamente, se comenzaron a esbozar los planes, la planificación. Antes, para solucionar todo tipo de problemas urbanos, había bastado la normativa municipal cuya tradición tiene más de dos mil años.

Por lo dicho, EL PLANEAMIENTO puede entenderse como la técnica de elaborar el PLAN DE URBANISMO que no es sino:

"Un conjunto de documentos con valor jurídico de acto administrativo general que tiene naturaleza normativa y vincula a la administración y a los particulares en cuantas acciones afectan a la ordenación del territorio".

"De la naturaleza normativa del plan se derivan tres caracteres: su publicidad, su ejecutividad y su obligatoriedad general".

"Todo el planeamiento urbanístico girará en torno a dos principios: el principio de jerarquía en el planeamiento (la relación piramidal de los planes) y el del beneficio comunitario en el esfuerzo planificador pues se entiende que la producción urbana (de suelo) sólo adquiere rentabilidad desde el dinamismo de la base comunitaria"[10]

Esta pequeña introducción permitirá enmarcar el *planeamiento de los conjuntos históricos*, es decir, *de los planes especiales de protección.*

Una pequeña precisión añadida: El *conjunto histórico* es una tipología urbanística legal y administrativa española. *El centro histórico*, en cambio, carece de significado administrativo y legal, pero su alcance y significado (conceptual) está directamente relacionado con la ciudad en su acepción más amplia. Para la Ley del Suelo, e incluso para la del patrimonio cultural, el centro histórico sólo es un inmueble, un contenedor, un recipiente. La ley no considera que la ciudad es mucho más: continente y contenido, objeto y sujeto en relación dialéctica continua[11].

Así, la casa-contradiciendo a Le Corbusier- no es una máquina para vivir; tampoco en gran escala, contradiciendo a la Carta de Atenas, lo es la ciudad. La "temperatura" de ésta no proviene de los inmuebles. Está determinada por el sentido de vida que le imprimen sus habitantes, o sea, por el valor social añadido que proviene de la cultura antes que de la economía.

Por eso, la protección de los Conjuntos Históricos, si tuviera una conceptualización esencial implícita, debería entenderse como la protección de la forma de vida de los habitantes (sujeto), es decir de los usos, costumbres y actividades a desarrollarse en un espacio, en un inmueble conformado (objeto). Si no se asume esta concepción, ¿qué sentido tendría proteger los corrales de vecinos sin vecinos?.

3.0. Más cerca del tema.

Solamente después de esta larga introducción estamos en condiciones de referirnos de forma concreta al planeamiento y al catálogo, desde lo más amplio: "Conjunto Histórico" (unidad compleja o compuesta) hasta lo más pequeño: "monumento" (unidad simple).

3.1. De los planes.

En España, la concepción, el contenido y la precisión de los Planes emergen de la Ley del Suelo. La Ley del Patrimonio Histórico se apoya en aquella; al hacerlo, ésta automáticamente se autolimita: el valor social añadido (del ámbito de la cultura) se lo traslada gratuitamente al ámbito de la economía, (segundo principio), de la "producción de suelo"[12]

El principio de jerarquía de los planes está recogido en forma clara en el art. 1 del Reglamento de Planeamiento (RP):

"El planeamiento urbanístico del territorio nacional se desarrollará a través de:

- *un Plan Nacional de Ordenación y de*
- *Planes Directores Territoriales de Coordinación*
- *Planes Generales Municipales y*
- *Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento"*[13]

Las determinaciones del Plan General, según el art. 72.f LS, incluirán *"medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e históricos de conformidad, en su caso, con la legislación especifica que sea de aplicación a cada supuesto"*.

"La ordenación de recintos y conjuntos histórico artísticos y protección del paisaje, de las vías de comunicación, del suelo y subsuelo, del medio urbano, rural y natural, para su conservación y mejora en determinados lugares" (art. 84.1.b L.S) se hará valiéndose de planes especiales, los que, a la vez según el art. 84.3.b LS., también se podrán realizar en ausencia de otros de mayor jerarquía para la *"Protección, catalogación, conservación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico rural, del medio urbano y de sus vías de comunicación"*[14]

La mutua dependencia entre la LS. y las de PH. expresamente se produce a través de los *planes especiales*. Pero, volvemos a lo dicho: mientras aquella Ley los determina, clasifica y les da un contenido detallado autónomo, las de Patrimonio Histórico (Patrimonio Cultural) se limitan a crear la relación de dependencia con la L.S.: *"La declaración de un Conjunto Histórico, Sitio H. o Zona Arqueológica como Bienes de Interés Cultural, determinará la obligación para el municipio...de redactar un plan especial de protección...u otro instrumento de planeamiento previsto en la legislación urbanística que, en todo caso, cumpla con las exigencias en esta Ley establecidas..."* (art. 20.1 PH/85). Pero como ni en la Ley ni en su Reglamento se indica un plazo para redactar dicho Plan, emerge un vacío que encubre el incumplimiento.

La Ley autonómica, en lugar de determinar ese plazo, en su art. 30.2 dice que para cumplir con el art. 20 de la ley nacional la *"Consejería de Cultura instará (no al Municipio, como resulta obvio, sino) a la Consejería competente en materia urbanística para que ponga en marcha el procedimiento de elaboración, modificación o revisión forzosa del planeamiento en los términos previstos en la legislación urbanística"*.

3.2 Del contenido de los planes

Bueno, pero ¿cuál es el contenido de esos planes especiales de protección?.

La Ley nacional del P.H. lo señala en un sólo artículo: 20.2[15]; la Ley autonómica, en el art. 32.3, es más difusa.[16] Las dos, eso sí, se remiten a los instrumentos de planeamiento de la legislación urbanística, es decir, no incorporan ningún componente estrictamente cultural. Este resulta poco desarrollado por la Ley de Suelo debido a que no es de su competencia, lo cual se evidencia, por ejemplo, en aspectos referidos al patrimonio arqueológico y etnográfico, pese a que estos constituyen precisamente las "innovaciones" de la ley andaluza.

La legislación urbanística, en cambio, indica en sendos artículos y de forma expresa el contenido de cada uno de los Planes Especiales de:

a. Ejecución: infraestructuras. Art. 84.a LS.
b. Ordenación y Protección: recintos y conjuntos históricos. Art. 84.b LS.
c. Cualquier otra finalidad análoga a la anterior. 84.c LS.
d. Protección: paisajes y vías de comunicación. Arts.: 87 LS. y 80 RP.
e. Mejora: del medio urbano y rural Art. 89 LS.
f. Reforma interior. Arts. 85 LS., 83, 84 y 85 RP.
g. Saneamiento de poblaciones. Arts.: 90 LS y 84.3 RP.

Como dentro de la legislación urbanística no están contemplados los PLANES ESPECIALES DE PROTECCIÓN DE CONJUNTOS HISTÓRICOS (cuyo contenido debería estar perfectamente indicado en la legislación del PH para que pudiera incorporarse a aquella urbanística), la práctica ha llevado a que se redacten planes mixtos de protección y reforma interior tomando en cuenta que los PERI en suelo urbano son el equivalente a los *planes parciales* en suelo urbanizable o apto para urbanizar.[17]

Dicha combinación sería inútil si en la legislación cultural se hubiese precisado, de forma concreta, el contenido de los planes especiales de protección de: Lugares de Interés Etnológico, Zonas Arqueológicas, Sitios, Jardines, y Conjuntos Históricos, que deberían ser añadidos a los pocos y escuetos contenidos de los Planes de Protección establecidos por la Ley del Suelo.

El PEPRI, como artificio (idea o alternativa), podría ser positivo si se llegasen a introducir todos los importantes contenidos culturales y, por tanto, objetivos, que complementasen a aquellos rutinarios del planeamiento urbanístico, para evitar el estado de discrecionalidad permanente en el que la administración pone a la técnica del planeamiento de los Conjuntos Históricos. Porque, además, eso haría transparente la trama de relaciones competenciales y de coordinación (de los organismos y de los especialistas), sobre todo en referencia al contenido de los artículos 30, 31 y 32 de la Ley autonómica del PH.

La Cultura difícilmente podrá ser protegida omitiendo a su protagonista (sujeto) y privilegiando a su producto (objeto, inmueble). En otras palabras, la voluntaria decisión de la ley cultural para cumplir con sus objetivos valiéndose de los "instrumentos urbanísticos establecidos" sólo será positiva si a éstos se les da contenidos y objetivos culturales.

3.3 De las normas de aplicación directa.

Las normas de aplicación directa, según el art. 98 del RP., son de carácter obligatorio, existan o no Planes o Normas Subsidiarias aprobadas, y se derivan del artículo 138 de la LS:

"Las construcciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas y a tal efecto ..."[18]

Sorprendentemente, el contenido de este artículo lleva la misma intención que aquel de la LPHA. referido al "entorno" (art. 29.2).

3.4 Los bienes de protección singularizada: de los catálogos.

Primero, veamos qué es el Catálogo y cuál es su contenido, tanto para la Ley del Suelo como para la de Patrimonio:

Según la LS. (art. 86): *"Los Catálogos son documentos complementarios de las determinaciones de los Planes Especiales, Generales o Normas Subsidiarias (86.3 RP) en los que se contendrán relaciones de los monumentos, jardines, parques naturales o paisajes que, por su singulares valores o características, hayan de ser objeto de protección especial". Una vez aprobados, irán a conformar el "REGISTRO PUBLICO de carácter administrativo"* (art. 87 RP. y art. 12 LPHA)

El art. 21 de La Ley de PHE **dice** que *"En los instrumentos de planeamiento relativos a los CH. se realizará la catalogación según lo dispuesto en la legislación urbanística"*, añadiendo que a los *"elementos singulares se les dispensará una protección integral"* y al resto, *"en cada caso, un nivel adecuado de protección"*

"La protección a que el planeamiento se refiere cuando se trate de conservar o mejorar monumentos, jardines, parques naturales o paisajes, requerirá la inclusión de los mismos en catálogos...no obstante, los inmuebles declarados BIC se regirán por su legislación específica", **complementa** el art. 93 LS.

"Cuando los catálogos no se contuvieran en planes Generales, Especiales, Normas Complementarias o Suplementarias de planeamientos se tramitarán, aprobarán y publicarán de conformidad con las reglas establecidas para los planes parciales", **aclara** el art. 123 LS.

La Ley andaluza del P.H. se refiere al Catálogo urbanístico solamente en el art. 12 con el fin de facilitar la inscripción y la certificación administrativa que permitan la inscripción de un Bien de Interés Cultural en el Registro de la Propiedad para beneficiarse de las exenciones y de los beneficios fiscales previstos. (art. 69 LPHE).

El art. 42 del RPHA reitera el contenido de la Ley de Suelo: *"Los planes o normas de cualquier clase...contendrán, en todo caso, como documento anexo a los mismos, un catálogo de bienes protegidos en el que se integrarán todos los bienes inmuebles objeto de inscripción (catalogación) o declaración de interés cultural dentro del ámbito del plan, así como..."* y concluye: *"la normativa urbanística aplicable a los bienes incluidos en los Catálogos de planeamiento se ajustará en todo caso a las instrucciones particulares establecidas para los bienes de catalogación específica y su entorno"*.

Resumiendo:

1. ¿Qué es un Catálogo de planeamiento?

Catálogo es un documento complementario a las determinaciones[19] de un Plan en el cual deben constar todos los bienes urbanos que merezcan una protección especial singularizada.

2. ¿Qué tipo de bienes urbanos deben constar en el catálogo urbanístico?.

La ley del Suelo enumera los siguientes: "monumentos, jardines, parques naturales o paisajes".

La Ley de PHE (art. 21) dice: *"elementos unitarios, tanto inmuebles edificados como espacios libres exteriores o interiores, u otras estructuras significativas, así como los componentes naturales que los acompañan"*

3. ¿Cuál debe ser el contenido del Catálogo?

Las Leyes, implícitamente, lo indican de forma general: la identificación del bien y las medidas para protegerlo (determinaciones del Plan), por lo cual, es posible redactar un Catálogo tan amplio como sea necesario.

4. ¿Qué datos mínimos, (complementarios a las determinaciones del Plan) del bien catalogado se deben incorporar?

Ni las leyes ni los reglamentos lo establecen. Por esta razón, existen innumerables diseños de fichas: desde elementales, hasta inútilmente complejas. Sería muy oportuno y útil precisarlas en las instrucciones técnicas para su elaboración.[20]

En todo caso, los bienes catalogados deberían incluir, al menos, los siguientes elementos:

- Identificación: nombre, ubicación, tipología, descripción, documentos gráficos y de imagen.
- Afección legal: decretos de declaración, inscripción, anotación e inclusión en el Registro Urbanístico.
- Valoración: justificación de la protección especial
- Bibliografía básica mínima.
- Afección urbanística: físicas (arqueológica, etnológica, etc.), especificando el grado de protección y el tipo de actuaciones posibles: de uso; de mantenimiento; de ambientación; de visitas; de investigación
- Instrucciones particulares (para aquellos bienes culturales andaluces con inscripción específica).

3.5 De entornos e instrucciones particulares.

Hablar de entornos, según las leyes de Patrimonio Histórico, supone hablar de "inmuebles". Así, la Ley del Patrimonio Histórico Español, art. 11.2 dispone: "La resolución del expediente que declare un BIC deberá describirlo claramente. En el supuesto de inmuebles, delimitará el entorno afectado por la declaración".

Ley Patrimonio Histórico Andaluz, art. 29: *"En la inscripción específica de los bienes enumerados en el art. 26 de esta Ley (1. Monumentos; 2. Conjuntos Históricos; 3. Jardines Históricos; 4. Sitios Históricos; 5. Zonas Arqueológicas y, 6. Lugares de Interés Etnológico) en el C.G.PH.A deberán concretarse tanto el bien objeto central de la protección como el espacio que conforma su entorno"*

"El entorno de los bienes catalogados se delimitará en las instrucciones particulares a que hace referencia el artículo 11 de la presente ley" que indica: "la inscripción específica... llevará aparejado el establecimiento de las instrucciones particulares"

En suma, de acuerdo a la ley nacional, la declaración de un inmueble como BIC también supone la de su entorno. De

acuerdo a la ley andaluza, la inscripción específica de un inmueble supone la delimitación del entorno y, además, el establecimiento de las instrucciones particulares.

He aquí el problema que la LPHE ya dejaba en manos de los técnicos, a manera de preguntas a responder: ¿Qué es entorno?, ¿Cómo determinar su extensión o superficie?.[21]

Las Jornadas celebradas en Bayona (1988) dieron una respuesta parcial y relativa de la cual no han podido prescindir los comentarios aparecidos con posterioridad.

La práctica profesional, mientras tanto, se ha eximido de dar su aportación; pues, lo que para el legislador es positivo (no definir el entorno para que sea el técnico especializado el que lo precise), para el arquitecto es un vacío que le ha servido para transitar por el camino más fácil. Delimita los entornos, en más del noventa por ciento de los casos, acudiendo solamente a las visuales.

En el ámbito teórico, en cambio, en los últimos años, el Historiador del Arte José Castillo, en su tesis doctoral, se ha separado de aquel punto de vista. *"El entorno, para adecuarse a los actuales parámetros tutelares -dice- debe abandonar su tradicional valoración como espacio"...* de valor histórico, artístico, etc. ya que *"debería definirse como el procedimiento y ámbito espacial necesario para encauzar jurídica y materialmente la protección de los bienes inmuebles"*.

Según esta discutible propuesta, contradiciendo el proceso de evolución conceptual de protección de los "monumentos", en esencia, lo único protegible sería el Bien declarado BIC o inscrito en el Catálogo.

Por mi parte[22], he dado respuesta a las dos preguntas planteadas:

"El entorno deberá ser siempre la síntesis espacial del equilibrio resultante del encuentro de dos fuerza de dirección opuesta: de expansión, implícita, por ejemplo en las visuales de contemplación que tienden a ampliar el radio a partir de donde se ubica la periferia con respecto al centro (BIC) y la fuerza de contracción, de reducción, implícita en lo conceptual (estudio y correcta apreciación) que tiende a estrechar, a reducir el radio hasta donde en línea de máxima puede llegar lo esencial".

Junto a las respuestas, propongo un proceso para dar operatividad a los contenidos de la ley andaluza. Pero esta es una propuesta que todavía no ha merecido comentarios.

Independientemente de qué se considere el entorno y cómo se lo delimite, para esta ocasión creo mejor asumirlo como un producto final para ver sus relaciones con el planeamiento y con el contenido de las leyes.

Primera inquietud: las dos leyes de PH. (nacional y andaluza) indican que todas las tipologías de inmuebles (5 nacionales y 1 más incorporada en Andalucía) deben tener entorno. No solamente los "monumentos". También las Zonas Arqueológicas y los Lugares de Interés Etnológico. Nadie lo niega pero la ley solamente se aplica para los "monumentos". ¿Por qué los Conjuntos Históricos no tienen entorno? Ya he publicado que sería conceptual y técnicamente posible. Además, no complicaría el planeamiento; al contrario, lo enriquecería. Si el entorno correspondiese a la zona de transición entre zona antigua y moderna de la ciudad, o a los bordes del Conjunto Histórico, se ayudaría a eliminar la tensión, la agresividad y hasta ruptura en el límite entre aquellos dos componentes.

Segunda inquietud: ¿Qué pretendía el legislador al redactar los artículos 11 y 29 de la LPHA, es decir, al asociar en forma inseparable la inscripción específica de un inmueble con la delimitación del entorno y el establecimiento de las "instrucciones particulares"?

Tomando en cuenta las diversas tipologías de inmuebles, ¿los once componentes indicados en el art. 16 del Reglamento de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico Andaluz son suficientes para advertir la definición y el contenido de dichas "instrucciones particulares"?

Los legisladores todavía no han respondido a la primera pregunta.

La respuesta a la segunda pregunta solamente se puede deducir de lo que ha sucedido en la práctica. Hoy por hoy, las instrucciones particulares parecerían moverse entre lo innecesario y lo complicado, poco operativo, o difícil de precisar. Lo primero porque muchos de los "contenidos" de las instrucciones particulares los resuelve el planeamiento. Y lo segundo (complicación) porque obligaría a hacer estudios meticulosos de diagnóstico no solo de los bienes inmuebles afectados por el entorno (en muchos casos parte de aquellos considerados BIC) sino de los muebles inseparables de su historia no solamente de valor artístico sino también de interés etnográfico. Luego, habría que sacarlas a información pública y a trámite de audiencia. ¿O no es lógico que los muebles inscritos con carácter específico tengan instrucciones particulares?

Lo que quiero decir es que, por el tipo de estudios detallados que podrían hacerse para determinar las "instrucciones particulares", éstas seguramente "llevarían aparejada la adecuación del planeamiento urbanístico a las necesidades de protección" de los bienes con inscripción específica. (art. 30.1 LPHA) Y, claro, resultaría absurdo llegar a crear la necesidad de modificar el planeamiento en lugar de prevenir y garantizar, con una coordinación y seguimiento eficientes, su corrección y, con ello, la eliminación de aquellas posibles modificaciones.

En suma, en este momento, parecería que las "instrucciones particulares" de la Ley andaluza sólo constituyesen un reto técnico especializado, equivalente al planteado desde 1985 por el "entorno", que debería ser resuelto fuera del ámbito administrativo, pero tomándolo necesariamente en cuenta23

Conclusiones:

Como conclusión, se podría decir que la protección a través del planeamiento del patrimonio inmueble en España tiene:

- Un fuerte condicionamiento proveniente de la Ley de Suelo que ha sido redactada con el "objeto de establecer el régimen urbanístico de la propiedad del suelo ..." y en cuyo texto no aparece ni una sola vez la palabra cultura.
- Un marco no acotado de discrecionalidad en referencia al planeamiento de protección de los bienes culturales.

Las Leyes de Patrimonio Histórico, por su parte, han obviado el contenido específico de los Planes Especiales de Protección de los Bienes de Interés Cultural declarados; lo cual, a su vez, escapa al ámbito de la Ley del Suelo.

- La inexistencia de una figura legal de protección para la arquitectura popular ha dejado a ésta fuera de los Catálogos de Planeamiento, de forma similar a los bienes de interés etnológico que no hayan sido declarados BIC.
- El significado y el alcance del entorno en la legislación española ha sido incorporado de diferente manera: mientras para el país vasco es parte integrante del inmueble protegido, para la ley nacional no lo es.

Finalmente:

La presente exposición ha tenido el propósito de dar a conocer una experiencia con la pretensión de introducir algunos aspectos particulares de reflexión, en el ámbito universal del ICOMOS.

- La dimensión general de cada idioma matiza el significado de sus palabras de acuerdo con las particularidades de la realidad que lo enriquece. La dimensión jurídica de esa realidad solamente es una de sus expresiones instrumentales. Lo general y lo jurídico tienen una enorme manifestación de diversidad.

El ICOMOS debería incorporar a su trabajo un glosario de términos especializados[24].

- Para garantizar la protección del patrimonio cultural inmueble será necesario, pero no suficiente, tener una legislación adecuada. Eso sí, será indispensable iniciar un proceso relacionado con la defensa del patrimonio cultural que sea parte de aquel comprometido con la transformación del entorno social y económico.
- Las experiencias nacionales son intransferibles pero, al mismo tiempo, son referentes indispensables para enriquecer los procesos.
- En la era del INTERNET, los "grupos de discusión" podrían convertirse en foros abiertos permanentemente destinados a proporcionar los documentos de trabajo para ser puestos en consideración en las reuniones internacionales especializadas. Sería oportuno encargar a una comisión la organización y el funcionamiento de dichos grupos de discusión acerca de temas importantes y prioritarios.

Nota: Ver apéndice adjunto

Apéndice:

JERARQUÍA DE LOS BIENES CULTURALES SEGÚN LA IMPORTANCIA Y LA RESPONSABILIDAD DE LA PROTECCIÓN.

Proceso selectivo de jerarquización e importancia de los bienes culturales	**Marco Legal**	**Instrumentos legales**	**Responsabilidad**
Bienes Culturales, sin ninguna discriminación. **TODOS**	Norma aceptada	Costumbre. Control social	**PRIVADA**
Bienes Culturales de interés representativo **LOCAL**	Ley del Suelo. Catálogo de Planeamiento	Plan de Urbanismo. Ordenanzas.	
Bienes Culturales de interés representativo **ANDALUZ**	Ley del Patrimonio Histórico Andaluz	Planes especiales. Catálogo. Instrucciones particulares.	A mayor jerarquía del bien cultural, mayor responsabilidad estatal
Bienes Culturales de interés representativo **NACIONAL**	Ley del Patrimonio Histórico Español	Planes especiales. Registro nacional de los Bienes de Interés Cultural	
Bienes Culturales de interés representativo **REGIONAL CULTURAL**	Resoluciones, Recomendaciones europeas, hispanoamericanas ...	Declaraciones del Consejo de Europa, de la OEA, etc.	
Bienes Culturales de interés representativo de la **HUMANIDAD**	Convención de 1972. Patrimonio de la Humanidad	Convenciones internacionales, acuerdos, recomendaciones	**ESTATAL**

Elaboración. JBS

[2] *Tradicionalmente, antes que de patrimonio cultural se ha hablado de patrimonio histórico- artístico. En el ámbito de la abstracción, el testimonio que deja el ser humano cabe llamarse con mayor corrección, patrimonio cultural. Así lo recomienda incluso la UNESCO. Lo artístico tiene una connotación valorativa muy parcial, no siempre aplicable o útil, en franca tendencia a desaparecer. El patrimonio cultural, único, indivisible, en el momento que se le aplica la cronología, con fines operativos, bien puede llamarse histórico.*

[3] *En Andalucía existe uno de los 17 gobiernos autonómicos con plena competencia para la protección del Patrimonio Cultural. Ver: Carlos López Braco: Interrelación de las categorías legales de protección del Patrimonio Cultural en España. Sevilla 1999.*

[4] *Reglamento 111/1.986 de la ley 16/.1985:*

Art. 21. "El REGISTRO GENERAL de Bienes de Interés Cultural tiene por objeto la anotación e inscripción de los actos que afecten a la identificación y localización de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español".

"2. Cada bien que se inscriba en el Registro General tendrá un código de identificación.

3. Se debe anotar en el Registro además de los datos recogidos en el extracto del expediente de declaración los siguientes:

- *a) la fecha de declaración.*
- *b) el régimen de visitas*
- *c) transmisiones de actos inter vivos o mortis causa...*
- *d) los anticipos reintegrables previstos en el artículo 36.3 de la ley 16/1.985.*
- *e) las restauraciones que se comunicaran por el órgano que las autorice."*

Art. 24:

"El INVENTARIO GENERAL" comprenderá los bienes muebles integrantes del Patrimonio Español NO declarados de interés Cultural que tengan singular relevancia...

2. Cada bien que se inscriba en el Inventario General tendrá un código de identificación.

3. Se anotarán en el Inventario General respecto a los bienes NO incluidos en el mismo además de los datos recogidos en el extracto del expediente de inclusión a que se refiere el artículo 30 los siguientes:

a) fecha de inclusión...

b) las transmisiones...

c) los anticipos reintegrables previstos en el art. 36.3 de la ley 16/1.985.

Art. 36.

"El CENSO comprenderá la información básica sobre archivos, colecciones y fondos documentales, entendidos estos como toda expresión en lenguaje natural o convencional y cualquier otra expresión gráfica, sonora o de imagen, recogidas en todo tipo de soporte material, incluso soportes informáticos de acuerdo al artículo 49 de la ley 16/85.

"El CATALOGO COLECTIVO comprenderá la información básica sobre bibliotecas, colecciones y ejemplares bibliográficos.."

[5] *Condicionamiento legal entendido como determinación a cumplir no siempre posible, clara y útil, debido, por ejemplo a la falta de rigurosidad científica, a la antigua forma de emplear los términos, conceptos y acepciones:*

Si según la ley, todos los inmuebles deben tener entorno, ¿cuál es la definición de entorno?, ¿por qué no se determinan los entornos de los Conjuntos Históricos, Zonas Arqueológicas y Lugares de Interés Etnológico?, además, como expresa Rodríguez Becerra en referencia a estos últimos, ¿por qué no se los denomina de interés antropológico?.

En qué tipología debería estar registrado el Aljibe Bermejo de Níjar que lleva funcionando sin interrupción desde hace más de mil años?. Si la alternativa es en Arqueología, entonces, extendiendo ese criterio, Córdoba con más de dos mil años de vida, debería ser coetáneamente Zona Arqueológica y Sevilla además, Sitio de Interés Etnológico pues las "actividades más tradicionales" y representativas de su identidad se llevan a cabo en su Casco Antiguo: Semana Santa.

[6] *Las declaraciones legales se originan en diferentes leyes (contenidos y formalidades), en connotaciones diversas de las mismas palabras:*

¿A qué tipología de Bien Cultural Inmueble pertenecería el Castillo de Alcalá de Guadaira, tomando en cuenta que en 1.924 fue declarado como "MONUMENTO arquitectónico artístico por ser un interesantísimo ejemplar arábigo-cristiano de arquitectura militar y de gran valor histórico artístico"? ¿Y tomando en cuenta el decreto de 1.949 que se refiere a todos los castillos?.

La respuesta se complica un poquito más porque la ley 16/85 en forma expresa indica lo que ha de entenderse como MONUMENTO. La condición indispensable para ser tal está en que sea una "realización arquitectónica..". Una edificación que en origen, por su uso, haya sido arquitectura puede terminar con el paso del tiempo y la pérdida del uso, o como una simple ruina constructiva carente de valor cultural relevante o como una ruina con mucha significación histórica, es decir, como un testimonio arqueológico. Una muralla considerada en forma aislada, por su antigüedad tendría un matiz arqueológico. Si se quisiera mantener continuidad en la identificación del castillo como monumento, no quedaría otra alternativa que considerar como tal a todo el complejo que se levanta dentro de sus murallas, es decir, a una buena parte del actual pueblo.

Las declaraciones actuales de Conjuntos Históricos precisamente, por la época en la que fueron realizadas, recogen criterios divergentes debido a la forma como están hechas. A veces se afecta al casco antiguo, otras a la villa, otras al Centro Histórico, otras a una plaza y a un grupo de casas (Aguilar de la Frontera) o simplemente a "los baños de la pescadería de Córdoba".

[7] *¿Es lógico que la propiedad de una parcela del barrio de San Pedro de Granada esté afectada hasta por tres o más declaraciones, es decir, como BIC y al mismo tiempo como entorno de dos BIC contiguos? Es equivalente a haber realizado tres juicios diferentes por una misma causa.*

Y si a todo el barrio de San Pedro junto al Darro, cumpliendo con la Ley se lo declarara Conjunto Histórico para evitar esas triples afectaciones? Se reproduciría a nivel urbano. Resultaría que Granada Ciudad tendría una declaración de Conjunto Histórico y dentro de éste existirían otros Conjuntos Históricos por lo cual, habría que redactar varios Planes Especiales.

Si, técnicamente todo es posible pero lógicamente no.

Otro tipo de discrecionalidad se produce al usar categorías estéticas no científicas; por ejemplo, estilo. El estilo es un recurso para el estudio válido hasta principios de siglo y ni siquiera surgida de una teoría coetánea al origen del objeto que se le atribuye.

[8] *La coordinación institucional de hecho supone la coordinación legal como se advierte en el planeamiento. Pero no es así: Los entornos aprobados dentro de un Plan Especial de Conjunto Histórico (Ayuntamientos, Dirección General de Urbanismo) no tienen fuerza de ley para las Instituciones de Cultura incluso sabiendo que esa aprobación definitiva también la da la Dirección General de Bienes Culturales. Igual situación se produce en la delimitación de los Conjuntos Históricos.*

¿Cómo conseguir que los bienes del Catálogo Urbanístico en Andalucía tuvieran automáticamente una inscripción genérica?. ¿Cuáles son los criterios normalizados, objetivos si se quiere hablar del Catálogo como un instrumento a más de legal, "científico", para que un bien tenga inscripción genérica, específica (gobierno autonómico) o pueda ser declarada BIC (gobierno nacional)?.

Pero, más allá de todo, ¿cómo evitar que la aplicación de la Ley autonómica generara la necesidad de duplicar tramitaciones y declaraciones (protecciones)?

[9] *Con frecuencia se toma a la recopilación o recogida de datos como a la investigación misma. Hacerlo es confundir el todo con la parte. Un síntoma muy expresivo de la falta de rigor en la investigación también son los frecuentes plagios cuya detección en lugar de escandalizar se la tolera como "mal de todos."*

[10] *(Ver. Mox Reig, 1.990, 97,98).*

[11] *Ver: Jorge Benavides Solís: El componente cultural en el origen, la evolución y el contenido de los conjuntos históricos. En Boletín IAPH. Nº 10. Sevilla 1995*

[12] *En teoría, nada impediría que también las Leyes de Patrimonio Histórico llegasen a determinar la estructura de un planeamiento cultural (histórico) de manera equivalente a la que consta en la Ley del Suelo.*

[13] *Ver también el art. 65 de la Ley del Suelo.*

[14] *Ver también los arts. 78.3 y 86.2 del Reglamento de Planeamiento.*

[15] *El Plan Especial "establecerá para todos los usos públicos el orden prioritario de sus instalación en los edificios que sean aptos para ello".*

"Igualmente contemplará las posibles áreas de rehabilitación integrada que permitan la recuperación del área residencial y de las actividades económicas adecuadas. También deberá contener los criterios relativos a la conservación de fachadas y cubiertas e instalaciones sobre las mismas". LPHE.

Por su redacción, el primer párrafo "no se sabe si bien se quería decir que todos los usos públicos se instalarán en orden prioritario (de entre todos los espacios posibles) en los edificios existentes que sean idóneos para ello, o bien que se establecerá un listado de orden de prioridades de todos los usos públicos susceptibles de instalarse en cada uno de los edificios y espacios aptos para ello, corriendo la lista cuando los primeros del orden establecido no vengan o no puedan instalarse en el (lo que es ingenuo e irreal)". García Bellido 1988: Ciudad y territorio

[16] *"En la formación, modificación o revisión del planeamiento a que hace referencia este artículo se señalarán los criterios para la determinación de los elementos tipológicos básicos de las construcciones y de la estructura morfológica urbana que debe ser objeto de potenciación o conservación". Art. 32.3 de la Ley PHA. El contenido del PE en forma concreta no se señala en ningún artículo. Quizá porque en forma expresa se asumen los "instrumentos de planeamiento existentes" y "cualquier otro que se cree por la legislación urbanística" (art. 32.1,2.)*

[17] *Ver: J. M. Becerra G. y J. R. Domínguez G: "Ponencia sobre: Instrumentos urbanísticos para la intervención en centros históricos." Sevilla 1.994. pg.15*

El Alcance y contenido de los planes mixtos (PEPRI) no está determinados expresamente en la legislación, en consecuencia, pueden ser determinados con un criterio amplio con más componentes culturales que urbanísticos.

Hay que tomar en cuenta que mientras para el urbanismo basta controlar el uso de los inmuebles protegidos, para la cultura es imprescindible además, preservar, estimular la actividad con interés etnológico (las bodegas, las peñas flamencas, los corrales de pesca, los molinos, etc., tradicionales que constituyen "formas relevantes de expresión de la cultura y modos de vida propios del pueblo andaluz" (art. 61 LPHA).

[18] *continúa:*

"a) las construcciones en lugares inmediatos o que formen parte de un grupo de edificios de carácter artístico, histórico, arqueológico, típico o tradicional habrán de armonizar con el mismo, o cuando, sin existir conjuntos de edificios, hubiera alguno de gran importancia o calidad de los caracteres indicados."

b). En los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo"

El art. 139 tiene un contenido similar en cuanto a las alturas.

Vale la pena leer la sentencia de 18-05-95 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que, por sobre el cumplimiento de los trámites administrativos y del contenido del Plan, hace prevalecer el contenido del artículo 138 de la LS.

[19] *El Catálogo es un documento complementario a las "determinaciones" que están indicadas en los arts.72, 74 y 78 de la LS.*

[20] *Sobre los criterios generales para la Catalogación, ver J. Benavides Solís: "La Catalogación del Patrimonio Histórico en la LPHA". Sevilla 1.995.*

Sobre las fichas, consultar "instrucciones para la redacción de "Catálogos de Planeamiento". Consejería de Política Territorial. Comunidad de Madrid 1.990.

[21] *Ver J. Benavides Solís: El entorno una discusión abierta I y II. Boletín IAPH nºs 7 y 8*

[22] *Ver mis artículos publicados en los boletines 7 y 8 del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico.*

[23] *¿Cuáles tendrían que ser las instrucciones particulares para un Conjunto Histórico inscrito con carácter específico en el CGPHA, partiendo de que, además, según la ley, este debería tener entorno?.*

¿Cuál debería ser el contenido de las "instrucciones particulares" para un "monumento" situado en un núcleo sin planeamiento o simplemente, de pequeñas dimensiones?

¿Cuál debería ser el contenido de las I.P. para un: jardín histórico, zona arqueológica o lugar de interés etnológico (El Rocío)?.

¿La inscripción específica de un cuadro de Valdés Leal en poder de un particular, también debería tener instrucciones particulares? ¿Cuál sería su contenido?

[24] *Desde hace un año puse a disposición de este propósito mi DICCIONARIO RAZONADO DE BIENES CULTURALES. Ed. Padilla, Sevilla 1998 que recoge más de doscientas palabras usadas en el ámbito de la protección de los bienes culturales con más de una acepción tomada de las fuentes bibliográficas más importantes. No conozco uno similar y me gustaría enriquecerlo en el futuro con las acepciones regionales y locales que espero recibir.*

LA PROTECTION DU PATRIMOINE IMMEUBLE EN ESPAGNE: INVENTAIRE, CATALOGUE ET PLANIFICATION

Jorge Benavides Solís
ICOMOS-Espagne

Au-delà du dictionnaire et de la rigueur scientifique, les mots: "liste, relation, inventaire, recensement et catalogue" ont été utilisés avec des significations et connotations différentes. L'utilisation légale permet seulement d'établir des différences opérationnelles, mais non conceptuelles, tel qu'on l'apprécie en comparant, par exemple, les lois espagnoles du patrimoine historique, de l'Etat (16/85) et celles de l'autonomie d'Andalousie (1/91). L'article 21 de la loi 16/85 dit: "Dans les instruments de planification relatifs aux *Ensembles Historiques*, on réalisera le catalogage selon ce qui est indiqué dans la législation urbanistique". Mais l'usage de la terminologie devient plus complexe encore si l'on fait la relation des lois du patrimoine avec la Loi du Sol et la règlementation urbanistique dérivée de celle-ci.

Tout cela pose de nombreuses difficultés de conception, de méthodes, de définition et même d'opérations. Egalement de nombreuses complications de coordination intra et inter institutionnelle, tant verticale (hiérarchies) qu'horizontale (intercommunication externe et interne).

D'un autre côté, parler d'inventaires, de catalogues de protection et de planification, oblige à tenir compte des environs et suppose faire référence aux deux règlementations dont le contenu en découle. Les lois du Patrimoine Historique et du Sol sont en relation entre elles mais leurs origines et leur évolution sont différentes quand elles touchent à la propriété.

La Loi du Sol fait référence à la propriété sur des objets tangibles, matériels, dont la légalité a deux mille ans. Celle du Patrimoine culturel, aussi, mais en plus, à d'autres immatériels, ainsi qu'à une valeur sociale ajoutée dont l'appartenance (propriété) ne peut pas être attribuée à un individu mais à la société considérée comme un organisme. Cette valeur sociale ajoutée ne provient pas directement du domaine de l'économie, mais de la culture.

On pourrait dire qu'en Espagne l'objet essentiel de la Loi du Patrimoine culturel en ce qui concerne les biens matériels est complémentaire, découlant de la Loi du Sol, quand le contraire devrait être normal. Cela peut être dû à ce que la Loi du Sol, malgré qu'elle soit récente (1956), a réussi à conditionner et conformer une tradition, bien que peu innovatrice, organisée, plus rationnelle, plus opérationnelle, dans un sens, mais, dans un autre, sans la réflexion relative à l'humanisme et, à la fois, proche de l'objectivité et de la pure technique.

En ce qui concerne la Loi du Patrimoine culturel, malgré qu'elle soit plus ancienne, n'a pas réussi à engendrer une doctrine (ni conceptuelle ni opérationnelle) solide, globale, intégrale, totale, comme le demande la culture, mais une tradition de principes attachés à la discrétionnalité, à la casuistique. La Loi, pour inciter à l'action opérationnelle, a compartimenté le domaine de la culture et l'a rendu dépendant de l'économie et naturellement, travailler dans la culture avec une discipline compartimentée, est un peu moins qu'incohérent.

De l'acceptation plus générale de l'urbanisme se détache la technique qui s'occupe du développement et de l'aménagement des villes ou, plus spécifiquement, de la croissance des établissements humains. Ajoutons une petite précision: *l'Ensemble Historique* est une typologie urbanistique légale et administrative espagnole. *Le Centre Historique*, par contre, manque de signification administrative et légale, mais sa portée et signification (conceptuelle) est en relation directe avec la ville dans son acceptation la plus large. Pour la Loi du Sol, et même pour celle du Patrimoine Culturel, le Centre Historique est seulement un immeuble, un container, un récipient. La Loi ne considère pas que la ville représente beaucoup plus: contenant et contenu, objet et sujet en relation dialectique continue.

Ainsi, la maison –en contredisant Le Corbusier_ n'est pas une machine pour y vivre. Elle n'est pas, non-plus, sur une grande échelle, et contredisant la Charte *d'Athènes*, la ville l'est cependant pour y vivre. La "température" de celle-ci ne provient pas des immeubles; elle est déterminée par le sens de la vie apportée par les habitants, c'est-à-dire, par la valeur sociale ajoutée qui vient de la culture avant que de l'économie. Pour cela, la protection des Ensembles Historiques, si elle avait une conception essentielle implicite, on devrait l'entendre en tant que protection du mode de vie des habitants (sujet), c'est-à-dire des us et coutumes, des activités à développer dans un espace, dans un immeuble conformé (objet).

En Espagne, la conception, le contenu et la précision des planifications, ont leur source dans la Loi du Sol. La Loi du Patrimoine Historique s'appuie sur celle-ci; en agissant ainsi, elle impose automatiquement une limitation: la valeur sociale ajoutée (dans le cadre de la culture) la déplace gratuitement dans le domaine de l'économie (second principe) de la "production du sol".

Le principe de Hiérarchie des projets est retenu de façon claire dans l'article 1 de la Règlementation de Planification (RP):

"*La planification urbanistique du territoire national se développera par le moyen de:*

- *un plan National d'Aménagement*
- *des Plans Directeurs Territoriaux de Coordination*
- *des Plans Généraux Municipaux*
- *des Normes Complémentaires et Subsidiaires*

Les déterminations du Plan Général, selon l'article 72.FLS comprendront "*des mesures pour la protection de l'environnement, conservation de la nature et défense du paysage, éléments naturels et ensembles urbains et historiques en accord, si le cas se présente, avec la législation spécifique qui entre dans l'application de chaque hypothèse*".

"L'aménagement des enceintes et ensembles historiques artistiques et protection du paysage, des voies de communication, du sol et sous-sol, de l'environnement urbain, rural et naturel pour sa conservation et amélioration dans des endroits déterminés" (art. 84.1.b LS*) se fera en s'appuyant sur les plans spéciaux, ceux qui, à leur tour, selon* l'article 84.3.b LS, pourront se réaliser aussi à défaut d'autres de plus importante hiérarchie pour la *"protection, catalogage, conservation et amélioration des espaces naturels, du paysage et de l'environnement physico-rural, de l'environnement urbain et des voies de communication"*.

La dépendance réciproque entre la L.S. et celles du P.H. se produit expressément à travers des plans spéciaux. Mais, revenons à ce qui est dit antérieurement: tandis que cette loi les détermine, les classifie et leur donne un contenu détaillé autonome, les lois du Patrimoine Historique (Patrimoine Culturel) se limitent à créér la relation de dépendance avec la L.S.: *"La déclaration d'un Ensemble Historique, Lieu H. ou Zone Archéologique en tant que Biens d'Intérêt Culturel, déterminera l'obligation pour la municipalité...de rédiger un plan spécial de protection...ou autre instrument de planification prévu dans la législation urbanistique qui, en tout cas, respecte les exigences stipulées dans cette Loi..."* (art. 20.1.PH/85). Mais comme ni dans la Loi ni dans sa Règlementation un délai est prévu pour la rédaction de ce Plan, il en découle un vide qui dissimule sa non-exécution.

En ce qui concerne le contenu des ces plans spéciaux de protection, la législation du P.H. se reporte aux instruments de planification de la législation urbanistique, c'est-à-dire, qu'ils ne comprennent aucun composant strictement culturel. Ceux-ci sont donc peu développés par la Loi du Sol étant donné qu'ils ne relèvent pas de leur compétence. Cependant, elle indique dans chacun des articles et de façon expresse le contenu de chacun des Plans Spéciaux:

a. Exécution: infrastructures. Art. 84.a LS.
b. Aménagement et protection: enceintes et ensembles historiques. Art. 84.b LS.
c. N'importe quel autre but semblable à l'antérieur. 84.c LS.
d. Protection: paysages et voies de communication. Art. 87 LS et 80 RP.
e. Amélioration: de l'environnement urbain et rural. Art. 89 LS.
f. Réforme intérieure: Art. 85 LS., 83 84 et 85 RP.
g. Assainissement des agglomérations. Art. 90 LS et 84.3 RP.

Etant donné que les *Plans Spéciaux de Protection des Ensembles Historiques* (dont le contenu devrait être parfaitement indiqué dans la législation du PH pour que l'on puisse l'inclure à celle de l'urbanisme), ne sont pas envisagés dans la législation urbanistique, dans la pratique des plans mixtes de protection et

réforme ont été rédigés. Ceci pourrait être positif si l'on arrivait à introduire tous les contenus culturels importants, et en conséquence, objectifs, qui apporteraient un complément aux habituels de la planification urbanistique, afin d'éviter l'état discrétionnaire permanent dans lequel l'administration soumet la technique de la planification des Ensembles Historiques. Mais, en même temps, cette combinaison serait utile si dans la législation culturelle on l'aurait stipulé, de façon concrète, le contenu des plans spéciaux de protection des : Lieux d'Intérêt Ethnologique, Zones archéologiques, Sites, Jardins et Ensembles Historiques, qui devraient être ajoutés aux contenus peu nombreux et succints des Plans de Protection décrits par la Loi du Sol.

Difficilement la Culture pourra être protégée en oubliant son protagoniste (sujet) et en accordant des privilèges à son produit (objet, immeuble). En d'autres termes, la volonté de décision de la loi culturelle en vue d'accomplir ses objectifs en utilisant des "instruments urbanistiques en vigueur" sera seulement positive si à ceux-ci on leur apporte des contenus et objectifs culturels.

Les normes d'application directe, selon l'article 98 du RP., sont de caractère obligatoire, qu'il existe ou pas de Plans ou Normes Subsidiaires approuvées, et qui relèvent de l'article 138 de la LS: *"Les constructions devront être adaptées à l'environnement dans lequel elles seraient situées..."*

En ce qui concerne le Catalogue et son contenu, selon la LS. (art. 86): *"Les Catalogues sont des documents complémentaires des déterminations des Plans Spéciaux, Généraux ou des Normes Subsidiaires* (86.3 RP) *dans lesquels seront indiqués les monuments, jardins, parcs naturels ou paysages qui, par leurs valeurs singulières ou caractéristiques, devront être objet de protection spéciale". "Quand les catalogues ne seront pas inclus dans des Plans Généraux, Spéciaux, Normes Complémentaires ou Supplémentaires de planification, on fera les démarches nécessaires pour les approuver et les publier en accord avec les règlements indiqués pour les plans partiels"*, article 123 LS.

En résumé: le Catalogue est un document complémentaire aux déterminations d'un Plan dans lequel doivent apparaître tous les biens urbains qui méritent une protection spéciale singulière. Quant au genre de biens urbains qui doivent apparaître dans le Catalogue urbanistique, la Loi du Sol énumérera les suivants: "monuments, jardins, parcs naturels ou paysages". De son côté, la Loi du PHE (art. 21) dit: *"éléments unitaires, tant immeubles construits comme espaces libres extérieurs ou intérieurs, ou autres structures significatives, ainsi que les composants naturels qui les entourent"*.

Quel doit être, enfin, le but du Catalogue? Les Lois, implicitement, l'indiquent de façon générale: l'identification du bien et les mesures à prendre pour le protéger (détermination du Plan), il est possible de rédiger un Catalogue aussi amplement que ce soit nécessaire. Mais ni les Lois ni les Réglementations spécifient quels sont les renseignements minima, (complémentaires aux déterminations du Plan) du bien catalogué qui doivent figurer. Pour cette raison, il existe d'innombrables types de fiches: depuis des élémentaires, jusqu'à des, inutilement, compliquées. Il serait très opportun et utile de les préciser dans les instructions techniques pour leur rédaction.

D'autre part, la Loi du Patrimoine Historique Espagnol, l'article 11.2 dit: "La résolution du dossier qui déclare un BIC devra le décrire clairement. Dans l'hypothèse d'immeubles, on délimitera les alentours affectés par la déclaration". Donc, en accord avec la loi nationale, la déclaration d'un immeuble comme BIC supposera aussi celle de son environnement. Selon la loi andalouse, l'inscription spécifique d'un immeuble suppose la délimitation de l'environnement et, en plus, la rédaction d'instructions particulières.

Nous nous trouvons face au problème que la LPHE laissait déjà entre les mains des techniciens: Qu'est-ce-que l'environnement? Comment déterminer son étendue ou surface?

La pratique professionnelle s'est libérée de donner son opinion; car, ce qui pour la législation est positif (ne pas définir l'environnement pour que ce soit le technicien spécialisé qui le fasse) pour l'architecte c'est une vacance qui lui a servi pour prendre le chemin le plus facile. Elle délimite les alentours, dans plus de quatre vingt dix pour cent des cas, de façon visuelle.

Dans le domaine théorique, par contre, pendant les dernières années, l'Historien de l'Art José Castillo, dans sa thèse de doctorat, s'est détaché de ce point de vue. *"L'environnement, pour s'adapter aux actuels paramètres tutélaires –dit-il- doit abandonner sa valorisation traditionnelle en tant qu'espace"*... de valeur historique, artistique, etc. puisque "*devrait être défini comme le procédé et le cadre de l'espace nécessaire pour canaliser juridiquement et matérièlement la protection des biens immeubles*". Selon cette proposition discutable, contredisant le processus d'évolution conceptuelle de protection des "monuments", en essence, le seul élement susceptible de protection serait le Bien déclaré BIC ou inscrit dans le Catalogue.

En ce qui me concerne, j'ai donné ma réponse aux deux questions posées: *"L'environnement devra toujours être la synthèse de l'espace de l'équilibre résultant de la rencontre de deux forces de direction opposée: d'expansion, implicite, par exemple les visuelles de contemplation qui tendent à élargir le rayon à partir d'où se situe la périphérie par rapport au centre (BIC) et la force de contraction, de réduction, implicite dans la conception (étude et appréciation correcte) qui tend à ressérer, à réduire le rayon jusqu'à une ligne maxima où peut se délimiter l'essentiel"*.

Première inquiétude: les deux Lois du PH (nationale et andalouse) indiquent que toutes les typologies d'immeubles (5 nationales et 1 autre contenue en Andalousie) doivent avoir un environnement. Non seulement les "monuments". Egalement les Zones Archéologiques et les Lieux d'Intérêt Ethnologique. Personne ne le nie mais la Loi s'applique seulement aux "monuments". Pourquoi les Ensembles Historiques n'ont-ils pas d'environnement? J'ai déjà publié que ce serait conceptuel et techniquement possible. En plus, cela ne compliquerait pas la planification; au contraire, elle en résulterait enrichie. Si l'environnement correspondait à la zone de transition entre partie ancienne et la moderne de la ville, ou autour de l'Ensemble Historique, ceci favoriserait à éliminer la tension, l'agressivité et même la rupture dans la limite entre ces deux composants.

Deuxième inquiétude: Que prétendait le législateur en rédigeant les articles 11 et 29 de la LPHA, c'est-à-dire, en associant de façon inséparable l'inscription spécifique d'un immeuble avec la délimitation de l'environnement et la rédaction des "instructions particulières"? Les législateurs n'ont pas encore répondu.

Conclusions:

En conclusion, on pourrait dire que la protection par la planification du patrimoine immeuble en Espagne a:

- Un fort conditionnement provenant de la Loi du Sol qui a été rédigée dans le "but de dresser le régime urbanistique de la propriété du Sol..." et dans lequel n'apparait aucune fois le mot culture.
- Un cadre non gardé de discrétionnalité par rapport à la planification de la protection des biens culturels.

Les Lois du PH, pour leur part, ont pallié au contenu spécifique des Plans Spéciaux de protection des Biens d'Intérêt Culturel déclarés: ce qui, à son tour échappe au domaine de la Loi du Sol.

- L'inexistence d'une figure légale de protection pour l'architecture populaire l'a laissé en dehors des Catalogues de planification, de façon similaire aux biens d'intérêt ethnologique qui n'ont pas été déclarés BIC.
- La signification et la portée de l'environnement dans la législation espagnole a été compris de différente manière: pendant qu'au Pays Basque, par exemple, il est partie intégrante de l'immeuble protégé, pour la loi nationale, il ne l'est pas.

Cet exposé a eu l'intention de présenter une expérience avec la prétention d'introduire quelques aspects particuliers de réflexion, dans le cadre universel de l'ICOMOS. Les expériences nationales sont intransférables mais, en même temps, sont des références indispensables à l'enrichissement des processus.

- La dimension générale que chaque langue apporte avec ses différences les plus subtiles dans la signification des mots en accord avec les particularités de la réalité qui l'enrichit. L'aspect général et l'aspect juridique ont une énorme manifestation de diversité. L'ICOMOS devrait intégrer à son travail un glossaire de mots spécialisés.
- A l'ère d'INTERNET, les "groupes de discussion" pourraient devenir des collectivités ouvertes en permanence destinées à apporter les documents de travail pour être exposés dans les réunions internationales spécialisées. Il serait opportun de charger à une commission l'organisation et le fonctionnement des-dits groupes de discussion pour ces sujets importants et prioritaires.

Appendice: HIERARCHIE DES BIENS CULTURELS SELON L'IMPORTANCE ET LA RESPONSABILITE DE LA PROTECTION

Processus sélectif de hiérarchie et importance des biens culturels	**Cadre Légal**	**Instruments légaux**	**Responsabilité**
Biens Culturels, sans aucune discrimitation. **TOUS**	Norme acceptée	Coutume Côntrole social	**PRIVÉE**
Biens Culturels d'intérêt représentatif **LOCAL.**	Loi du Sol. Catalogue de planification	Plan d'Urbanisme. Réglementation	
Biens Culturels d'intérêt représentatif **ANDALOUX**	Loi du Patrimoine Historique Andaloux	Plans Spéciaux. Catalogue. Instructions particulières	Plus la hiérarchie du Bien Culturel est importante, plus la responsabilité de l'Etat est importante.
Biens Culturels d'intérêt représentatif **NATIONAL**	Loi du Patrimoine Historique Espagnol	Plans Spéciaux. Registre National des Biens d'Intéreêt Culturel	
Biens Culturels d'intérêt représentatif **REGIONAL CULTUREL**	Résolutions, Recommandations européennes, latino-américaines...	Déclarations du Conseil de l'Europe, de l'OEA, etc.	
Biens Culturels d'intérêt représentatif de **l'HUMANITE**	Convention de 1972. Patrimoine de l'Humanité	Conventions Internationales, accords, recommandations	**ETATIQUE**

LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL ESPAÑOL A TRAVÉS DEL PLANEAMIENTO. LA DEMOLICIÓN DE INMUEBLES HISTÓRICOS

Luis A. Anguita Villanueva[1]
ICOMOS España

1.- Acercamiento a su estudio

Cuando nos acercamos a la protección del patrimonio histórico artístico español a través de los instrumentos de planeamiento urbanístico hay que partir desde la dualidad de sistemas y desde la dualidad de competencias en el sistema jurídico español.

Los bienes inmuebles de nuestro patrimonio cultural aparecen protegidos, primeramente, por la normativa de dicha naturaleza: las leyes de patrimonio histórico. Y , segundo, por las normas de naturaleza urbanística. Ambas obedecen a razones de muy distinta motivación. Mientras las reglas del patrimonio histórico intentan mantener, conservar y custodiar los vestigios de nuestra cultura, las de naturaleza urbanística tienen como objeto regular el crecimiento de nuestras urbes. Es cierto que dentro de éstas encontramos instrumentos de planeamiento y desarrollo destinados exclusivamente a la regulación de los centros históricos y de los inmuebles localizados en su interior. Pero no lo es menos, que la realidad nos demuestra que sin la coordinación de todos esos instrumentos es muy complicada la protección integral de los mismos.

Junto a las diferencias de regulación atendiendo a la materia nos encontramos con otras diferencias dependiendo del órgano competencial del que emana la norma. España goza de un nuevo marco de regulación jurídica tras la aprobación de la nueva Constitución en 1978. En ella no sólo se reconocen los derechos de acceso a la cultura de todos los españoles a través de los bienes que integran nuestra cultura (arts. 44 y 46 del texto constitucional), y el derecho de todos a una vivienda digan y adecuada (art. 47 CE), sino también las competencias que corresponden a los distintos poderes públicos que integran nuestra nación.

En el aspecto cultural las competencias son compartidas, es decir, corresponden tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas, pero tanto la materia monumental (148.1.16ª) como la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (148.1.3ª) son asumibles por las Comunidades autónomas como así ha sido. El problema surge cuando se plantea la necesidad de determinar qué norma vamos a aplicar en estas materias concurrentes. Ambos casos plantearon las famosas sentencias del Tribunal Constitucional: la 17/1991, de 31 de enero, contra determinados artículos de la Ley de Patrimonio Histórico Español de 1985, y la 61/1997, de 20 de marzo de 1997, frente al texto refundido de la Ley sobre el régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992.

La primera de ellas no resolvió nada al respecto. Se puede decir que el máximo órgano de interpretación de la Constitución en nuestro país huyó de la solución de la controversia. Frente a esto, ha sido la realidad la que ha ido configurando el sistema de atribución de competencias en esta materia. Se puede resumir que en la actualidad las competencias en materia de patrimonio histórico y cultural corresponde en exclusiva a las Comunidades Autónomas con la excepción de lo recogido en el art. 149.1.28.ª: Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas. Si a ello le unimos que todavía no se ha definido convenientemente qué es el expolio, se puede decir que las competencias del Estado esta materia se reducen al tráfico internacional de estos bienes, con independencia del carácter de supletoriedad de la legislación estatal respecto de la autonómica.

Todo lo contrario ha ocurrido con la STC 61/1997. Tajantemente ha declarado la inconstitucionalidad de la práctica totalidad del texto refundido de la Ley del Suelo. Es una competencia exclusivamente de las Comunidades Autónomas, si bien su ejecución dependerá fundamentalmente de los Ayuntamientos.

2.- El planeamiento en el sistema cultural español

Como hemos visto nos encontramos con un sistema fragmentado por la diversidad de materias y órdenes competenciales. Ello dificulta su estudio y sobre todo su aplicación práctica. Urbanísticamente es cierto que la STC de 1997ha alterado radicalmente los sistemas competenciales, pero la mayoría ellas Comunidades Autónomas a la hora de regular esta nueva materia han copiado la regulación estatal inconstitucional pero haciéndola suya. De ahí que los instrumentos de planeamiento sigan siendo básicamente los siguientes:

- En los Planes Directores Territoriales de Coordinación (art. 8.2. c) Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril. Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; 11. f) y 12.1.a) del Reglamento de Planeamiento. Real Decreto 2159/1978).
- Planes Generales Municipales de Ordenación (arts. 112.1 d) TRLS, y 19.1.d), 27, 36. A) y 38 RP). O Normas de Ordenación Complementarias y Subsi-

[1] *Doctor en Derecho*

diarias de Planeamiento (arts. 73. a) y b) TRLS, y 98.2 y .3 RP).
- Planes Especiales (arts. 17.1, 18, 19 a), b), c) y d), 22, y 25 TRLS, así como 76.1.b) , c) y .2.b), c), d), 78, 79 y 82 RP).
- Órdenes de ejecución (arts. 182 y 183 TRLS).
- Catálogos (arts. 25 TRLS , 86 y 87 RP).

La Ley de Patrimonio Histórico Español de 1985 recoge en sus artículos 20 y 21 la protección del patrimonio cultural inmuebles a través del planeamiento. Algo en lo que han ahondado convenientemente las leyes culturales de las Comunidades Autónomas que han ejercido esta competencia. Se puede resumir su contenido en dos principios:

a). La obligatoriedad por parte de las autoridades pertinentes de redacción de un plan especial en todo Conjunto Histórico.

b). La primacía normativa de las normas culturales sobre las urbanísticas.

A pesar de que parece que este entramado normativo comienza técnicamente a solucionarse , la realidad ha de obedecer a la necesidad de conservación de nuestro patrimonio. Y para ello es necesario que nuestros poderes públicos se vean coordinados y preparados para esta labor. Más cuando en esta tarea nos enfrentamos con la escasez de suelo y la avidez especulativa de un importante sector económico de la sociedad que va a buscar el negocio sobre todas las cosas. Si los poderes políticos no son lo suficientemente capaces para deslindar este aspecto tenemos que ser la sociedad civil la que con los medios legales pongamos límite a todas las atrocidades que sobre este patrimonio se está llevando a cabo.

3.- Demolición de un inmueble (24.2 LPHE)

La demolición o derribo de un bien con un valor cultural ha sido y es una de las constantes en toda regulación normativa de protección. Que duda cabe, que la demolición siempre es la última medida a adoptar, ya que ella implica la desaparición de dicho bien con los valores que representa. De ahí que el control de esta acción haya sido, sino la principal, sí una de las más importantes tareas del legislador en orden a evitar el expolio de obras de arte de una comunidad determinada. No sólo hay que entender que evitar la demolición es una misión del legislador comunitario, estatal o autonómico, sino que, dada la naturaleza de estos bienes, es una preocupación de la humanidad. Por ello la comunidad internacional, representada por los organismos supranacionales, se ha preocupado siempre de evitar la destrucción de estos bienes, sobre todo en los casos de conflicto armado[2]. Resulta también demostrativo el art. 4º del Convenio para la Salvaguarda del Patrimonio Arquitectónico de Europa, hecho en Granada 3 de octubre de 1985 (B.O.E. 30 de junio de 1989)[3].

En España ya encontramos dicha preocupación en el art. 14 del Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926[4], como claro antecedente del art. 17 de la Ley de 13 de mayo de 1933, sobre defensa, conservación y acrecentamiento del Patrimonio Histórico-Artístico Nacional[5]. Pero la gran innovación en esta materia se debió al art. 27 de la misma[6], que extendió a cualquier inmueble dichas facultades públicas "aunque no esté declarado monumento histórico-artístico". Herederos de dicha tradición son los actuales arts 24, 25 y 37 de la LPHE[7].

La gran problemática de este punto se centra entre las leyes urbanísticas y las de patrimonio histórico en este sentido. Son dos normativas aplicables a estos bienes cuyas finalidades muchas veces son totalmente divergentes.

Las leyes del suelo vienen entendiendo tradicionalmente que la declaración de ruina de un inmueble conlleva la demolición. Así el art. 183 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976[8] señalaba:

"1. cuando alguna construcción o parte de ella estuviere en estado ruinoso, el Ayuntamiento, de oficio o a instancia del cualquier interesado, declarará y acordará la total o parcial demolición".

Y el art. 247.1 del Texto Refundido de 1992 lo recogía de la misma manera:

"Cuando alguna construcción o parte de ella estuviere en estado ruinoso, el Ayuntamiento, de oficio o a instancia de cualquier interesado, declarará esta situación, y acordará la total o parcial demolición".

Entonces ¿qué ocurre con la ruina de los edificios declarados BIC? Efectivamente prevalece la legislación más especial que es la normativa de Patrimonio Histórico y Artístico, pero ha sido la jurisprudencia la que ha armonizado convenientemente ambos supuestos

En todo momento esta confrontación ha estado presente en la jurisprudencia, y no hay año en que se plantee en la Sala 3ª varios casos en esta materia. Sentencias se pueden citar muchísimas y en todos los aspectos: STS 12-V-1978, STS 10-X-1978, 14-XII-1978, 13-IV-1982, 18-V-1982, 7-VI-1982, 18-I-1983, 11-III-1983, 5-VI-1984, 17-XI-1984, 26-VI-1986, 22-VII-1986, 22-VII-1987, 9-II-1988, 21-X-1988, 21-II-1992, 6-IV-1992, 8-II-1993, 6-V-1993, 30-XI-1993...[9]

Pero, como buena muestra, la STS de 7 de mayo de 1984, siendo su ponente D. Julio Fernández Santamaría[10]:

"CDO.: Que en torno a esa situación el núcleo de la cuestión debatida consiste en determinar si es compatible y válida la existencia de una declaración firme de estado de ruina de un edificio con conminación municipal de derribo del mismo, y, por otro lado, la negativa de la Dirección General del Patrimonio Artístico, para la demolición de dicho inmueble, y sobre esta temática y sus incidencias la jurisprudencia -SS. de 30 octubre, 14 y 22 diciembre 1978, 30 septiembre 1980, 13 abril y 18 mayo 1982, 11 marzo y 8 julio 1983, entre las más recientes- tiene sentado el siguiente cuerpo de doctrina: a) la situación de posible ruina de un edificio es una cuestión de puro hecho -art. 170 de la Ley del Suelo- pues un edificio puede encontrarse en ruina con independencia de consideraciones jurídicas o estéticas; pero ello no quiere decir que declarada la ruina de un edificio histórico-artístico haya de ser seguida de su demolición, porque en tales supuestos consideraciones culturales pueden imponer la conservación a ultranza del inmueble, con las reparaciones, reconstrucciones o sustituciones que se estimen precisas por haber pasado ya a segundo plano la estricta relación dominical del propietario con el edificio en aras del interés público, quedando subordinada la propiedad privada a los superiores intereses de la comunidad en mantener su legado histórico-artístico, cuya conservación se proclama en la Ley de 13 mayo 1933, en su Reglamento de 16 abril 1936, en el vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo, en el Reglamento de Planeamiento y actualmente en el art. 46 de la Constitución; b) subordinación que permanece aunque la declaración de ruina y la comunicación de demolición sea anterior a la iniciación del expediente de declaración de Monumento o Conjunto Histórico-Artístico, pues a partir de este inicio es inexcusable la autorización de la Dirección General del Patrimonio Artístico, exigible en cualquier evento en tanto no se haya producido la demolición del edificio; c) los supuestos de ruina son justamente límites a la obligación general de conservación de los edificios que impone a los propietarios la legislación urbanística, y, en su caso concreto, el art. 24 de la Ley de 13 mayo 1933, por la que se regula el Patrimonio Artístico Nacional y el 17 de su Reglamento de 16 abril 1936, si bien la armonía de esos preceptos requiere que la obligación de conservar impuesta por la legislación del Patrimonio Artístico se detenga allí donde se detiene la obligación de conservar en general, estos es, en el hecho de la declaración administrativa de encontrarse un edificio en estado de ruina, pues a partir de este momento sólo por intereses comunitarios debe prevalecer la subsistencia del inmueble, siendo por tanto la comunidad la que tiene que subvenir esta necesidad y puede, por ello, expropiar el bien inmueble, según el art. 26, párr. 5.º de la Ley de 13 mayo 1933 y 66 del Texto Refundido de la Ley del Suelo.

· CDO.: Que coherente con esa doctrina, es evidente que la declaración de ruina del edificio puso límite al deber de conservación por parte del propietario, y que procede autorizar la demolición del mismo a fin de evitar el peligro que para las personas suponga su desplome o hundimiento, a menos que la Administración, al amparo de los medios que le conceden las disposiciones citadas y sus concordantes, quiera proceder a su costa a la reconstrucción y consolidación del edificio e incluso a la expropiación; y en este último sentido se modifica el fallo de la Sentencia impugnada y se estima en parte el presente recurso de apelación; sin que hagamos expresa condena de costas en segunda instancia."

Toda esta doctrina de la prevalencia de los bienes culturales ante la demolición, presenta la clara excepción de la "ruina inminente", en cuyo supuesto, y como caso excepcional, debe de procederse a la demolición por motivos de seguridad. En este sentido STS 8-V-1987, 28-VII-1987 o 21-X-1988 (caso recogido en el art. 17 de la Ley de 1933 o en el 24.3 de la actual LPHE).

Vista someramente la problemática en cuanto a la ruina y la demolición, aquí interesa el apartado 24.2 relativo a la

---

[2] Así el Convenio para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, firmado en La Haya el 14 de mayo de 1954 (B.O.E. de 25 de julio de 1992). Aunque su eficacia en tiempo de guerra ha sido muy reducida como ha podido contemplarse en la reciente guerra civil de Yugoslavia. Cuando en este país era vinculante desde el 13 de febrero de 1956.

[3] El artículo 4º Convenio de Granada señala:
"Cada Parte se compromete a:
1. Aplicar procedimientos de supervisión y autorización apropiados según lo exija la protección legal de las propiedades de que se trate.
2. Evitar la desfiguración, degradación o demolición de los bienes protegidos. Para ello, cada Parte se compromete a introducir en su legislación, de no haberlo hecho ya, normas por las que:
a) Se exija la presentación a la autoridad competente de todo proyecto de demolición o modificación de monumentos que son objeto ya de protección o para los cuales se han establecido procedimientos de protección, así como cualquier proyecto que afecte a su entorno.
b) Se exija la presentación a la autoridad competente de todo proyecto que afecte a un grupo de edificios o parte de los mismos o a un lugar y que suponga:
La demolición de los edificios.
La erección de nuevos edificios.
Modificaciones importantes que menoscaben el carácter de los edificios o el lugar.
c) Se permita a las autoridades públicas exigir del propietario de un bien protegido que lleve a cabo las obras necesarias o emprenderlas por su cuenta si el propietario no lo hiciere.
d) Se permita la compra obligatoria de un bien protegido.

[4] Art. 14 Decreto-Ley de 1926:
"No podrán intentarse el derribo ni hacer obra alguna de modificación ni reparación en los edificios sometidos a expediente declarativo de Monumento nacional del Tesoro artístico. Bastará para impedirlo la simple notificación hecha por medio del gobernador de la provincia, alcalde o presidente de la Diputación, o persona por ellos autorizada al propietario del mismo, de haber comenzado la tramitación de dicho expediente por la Comisión de Monumentos. Sólo podrán continuarse las obras necesarias para la consolidación del edificio que amenace ruina inminente."

[5] Art. 17 Ley 1933:
"Una vez incoado el expediente para la declaración de un edificio como Monumento histórico-artístico, no podrá derribarse, realizarse en él obra alguna ni proseguir las obras comenzadas. En caso de inminente ruina el arquitecto conservador de la zona donde esté enclavado el edificio atenderá a la urgencia, dando inmediata cuenta a la Junta Superior del Tesoro Artístico."
Art. 21del Reglamento de 1936:
"Los Monumentos Histórico-Artísticos no podrán ser destruidos o desmontados total o parcialmente ni se podrá realizar en ellos obra alguna, reparación , reforma o modificación sin previa autorización de la Dirección General de Bellas Artes, asesorada por la Junta Superior del Tesoro artístico. Cuando se tenga noticia de que se realizan obras no autorizadas , la suspensión de éstas se hará mediante orden telegráfica de la Dirección General de Bellas Artes a las autoridades gubernativas correspondientes.
Cuando un Monumento o parte de él haya sido desmontado o derribado clandestinamente, el comprador y vendedor, solidariamente y por partes iguales, quedan obligados a volver a montarlo bajo la dirección de los Arquitectos de Zona."

[6] Art. 27:
"Las autoridades civiles, a petición de los delegados de Bellas Artes, de las Juntas locales del Tesoro Artístico o de alguno de los organismos mencionados en el artículo 6º, impedirán el derribo o detendrán las obras de un edificio aunque no esté declarado Monumento histórico-artístico. La suspensión se comunicará con urgencia a la Dirección General de Bellas Artes, que, oído alguno de los organismos consultivos o informativos enunciados en el artículo 6º, resolverá si procede o no la declaración de Monumento histórico-artístico. Todo ciudadano podrá denunciar ante los organismos mencionados la existencia de inmuebles en las circunstancias expresadas en el artículo anterior. Dichos organismos están obligados a comprobar la denuncia, para actuar luego con arreglo a la Ley."

[7] Aunque a efectos de obras de arte sólo nos interesa en este apartado el art. 24.

[8] Las mayores diferencias entre el art. 183 y el 247 las fijan sus siguientes apartados en cuanto a las causas de declaración de estado ruinoso, si bien sus primeros apartados son, como se ve, prácticamente idénticos.

[9] Un estudio de algunas de ellas se hace en QUINTANA LÓPEZ,T. Declaración de ruina y protección del patrimonio histórico inmobiliario. Edit. Tecnos. Madrid.

[10] Importante el libro de BELADIEZ, M., Régimen especial de protección de los inmuebles del Patrimonio Histórico Español. Recoge múltiples sentencias en esta materia , muchas de ellas comentadas.

medida de autorización para proceder a la demolición.Cuando dice inmueble, se refiere al que esté incluido dentro de la declaración de BIC o sobre el que se esté tramitando dicha declaración. Para la demolición de este tipo de inmuebles es necesario la previa firmeza de la declaración de ruina y la autorización de la Administración competente, que no concederá sin el informe favorable de al menos dos de las instituciones consultivas a las que se refiere el art. 3[11]. Por lo que ese informe favorable es requisito indispensable para el otorgamiento de la autorización de demolición. Y ello es importante en cuanto no queda sólo en manos de la normativa urbanística la demolición de este tipo de bienes. Ciertos autores entienden que incluso la normativa de Patrimonio Histórico tendría que haber dispuesto algún mecanismo corrector dentro de la incoación y tramitación del expediente de ruina, para paliar los criterios tan destructivos que al parecer imperan en la normativa urbanística[12]. Aunque la legitimación que concede a la Administración competente en materia de protección del Patrimonio Histórico para intervenir en el expediente de declaración de ruina, a mi juicio, supone que se tengan más en cuenta los criterios culturales antes de que se declare la ruina de un inmueble. Y por tanto una limitación a los meros criterios urbanísticos.

Las **normativas autonómicas** en esta materia suele ser, donde la hay, pareja a la estatal aunque con algunas importantes excepciones.

Cronológicamente la primera en tratarlo es la Ley de Patrimonio Cultural Vasco de 3 de julio de 1990. Su art. 36 recoge los supuestos de derribo y declaración de ruina[13].

[11] El art. 3 LPHE hace mención expresa al Consejo del Patrimonio Histórico (constituido por un representante de cada Comunidad Autónoma, designado por su Consejo de Gobierno, y el Director General correspondiente de la Administración del Estado), regulado en los arts. 2° y 6° del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español; y a las de la Administración del Estado: la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español (regulada en los arts. 7° y 9° del Real Decreto 111/1986), las reales Academias, las Universidades Españolas, el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y las recogidas en el art. 10 del Real Decreto 111/1986, que son: La Junta Superior de Monumentos y Conjuntos Históricos, la Junta Superior de Archivos, el Consejo Coordinador de Bibliotecas, la Junta Superior de Arte Rupestre, la Junta Superior de Museos, la Junta Superior de Excavaciones y Exploraciones Arqueológicas y la Junta Superior Etnológica.

En cuanto a las CCAAs la mayoría se han dotado de nuevas instituciones consultivas, además de las ya existentes, sobre todo en materia de Museos, Archivos y Bibliotecas. Las más importantes son:

- País Vasco: Centro del Patrimonio Cultural Vasco (arts. 5° y 6°, habilitación general, de la Ley 7/1990, de 3 de junio, de Patrimonio Cultural Vasco).

-Cataluña: Consejo Asesor del Patrimonio Cultural Catalán (arts. 80 y 81 de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán).

- Galicia: los recogidos en el art. 7° Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia: Comisión Superior de Valoración de Bienes Culturales de Interés para Galicia; Comisión Mixta Xunta-Iglesia; Comisión del Patrimonio Histórico de la Ciudad y Camino de Santiago; Comisiones territoriales del Patrimonio Histórico Gallego; Comisión Técnica de Arqueología, Etnografía, Archivos y Museos; el Consejo de Cultura Gallega, las Reales Academias; las Universidades de Galicia e Instituto de Estudios Gallegos Padre Sarmiento.

- Andalucía: la Ley 1/1991, de 3 de julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía, dedica a los Órganos consultivos los arts. 103 a 108. Y diferencia entre Órganos Centrales: el Consejo Andaluz de Patrimonio Histórico dividido en Comisiones Andaluzas de Bienes Culturales. Y Órganos Periféricos, que lo forman las comisiones Provinciales de Patrimonio Histórico.

- Castilla-La Mancha: el Consejo Regional de Patrimonio Histórico (art. 2.2 de la Ley 4/1990, de 30 de mayo, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha); los Institutos de Estudios Provinciales las Comisiones Provinciales del Patrimonio Histórico (art. 3).

- Comunidad Valenciana: las recogidas en el art. 7 LPCVal., "el Consejo Valenciano de Cultura, la Real Academia de Bellas Artes de San Carlos, las Universidades de la Comunidad Valenciana, los Consejos Asesores de Archivos y Bibliotecas, de Arqueología y Paleontología y cuantas otras sean creadas o reconocidas por el Gobierno Valenciano, sin perjuicio del asesoramiento que pueda recabarse de otros organismos profesionales y entidades culturales."

- Comunidad de Madrid: la LPHM crea, en su art. 7, el Consejo Regional de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid.

Estas son las CCAA con una Ley general de Patrimonio Histórico propias. Las demás con normativa en esta materia sectorial, prácticamente, sólo tienen regulados órganos consultivos en Archivos, Bibliotecas y Museos.

Así las CCAA de Aragón: Comisión Asesora de archivos (art. 17 Ley 6/1986, de 28 de noviembre, de Archivos de Aragón, y art. 9 a 11 del Decreto 34/1987, de 1 de abril, de desarrollo parcial de la Ley de Archivos de Aragón; Comisión Asesora de Museos (art. 9 Ley 7/1986, de 5 de diciembre, de Museos de Aragón, y 22 a 24 del Decreto 56/1987, de 8 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Museos de Aragón); y la Comisión Asesora de Bibliotecas (art. 9 Ley 8/1986, de 19 de diciembre, de Bibliotecas de Aragón, y 6 a 8 del Decreto 65/1987, de 23 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Bibliotecas de Aragón.

Lo mismo ocurre con La Rioja: Consejo Asesor de Bibliotecas (art. 8 Ley 4/1990, de 29 de junio). Murcia, Consejo Asesor Regional de Archivos, Bibliotecas y Museos (art. 3.2 Ley 5/1990, de 11 de abril). Madrid, Consejo de Archivos de la Comunidad de Madrid (art. 12 de la Ley 4/1993, de 21 de abril). Y Castilla y León, Consejo de Bibliotecas de Castilla y León (arts. 7 a 11, Ley 9/1989, de 30 de noviembre) y Consejo de Archivos de Castilla y León (arts 44 a 46, Ley 671991, de 19 de abril).

Aunque sin tener Ley general también regulan órganos consultivos para todo el Patrimonio Histórico de su CCAA: en Castilla y León, las Comisiones Territoriales de Patrimonio Cultural (art. 8 a 10 Decreto 273/1994, de 1 de diciembre, sobre competencias y procedimiento en materia de Patrimonio Histórico-Artístico) y Navarra con el Servicio de Cultura "Institución Príncipe de Viana".

[12] Así J. GARCÍA BELLIDO, "Problemas urbanísticos de la Ley de Patrimonio Histórico Español. Un reto para el urgente desarrollo legislativo autonómico", en Ciudad y Territorio n°78, 1988, pág 3. Y también M.S. ALONSO IBAÑEZ, "El Patrimonio Histórico, Destino público y valor cultural", pág. 279. Madrid, 1992.

[13] Art. 36 LPCV:

"1. No podrá procederse al derribo de bienes culturales calificados y de los inventariados sin previa declaración de ruina y autorización expresa de la Diputación Foral correspondiente, quien deberá conceder audiencia al Ayuntamiento afectado. En todo caso, será condición indispensable la autorización previa del Gobierno Vasco sobre la desafectación del bien cultural calificado, para lo cual habrá de solicitarse informe preceptivo del órgano consultivo correspondiente según lo previsto en el artículo 6. Asimismo, para los bienes inventariados y los bienes individuales afectado por la calificación de un conjunto monumental será necesaria su desafectación mediante resolución del Departamento de Cultura y Turismo del Gobierno Vasco, quien también habrá de solicitar informe preceptivo del órgano consultivo correspondiente.

"2. Si la resolución dictada al respecto es favorable, la autorización se otorgará condicionada a la presentación de una memoria que documente ampliamente el bien cultural afectado.

"3. Respecto a los bienes culturales calificados y a los inventariados, únicamente procederá la declaración de estado ruinoso en cualquiera de los siguientes supuestos:

a) Situación de ruina física irrecuperable, cuando concurra la existencia de daños que comprometan las condiciones mínimas de seguridad y exijan la sustitución de elementos estructurales en una proporción superior al cincuenta por ciento del total de dichos elementos, y la ausencia de las ayudas económicas precisas para ejecutar la diferencia entre el cincuenta por ciento y el total de las obras necesarias.

Para proceder al derribo de los bienes culturales calificados[14] y de los inventariados es necesario que:

1°. Haya previa declaración de ruina.

2°. Autorización expresa de la Diputación Foral correspondiente, con audiencia del Ayuntamiento afectado.

3°. Desafectación del bien, lo cual presenta grandes dudas cuando se trata de bienes de propiedad privada. No parece que sea el término más adecuado para designar un nuevo proceso de autorización del derribo por otro Órgano administrativo. La desafectación es una técnica construida en torno al dominio público no en la propiedad privada. Si esta resolución de desafectación es favorable, que dependiendo de si es un bien cultural calificado o un bien inventariado el órgano competente para declararla es distinto pero siempre con informe preceptivo del órgano consultivo correspondiente, la autorización se otorgará condicionada a la presentación de una memoria que documente ampliamente el bien cultural afectado.

Además, no puede procederse a la declaración de ruina de un inmueble, si la ruina en que se haya es consecuencia del incumplimiento de las obligaciones primordiales por parte del propietario. Lo cual implica la imposibilidad de que éste lo realizara con vistas a la finalización de sus obligaciones con la comunidad[15], o terceros en particular. Tal exhaustivo control hace prácticamente imposible la demolición de un inmueble a no ser que nos encontremos en situaciones de peligro inminente[16].

Más imilares al art. 24 de la LPHE se presentan los correlativos arts 36 de la LPHA[17] de 199117 y el 41 de la LPCG de 1995[18], para los que la demolición implica exclusivamente declaración de ruina y autorización del órgano competente (Consejería de Cultura y Medio Ambiente en Andalucía, y Consellería de Cultura en Galicia).

Distinto supuesto presenta el art. 32 de la LPCC[19], aunque mucho menos complejo que el de la LPCV. Para proceder al derribo de bienes inmuebles de interés nacional[20] sólo se podrá realizar "si han perdido los valores culturales" que se tuvieron en cuenta a la hora de calificarlos. Teniendo, para ello, que dejar sin efecto la declaración que en su momento se pro-

b) Coste de la reparación de los citados daños superior al cincuenta por ciento del valor actual de reposición del inmueble y ausencia de las ayudas económicas necesarias para cubrir la diferencia entre el límite del cincuenta por ciento y el total del coste presupuestado. La valoración de reposición descrita no se verá afectada por coeficiente alguno de depreciación por edad, pero sí lo podrá ser por los coeficientes de mayoración cuya aplicación pueda considerarse justificada en base a la existencia de los citados valores que dieron lugar a su calificación o inventariado.

"4. La incoación de un expediente de declaración de ruina de un inmueble calificado se notificará a la Diputación Foral correspondiente, que emitirá informe al respecto.

"5. Si la declaración de ruina es consecuencia del incumplimiento de las obligaciones previstas en los artículos 20 ó 35 de la presente ley, no podrá autorizarse el derribo, y se exigirá su conservación a cargo del propietario.

"6. Si existiera peligro inminente para bienes o personas, la autoridad competente para declarar el estado de ruina deberá ordenar las medidas necesarias para evitar posibles daños. Si fueran precisas obras por razón de fuerza mayor, éstas deberán prever la reposición de los elementos retirados.

"7. La incoación de un expediente de declaración de ruina de un inmueble calificado o inventariado, o la denuncia de su situación de ruina inminente, podrán dar lugar a la iniciación del procedimiento de expropiación forzosa del mismo".

[14] La Ley de Patrimonio Cultural Vasco, estable dos niveles de protección: 1° Bienes culturales calificados (10 y ss LPCV). 2° Bienes Inventariados (16 y ss), que a diferencia de la LPHE pueden serlo tanto bienes muebles como inmuebles.

[15] Como reiteradamente ha señalado el Tribunal Supremo que acontece cuando se da la declaración de ruina. Así STS 20 de julio de 1987 o 28 de marzo de 1988.

[16] Art. 36.7 LPCV, más en conexión con el 24.2 LPHE.

[17] Art. 36 LPHA :

"1. La Consejería de Cultura y Medio Ambiente deberá ser notificada de la apertura y resolución de los expedientes de ruina que afecten a bienes incluidos en el catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz y su entorno.

"2. La firmeza de la declaración de ruina no llevará aparejada la autorización de demolición de inmuebles catalogados.

"3. La demolición total o parcial de inmuebles incluidos en el Catálogo General del patrimonio Histórico Andaluza exigirá, en todo caso, la autorización de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente.

"4. La Consejería de Cultura y Medio Ambiente podrá constituirse en parte interesada en cualquier expediente de ruina que pueda afectar directa o indirectamente al Patrimonio Histórico.

"5. Idénticos requisitos se aplicarán a los Bienes declarados de Interés General con arreglo a la Ley 16/1985, de 25 de junio, o sometidos a trámite de declaración.

"6. En el supuesto de que la situación de ruina lleve aparejado peligro inminente de daños a las personas, la entidad que hubiera incoado expediente de ruina deberá adoptar las medidas necesarias para la evitación de dichos daños, previa obtención de la autorización prevista en el artículo 33 de esta Ley. Las medidas que se adopten no podrán incluir más demoliciones que las estrictamente necesarias y se atendrán a los términos previstos en la autorización de la Consejería y Medio Ambiente".

[18] Art. 41 LPCG:

"1. Si a pesar de lo establecido en el artículo 33 llegase a incoarse expediente de declaración de ruina de algún inmueble declarado bien de interés cultural, la Consellería de Cultura podrá intervenir como interesada en dicho expediente, debiendo serle notificada la apertura y las resoluciones que en el mismo se adopten. En ningún caso podrá procederse a la demolición sin autorización de la Consellería de Cultura.

"2. En el supuesto de que la situación de ruina conlleve peligro inminente de daños a personas, la entidad que incoase expediente de ruina habrá de adoptar las medidas oportunas para evitar dichos daños. Se tomarán las medidas necesarias que garanticen el mantenimiento de las características y elementos singulares del edificio, que no podrán incluir más demoliciones que las estrictamente necesarias, y se atendrán a los términos previstos en la resolución de la Consellería de Cultura.

"3. La situación de ruina producida por incumplimiento de los previsto en el apartado anterior conllevará la reposición, por parte del titular de la propiedad, del bien a su estado primigenio".

[19] Art. 32 de la LPCC:

"1. Los bienes inmuebles de interés nacional sólo pueden derribarse, parcial o totalmente, si han perdido los valores culturales que se tomaron en consideración a la hora de calificarlos. Previamente al derribo de los inmuebles es necesario haber efectuado los trámites necesarios para dejar sin efecto su declaración y, en su caso de que tengan en el subsuelo restos de interés arqueológico, es necesario haber efectuado en el mismo la intervención arqueológica preceptiva.

"2. Lo que establece el apartado 1 no es aplicable a los inmuebles integrantes de conjuntos históricos, lugares históricos, zonas de interés etnológico o entornos de protección, los cuales se rigen por lo que establece el instrumento de planeamiento al que hace referencia al artículo 33.2. A falta de este instrumento, sólo se puede hacer el derribo si lo ha autorizado previamente el Departamento de Cultura".

[20] La LPCC establece tres niveles de protección:

1°. Los bienes de interés nacional (arts 7 y ss).

2°. Los bienes catalogados (arts 15 y ss).

3°. Los restantes bienes del patrimonio cultural catalán.

La clasificación es bastante parecida a la de la LPHE con salvedad de que los bienes catalogados pueden ser tanto muebles como inmuebles.

dujo, es decir, proceder a su exclusión de tal categoría. A diferencia de la LPCV no utiliza el inapropiado término de desafectación, pero viene a intentar lo mismo. El bien al no tener ya ese "valor cultural" carece de criterios de protección por lo que se convierte en un inmueble normal, sometido a la legislación urbanística y no de patrimonio histórico o cultural. Y a ella parece dirigirse con carácter general ya que en el supuesto de tratarse de inmuebles integrantes de conjuntos históricos, lugares históricos, zonas de interés etnológico o entornos de protección el derribo se regirá por el planeamiento de protección aprobado al efecto no por la regla vista anteriormente.

La LPCVal. dedica su art. 20[21] a este extremo. La demolición sólo puede realizarse cuando se haya excluido el bien citado del Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano.

Por otro lado, la LPHM retorna al sistema de la LPHE. Para la proceder a la demolición, art. 26[22],se tramitará un informe en el que será preceptivo un informe del Consejo Regional del Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid y se dará audiencia al Ayuntamiento respectivo. Autorizándola, según estime a la vista del informe, mediante resolución la Consejería de Educación y Cultura.

[21] *"Artículo 20. Prohibición de derribo.*
Los bienes inmuebles incluidos en el Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano no podrán derribarse, total o parcialmente, mientras esté en vigor su inscripción en el Inventario. Si ésta quedare sin efecto, sólo podrá otorgarse licencia de demolición, de acuerdo con lo establecido en la legislación urbanística, previa la exclusión del inmueble del correspondiente Catálogo de Bienes y Espacios Protegidos."

[22] *"Artículo 26. Demolición de los bienes de interés cultural o incluidos en el Inventario.*
1. El deber de conservación respecto de los bienes de interés cultural o incluidos en el Inventario, no cesará con la declaración de ruina de los mismos.
2. Sólo de manera excepcional se podrá autorizar, mediante resolución de la Consejería de Educación y Cultura, la demolición de bienes de interés cultural o incluidos en el Inventario. En el expediente que a tal efecto se trámite, será preceptivo un informe del Consejo Regional del Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid y se dará audiencia al Ayuntamiento respectivo.
3. No podrá demolerse ningún inmueble protegido por la presente Ley en el que la declaración de ruina sea consecuencia del incumplimiento de los deberes de conservación por parte de sus obligados, exceptuando los casos en que pueda existir peligro para la seguridad de las personas; asimismo la Dirección General de Patrimonio Cultural o el Ayuntamiento donde esté ubicado el bien protegido podrá ordenar la suspensión inmediata de las obras de demolición."

LA PROTECTION DU PATRIMOINE ESPAGNOL A TRAVERS DE LA PLANIFICATION. LA DEMOLITION D'UN IMMEUBLE HISTORIQUE.

Luis A. Anguita Villanueva[1]
ICOMOS Espagne

La règlementation en Espagne de la protection du patrimoine culturel à travers du projet urbain présente une dualité des règlementations. Dualité au niveau matériel, c'est-à-dire, d'un côté on se trouve avec la règlementation qui se réfère aux biens culturels et d'un autre côté avec la règlementation urbaine du développement des villes qui possèdent ce genre de biens immeubles dotés de caractères culturels. Et dualité de compétence, étant donné que cela va être tant l'ordonnance de l'état comme les ordonnances autonomiques qui vont règler ce problème.

Les biens immeubles de notre patrimoine culturel apparaissent protégés, premièrement par la règlementation de cette nature: les lois du patrimoine historique. Et, deuxièmement, par les règlementations de nature urbaniste. Les lois et les règlementations obéissent à des raisons de motivation très différente. Tandis que les règles du patrimoine historique essaient de maintenir, conserver et protéger les vestiges de notre culture, celles de nature urbaniste ont pour objet régulier le croissement de nos villes. Il est certain que dans celles-ci nous trouvons des moyens de projet et développement destinés exclusivement à la régulation des centres historiques et des immeubles sis dans son intérieur. Mais il n'en n'est pas moins que la réalité nous démontre que sans la coordination de tous ces moyens, la protection intégrale s'en révèle très compliquée.

A côté des différences de régulation qui s'occupent de cette matière nous nous trouvons avec d'autres différences qui dépendent de l'organisme compétent d'où émane le règlement. L'Espagne jouit d'un nouveau cadre de régulation juridique suite à l'approbation de la nouvelle Constitution de 1978. Dans celle-ci, non seulement sont reconnus les droits d'accès de tous les espagnols à la culture à travers des biens qui composent notre culture (art. 44 et 46 du texte constitutionnel), et le droit à un logement digne et adéquat (art. 47 CE), mais aussi les compétences qui correspondent aux divers pouvoirs publics qui intègrent notre nation.

Dans l'aspect culturel les compétences sont partagées, c'est-à-dire, qu'elles correspondent tant à l'Etat comme aux Communautés Autonomes, mais tant la matière monumentale

[1] *Docteur en Droit*

(148.1.16ª) comme l'ordonnance du territoire, urbanisme et logement (148.1.3ª) peuvent être assumées par les Communautés Autonomes. Le problème surgit quand se pose la nécessité de déterminer quelle règle sera appliquée dans ces matières. Les deux cas apportèrent les célèbres sentences du Tribunal Constitutionnel: le 17/1991, du 31 Janvier contre certains articles de la Loi du Patrimoine Historique Espagnol de 1985, et la 61/1997, du 20 Mars 1997, face au texte modifié de la Loi sur le régime du Sol et Ordonnance Urbaine de 1992.

La première d'entre elles n'apporta aucune solution à ce sujet. On peut dire que l'organisme d'interprétation de la Constitution le plus important de notre pays ne prit aucune position pour résoudre la controverse. Face à cette situation, c'est la réalité qui a dessiné le système d'attribution des compétences en cette matière. On peut résumer qu'actuellement les compétences en matière de patromoine historique et culturel correspondent exclusivement aux Communautés Autonomes à l'exception de ce qui est indiqué dans l'article 149.1.28ª. Défense du patrimoine culturel, artistique et monumental espagnol contre l'exportation et la spoliation; musées, bibliothèques et archives de tituralisation de l'Etat, sans préjudice de leur gestion de la part des Communautés Autonomes. Si à celá on ajoute qu'on n'a pas encore défini convenablement ce qu'est la spoliation, on peut dire que les compétences de l'Etat dans cette matière se réduisent au trafic international de ces biens, en indépendance du caractère supplétoire de la législation de l'Etat en ce qui concerne celle des Communautés Autonomes.

Tout le contraire a eu lieu avec la STC 61/1997 qui a déclaré catégoriquement l'inconstitutionnalité de pratiquement la totalité du texte modifié de la Loi du Sol. C'est une compétence exclusive des Communautés Autonomes, et de ce fait, son exécution dépendra fondamentalement des Municipalités.

Comme nous l'avons vu, nous nous trouvons face à un système fragmenté par la diversité de matières et d'ordre de compétences. Tout cela ne facilite pas son étude et surtout son application dans la pratique. Du point de vue de l'urbanisme il est vrai que la STC de 1977 a modifié radicalement les systèmes de compétences, mais la majorité des Communautés Autonomes, à l'heure de règler cette matière nouvelle ont copié la règlementation inconstitutionnelle de l'Etat mais en se l'appropriant. Il en découle que les instruments du projet sont toujours, dans le fond, les suivants:

- Dans les Plan Directeurs Territoriaux de Coordination (art. 8.2.c.) Décrèt Royal 1346/1976, du 9 Avril. Texte Modifié de la Loi sur le Régime du Sol et l'Ordonnance Urbaine; 11.f) et 12.1.a) du Règlement de Projet. Décrèt Royal 2159/1978.
- Plans Généraux Municipaux d'Ordonnance (art. 112.1.d) TRLS, et 19.1.d), 27, 36. A) et 38 R.P.). Ou Règlementations d'Ordonnances Complémentaires et Subsidiaires du Projet (art. 73. A) et b) TRLS, et 98.2 et 3 RP).
- Plans Spéciaux (art. 17.1, 18, 19 a), b) c), et d), 22 et 25 TRLS, ainsi que 76.1.b), c) et 2.b), c), d), 78, 79 et 82 RP).
- Ordres d'exécution (art. 182 et 183 TRLS).
- Catalogues (art. 25 TRLS, 86 et 87 RP).

La Loi du Patrimoine Historique Espagnol de 1985 recueille dans ses articles 20 et 21 la protection du Patrimoine Culturel des Immeubles par le projet. Les Communautés Autonomes qui ont exercé cette compétence ont approfondi convenablement les lois culturelles. On peut résumer son contenu en deux principes:

a) L'obligation de la part des autorités pertinentes de rédiger un plan spécial dans tout l'Ensemble Historique.
b) La primauté règlementaire des normes culturelles sur les urbaines.

Bien qu'il semble que ce tissu règlementaire commence à se résoudre techniquement, la réalité doit obéir à la nécessité de conservation de notre patrimoine. Pour cela, il faut que nos Pouvoirs Publics soient coordonnés et préparés pour cette tâche. En plus, quand dans cette tâche nous nous affrontons à la pénurie du sol et à l'avidité spéculative d'un important secteur économique de la société qui cherche à s'enrichir sur toutes les choses. Si les pouvoirs publics ne sont pas suffisamment capables pour délimiter cet aspect, ce doit être la société civile qui, avec des moyens légaux, freine toutes les atrocités qui se commettent sur ce patrimoine.

PATRIMONIO Y URBANISMO. REFLEXIONES PARA UN USO SENSATO DEL PATRIMONIO.

María Rosa Suárez-Inclán Ducassi
Presidenta de ICOMOS-España

1.- Introduccion

Al finalizar este siglo, algunos pueden consolarse con la idea de que se ha discutido más que nunca sobre las causas de destrucción del patrimonio histórico y las técnicas y métodos para conservarlo. Pero no debemos perder de vista que gran parte de los movimientos, las normas, las disposiciones y la doctrina tendentes a ese fin son producto de la reacción

provocada ante su pérdida cierta e irreparable que, en gran medida, se ha seguido y se sigue produciendo, en medio y a pesar, - y, a veces, incluso como resultado - de nuestras prácticas y elucubraciones. En términos generales, sólo un número considerable de los monumentos o edificios más sobresalientes parece haber alcanzado ciertas garantías de supervivencia aunque, con relativa frecuencia, aparezcan tan adulterados por las transformaciones, que, más bien, se perciben como fantasmas de sí mismos, privados de su auténtica escala, ambiente, mensaje y espíritu. Pero, sobre todo, una gran proporción de nuestros pueblos y ciudades, así como su entorno, y el paisaje rural, han perdido para siempre su singularidad, su personalidad. La arquitectura doméstica y vernácula, no han sido sólo relegadas hasta época reciente; siguen sufriendo la incidencia de un mimetismo atroz que se inspira en modelos, técnicas y materiales foráneos y homogeneizantes, los cuales les privan de su principal atractivo: su ambiente genuino y característico. Ante la invasión de esas referencias anodinas e impersonales que inundan el planeta y que, en su origen, proceden, en gran medida, de sociedades sin una larga trayectoria histórica y cultural, convendría abrirse a un nuevo Renacimiento que cuestionara la implantación esterilizante de los productos ideológicos y materiales de un mercado consumista y hábilmente dirigido. Un Renacimiento que, emulando al anterior, buscara formas de realización independientes y libres, y rescatara como fuente alternativa de posible inspiración la sabia e inagotable lección de tantos siglos, acumulada en el patrimonio histórico de los distintos pueblos, regiones y países.

En las conclusiones de las recientes Jornadas internacionales de ICOMOS sobre conservación del patrimonio e integración urbanística y desarrollo, celebradas en Guadix (España), en mayo de 1999, se puso en evidencia lo siguiente : " Las sustituciones en los centros históricos han tenido lugar a lo largo de toda la historia, pero la intensidad y la facilidad con las que pueden producirse en nuestros días no tienen precedentes. La sociedad, a escala internacional, concede un valor creciente a las manifestaciones arquitectónicas y urbanas de las culturas que históricamente han sido sojuzgadas o destruidas por otras posteriores, así como a los elementos de todas las épocas que han llegado hasta nosotros. Por todo ello, dentro del natural proceso dinámico de la sociedad, las intervenciones en los centros históricos requieren conocer a fondo el patrimonio heredado, saber valorarlo y respetarlo, actuar con prudencia, y buscar una integración armoniosa entre el pasado y el presente ". Así mismo se puso de manifiesto que " la evolución es inevitable en la sociedad, y, por tanto en la manera de entender las formas de vida y de habitar, así como de relacionarse con el medio. La conservación de los centros históricos no debe estar reñida con la economía, el confort, la higiene, la dotación de infraestructuras y las comodidades que brindan los adelantos modernos, sino que debe atemperarse a las necesidades de la vida contemporánea, procurando reunir y respetar todos los valores físicos, psíquicos, afectivos y espirituales acumulados por la civilización. Por eso, la intervención en los cascos históricos no debe enfocarse como una conservación inmovilista a ultranza, pero, al mismo tiempo, debe ser respetuosa con el legado tradicional que forma parte de la cultura de cada comunidad y que pertenece tanto a la generación presente como a las venideras ". " Es preciso tomar conciencia de que la arquitectura vernácula y doméstica, de carácter autóctono, entraña una riqueza singular y una genuina adaptación al medio específico, producto de la sabiduría acumulada por muchas generaciones ". " El patrimonio es un recurso escaso, extremadamente frágil y no renovable, capaz de generar riqueza y empleo. Pero no debe ser contemplado ni tratado como un recurso aislado, sino dentro de una óptica transectorial que coordine todos los recursos convergentes (culturales, ambientales, paisajísticos, industriales, turísticos, de infraestructuras, etc), dirigiendo los esfuerzos a un objetivo de desarrollo comarcal duradero, al servicio de la calidad de vida. La utilidad del patrimonio no debe medirse únicamente en términos de rentabilidad económica y a corto plazo, puesto que entraña valores, no sólo de índole material, sino también espiritual y ambiental, necesarios para un desarrollo integral del ser humano. El patrimonio debe ser salvado primero y utilizado después, pero evitando siempre que un uso inadecuado o degradante conduzca al abuso y destrucción del mismo ". " La mejor inversión en la conservación, rehabilitacioón, potenciación y difusión del patrimonio es armar a la sociedad civil con las armas de la educación y la toma de conciencia de los valores de dicho patrimonio. El mejor control patrimonial y urbanístico de nuestras ciudades, así como del medio natural, es la participación ciudadana en todos los ámbitos de la vida pública ".

En conexión con lo antedicho, conviene también precisar el significado y alcance del término "Patrimonio", pues si bien dentro del propio ICOMOS existe aún una tendencia minoritaria que trata de limitar el campo conceptual y, por ende, el ámbito de dedicación de este organismo, al patrimonio monumental, circunscribiendo éste al patrimonio arquitectónico de carácter físico, y a las posibles intervenciones en el mismo, la gran mayoría de los profesionales que lo integran abrazan hoy en día una noción mucho más amplia que, aun considerando el soporte físico del patrimonio como elemento fundamental de nuestro quehacer, tiene en cuenta todas las facetas que le dan sentido para su mejor comprensión, interpretación y salvaguarda. Esas facetas, cuya simple enumeración requeriría mucho tiempo y espacio, están relacionadas con la historia, la filosofía, la sociología, la geografía, el derecho, la ingeniería, el paisajismo, las diversas artes, la gestión y administración, el turismo y la economía, las ciencias medioambientales y aplicadas, etc. La incorporación de esa nueva óptica que tiene en cuenta esos otros elementos sustantivos del patrimonio se refleja en la dimensión social del mismo, y desborda su utilización conceptual restringida para convertirse en un derecho de la colectividad. Los bienes patrimoniales, otrora derecho absoluto de unos pocos sujetos o entidades privilegiadas, tienen hoy en día una regulación de marcado carácter social en la normativa de organismos internacionales de naturaleza intergubernamental y en la legislación de numerosos países. Su aproximación y tratamiento se ven también enriquecidos por la necesaria y creciente colaboración interprofesional.

La noción de patrimonio mundial, aunque tiene precedentes en otros textos jurídicos y doctrinales, cobra carta de naturaleza a partir de la Convención de la UNESCO de 1972 que consagra el principio de que *" cuando se pierde una parte del patrimonio, la Humanidad en su conjunto se empobrece "*, e insta a la cooperación internacional.

2.- Consideraciones en torno a algunos documentos internacionales

En 1931, la Carta de Atenas publicada por Le Corbusier anunciaba una de las mayores amenzas del siglo XX contra las ciudades históricas, a través de la exaltación del urbanismo y la arquitectura moderna. El análisis de su "Plan Voisin" para París, así lo evidencia. En 1964, la Carta de Venecia trasladaba a la doctrina de la conservación de los bienes inmuebles los principios sustentados en la teoría de conservación de los bienes muebles, contenidos en la que podríamos llamar "Carta del Restauro" de 1883. Dichos principios, como es sabido, iban dirigidos a evitar las falsificaciones de objetos procedentes de las excavaciones de Pompeya, y eran claramente opuestos a la reconstrucción, instaurando en su lugar la práctica de añadidos modernos fácilmente identificables. Hoy en día, nuestros arquitectos aprenden diseño, urbanismo, y distribución de espacios. No son expertos ni en estructuras, ni en materiales tradicionales de construcción. Todo ello ha dado lugar a que la sensibilidad colectiva, el sector de la construcción y los técnicos estén habituados a la incidencia de la arquitectura moderna en los cascos históricos, y al uso de los materiales que son consustanciales a ésta: hormigón, acero y cristal. De esta forma, se ha hecho muy difícil mantener la arquitectura y disposición de las ciudades y los pueblos históricos, sus estructuras y elementos genuinos, sus perspectivas, su entorno, y los valores ambientales y espirituales característicos que conformaban su personalidad y su capital cultural.

En 1975 se promulga la Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico que sostiene que el patrimonio arquitectónico constituye un ambiente indispensable para el desarrollo y equilibrio del hombre, un capital espiritual, cultural, económico y social que contiene valores insustituibles, y consagra el principio de la "conservación integrada", la cual tiene en cuenta las técnicas de restauración y el estudio de las funciones del patrimonio. La Convención de Granada, de 1985, de Protección del Patrimonio Arquitectónico Europeo insta, entre otras cosas, a evitar la desfiguración o degradación de los bienes protegidos; procurar su utilización conforme a las necesidades de la vida contemporánea; recurrir a medidas fiscales; fomentar el uso de edificios de valor ambiental, así como la aplicación de técnicas y materiales tradicionales; y exigir la presentación a la autoridad competente de todo proyecto de demolición, construcción o modificación importante. Este texto resulta positivo en términos generales, pero no hay que perder de vista que: 1º.- Entraña una filosofía de tutela y control excesivo por parte de la llamada "autoridad competente", que, a la postre, está constituida por políticos y técnicos al servicio de aquellos, y, generalmente, con importantes presiones e intereses profesionales y corporativos; 2º.- No se subraya convenientemente la necesidad de actuar a través de equipos multi-disciplinares, en pie de igualdad, y no bajo la general preponderancia, en la práctica, de alguno de ellos, como los arquitectos. Por más que nos duela, y dicho sea esto con todo respeto y sin menoscabo del valor y dignidad de muchos arquitectos restauradores y de la profesión en general, no hay que olvidar que un considerable porcentaje de los arquitectos que intervienen decisivamente en los planes municipales son urbanistas militantes del movimiento moderno poco interesados en la conservación del patrimonio. Otro tanto podría decirse respecto a la remodelación de los espacios tradicionales y los entornos naturales, así como en lo relativo a la intensificación de la nueva creación arquitectónica mediante sustituciones, incluso masivas, a veces realmente discutibles, y con frecuencia innecesarias, en los centros históricos; 3º.- Aunque aparentemente se estimula la participación ciudadana, sus contenidos no contribuyen a fomentar un grado suficiente de la misma en la toma de decisiones a través de colectivos y asociaciones no lucrativas del sector, etc.; 4º.- Se consagra el principio que permite la demolición de edificios protegidos, lo que siempre equivale a introducir un juicio subjetivo y susceptible de arbitrariedad, encomendado generalmente en fase informativa a los llamados "expertos", pero, en última instancia, a los técnicos y políticos que conforman la denominada "autoridad competente". En definitiva, se trata de un sistema demasiado tutelar y concebido desde una óptica profesional excesivamente arquitectónica, que no subraya convenientemente la imperiosa necesidad de actuar de forma multidisciplinar y dar una decidida participación a la sociedad. Esto es especialmente importante si se tiene en cuenta que estos convenios internacionales influyen decisivamente en la legislación interna y, por ende, en las políticas de conservación y gestión del Patrimonio.

Mucho más positivas resultan la Declaración final y las Resoluciones de la IV Conferencia europea de Ministros responsables de Cultura, celebrada en Helsinki, en 1996. Estos documentos introducen una noción más integradora del patrimonio y su tratamiento, al contemplarlo no solo desde un punto de vista arquitectónico, sino también espiritual y medioambiental. Así mismo abogan por la necesaria colaboración pública y privada, y consideran que las inversiones no han de medirse en función de su rentabilidad inmediata sino de las ventajas sociales, evitando que una óptica mercantilista conduzca a un mal uso o abuso del patrimonio. Este ha de ser salvado primero, y después utilizado, pero su uso y rentabilidad deben ser compatibles con su salvaguarda y puesta en valor, no al contrario. Estos postulados armonizan con la filosofía de gestión del "espacio cultural" de la Carta Europea sobre Ordenación del Territorio que recomienda la conjunción de todas las políticas sectoriales (culturales, medioambientales y socioeconómicas), y con el Acta Unica Europea (art. 130R) que da al factor medioambiental un valor fundamental como instrumento coordinador de las políticas de los Estados miembros.

Son, pues, los textos doctrinales y programáticos citados en último lugar los que nos llevan a considerar que en las ciudades históricas se debe buscar una estrategia global que favorezca su conservación y el bienestar de su población adaptando los centros y barriadas históricas a la incidencia de un

turismo de calidad que no menoscabe sus valores culturales, espirituales y ambientales, que no suponga una incidencia negativa en la calidad de vida de la población, ni, por supuesto, un inevitable desplazamiento de la misma con abandono de su tradicional espacio habitacional y su ambiente consuetudinario. Así mismo, nos mueve a reflexionar sobre la necesidad de abordar el tratamiento de las ciudades, barrios y pueblos históricos desde una perspectiva a largo plazo, global e integradora que contemple la ordenación del territorio en su conjunto, dentro de una política social y ambiental de desarrollo durable, y no solo con medidas de planificación aisladas o sectoriales.

3.- Marco Legal Español

Un siglo y medio de decadencia española, con una incidencia poco notable de la revolución industrial por comparación a otros países europeos, producen una hibernación de sus ciudades históricas. A pesar de los efectos destructivos de sucesos acaecidos en el siglo XIX, como la invasión napoleónica, las guerras carlistas, la desamortización de bienes eclesiásticos, el derribo de murallas para facilitar la expansión urbana y ciertos ensanches, y a pesar también de la guerra civil de 1936-39, los centros históricos se mantienen, hasta los años cincuenta de nuestro siglo, ensimismados y dormidos en el pretérito[1]. Simultáneamente, el desarrollo doctrinal y normativo es notablemente avanzado, paralelamente al de otros países europeos: Así, el Real Decreto de 1 de junio de 1900 que ordena la elaboración del Catálogo Monumental y Artístico; la Ley de 7 de julio de 1911 y su Reglamento de 1 de marzo de 1912, sobre excavaciones y conservación de ruinas y antigüedades.; la Ley de Monumentos de 4 de marzo de 1915; el Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926 sobre el Tesoro Artístico Nacional, etc. El artículo 45 de la Constitución de 1931 afirma que "Toda la riqueza histórica y artística del país, sea quien fuere su dueño, constituye tesoro cultural de la Nación y estará bajo la salvaguardia del Estado..." que "protegerá también los lugares notables por su belleza natural o por su reconocido valor artístico o histórico". En 1933 aparece la Ley del Tesoro Artístico Nacional, que responde a unos postulados doctrinales y científicos notablemente avanzados para su época, y que estará en vigor durante cincuenta años. El 16 de abril de 1936 se dicta el Reglamento para su aplicación. Esta norma fue desarrollada, desde 1940 hasta 1985, por una serie de disposiciones complementarias como las relativas al Tesoro Documental y Bibliográfico, normas contra la exportación, sobre las transmisiones, etc. Con frecuencia se ha achacado a la dispersión normativa y a unas posibles contradicciones la falta de eficacia en el cumplimiento de la Ley de 1933.

La retórica conceptual que acompaña a la exaltación ético-política del espíritu nacional propia del franquismo, es ajena a la actuación de los agentes económicos que, en aras del "desarrollismo", inician, especialmente a partir de 1960, una espectacular destrucción del patrimonio inmobiliario. Los intelectuales asisten impasibles a este destrozo, hasta que surgen las primeras reacciones organizadas, ya en la segunda mitad de los años setenta. Este impulso conduce a la adopción, en la Constitución de 1978, de varios artículos que establecen el marco de los deberes y derechos que, en materia de patrimonio cultural, competen a los poderes públicos y a los ciudadanos. El artículo 46 dispone que "Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España, y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad". Así mismo desemboca en la promulgación de la nueva Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985 (LPHE) que, junto a la Ley portuguesa del mismo año, constituyen un considerable avance, especialmente por la amplitud de su definición conceptual del patrimonio (basada en la noción italiana de los "bienes culturales") y por abordar sistemáticamente su tratamiento en un solo texto. Por otra parte, la Constitución española confiere competencias muy amplias a las Comunidades Autónomas, muchas de las cuales han ido desarrollando su propia normativa en materia de Patrimonio cultural. A su vez, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en sus artículos 2 y 25, dispone que con el fin de hacer efectiva la autonomía garantizada a las Entidades Locales, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, el Municipio ejercerá competencias en materia de patrimonio.

En cuanto a la normativa relativa a la ordenación del territorio y al urbanismo tiene una ya considerable tradición en España a través de la legislación sobre régimen del suelo y ordenación urbana, la cual también contempla ampliamente la participación ciudadana en los procesos de catalogación y planificación del patrimonio, y a cuyas incidencias en la gestión y conservación de las ciudades históricas nos referiremos en este trabajo.

2.1.- Participación pública

Por lo que respecta a la participación pública o ciudadana, el preámbulo de la citada LPHE señala que ésta se propone introducir "una política que complemente la acción vigilante con el estímulo educativo, técnico y financiero, en el convencimiento de que el Patrimonio Histórico se acrecienta y se defiende mejor cuanto más lo estiman las personas que conviven con él... es una riqueza colectiva... su valor lo proporciona la estima que... merece a la sensibilidad de los ciudadanos... los bienes que lo integran se han convertido en patrimoniales debido exclusivamente a la acción social que cumplen, directamente derivada del aprecio con que los mismos ciudadanos los han ido revalorizando"; Igualmente indica que: "Todas las medidas de protección y fomento que la ley establece sólo cobran sentido si, al final, conducen a que un número mayor de ciudadanos puedan contemplar y disfrutar las obras... en un Estado democrático estos bienes deben estar adecuadamente puestos al servicio de la colectividad en el convencimiento de que con su disfrute se facilita el acceso a la cultura y que ésta, en definitiva, es camino seguro hacia la libertad de los pueblos".

En la parte dispositiva, el artículo 10 de la mencionada Ley determina que "Cualquier persona podrá solicitar la incoación de expediente para la declaración de un Bien de Interés Cultural", la cual lleva aparejada su protección legal. Y el artículo 8º dispone que: "Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales... el cumplimiento de lo previsto en esta Ley para la defensa de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español"; Por tanto, "Las personas que observen peligro de destrucción o deterioro en un bien integrante del Patrimonio Histórico Español deberán, en el menor tiempo posible, ponerlo en conocimiento de la Administración competente...".

En la tramitación de un expediente de declaración de un Bien de Interés Cultural (BIC) son de aplicación las normas generales del procedimiento administrativo, y cuando se trata de bienes inmuebles, tanto la LPHE como el Real Decreto 111/1986 (modificado, en parte, por R.D. 64/1994) que la desarrolla parcialmente, prevén la preceptiva apertura del correspondiente período de información pública. Por lo que se refiere a los titulares de un interés legítimo o directo sobre dichos bienes, la normativa contempla la posibilidad de que soliciten de la Administración competente que una declaración quede sin efecto, para lo cual deberá contarse con informe favorable y razonado de los organismos consultivos previstos en la Ley.

Como ya se ha indicado, la legislación del suelo y la normativa urbanística que la desarrolla contemplan también ampliamente los procesos de información pública y la participación ciudadana en la elaboración y ejecución de los correspondientes planes. A ello nos referiremos en el presente análisis.

2.2.- Listados de inmuebles protegidos

La LPHE dispone que el Registro General de Bienes de Interés Cultural tiene por objeto la anotación e inscripción de los actos que afecten a la identificación y localización de los bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Histórico Español, es decir, declarados de interés general (BIC). La legislación regula diversos aspectos relativos a dichas inscripciones y a los particulares afectados.

Dichos bienes inmuebles pueden ser declarados BIC en las siguientes modalidades: Monumentos, Jardines, Conjuntos Históricos, Sitios Históricos, y Zonas Arqueológicas. En este trabajo nos ocuparemos especialmente de los Conjuntos, por lo que conviene precisar que en la LPHE las ciudades y núcleos históricos corresponden a la modalidad de Conjunto Histórico, el cual es definido en dicha Ley como "agrupación de bienes inmuebles que forman una unidad de asentamiento, continua o dispersa, condicionada por una estructura física representativa de la evolución de una comunidad humana por ser testimonio de su cultura o constituir un valor de uso o disfrute para la colectividad. Asimismo es Conjunto Histórico cualquier núcleo individualizado de inmuebles comprendidos en una unidad superior de población que reúna esas mismas características y pueda ser claramente delimitado". "Sitio Histórico es el lugar o paraje natural vinculado a acontecimientos o recuerdos del pasado, a tradiciones populares, creaciones culturales o de la naturaleza y a obras del hombre que posean valor histórico, etnológico, paleontológico o antropológico" (art. 15. 3 y 4 de la LPHE).

En lo relativo a aquellos elementos que integran los Conjuntos Históricos, el artículo 21 de la LPHE encomienda al planeamiento propio de la legislación urbanística la catalogación de inmuebles edificados, espacios exteriores o interiores, u otras estructuras significativas, así como de los componentes naturales, y la definición de los tipos de intervención posible. La protección será integral para los elementos clasificados como singulares, y en cuanto al resto, su nivel quedará fijado en los instrumentos de planeamiento.

Dejando aparte aquellos bienes declarados individualmente como Monumentos o Jardines Históricos o los que se encuentran en el entorno de éstos, la protección del patrimonio cultural a través de los catálogos urbanísticos no es muy extensa ya que, por regla general, tienden a incluir un número reducido de bienes. Esa parquedad contribuye a que las inversiones públicas para conservar las ciudades históricas se hagan, con frecuencia, sin tener en cuenta el interés de muchos elementos característicos y del valor que supone mantener la unidad del conjunto. Por otra parte, tampoco se tienen siempre en cuenta las dificultades futuras de disponer de nuevos recursos públicos para aplicarlos al mantenimiento de los inmuebles protegidos.

Para situarnos en el terreno de los ejemplos prácticos, haremos referencia a la protección del patrimonio arquitectónico de Madrid en la normativa urbanística. En abril de 1997 se aprueba el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (PGOUM) que introduce pocas novedades respecto al anterior de 1985 que ya había supuesto una merma considerable en la extensión de los supuestos de protección. El nuevo Plan trata de intensificar la protección a través de una regulación minuciosa de las obras lo que, por una parte parece un intento de controlar las actuaciones al máximo pero que, sin embargo, a juicio de otros, introduce una dinámica de permisividad mucho mayor, ya que, lejos de procurar limitar las intervenciones a lo estrictamente necesario o conveniente desde un punto de vista equidistante entre el respeto y la funcionalidad, favorece claramente las obras elevándolas en exceso, al igual que a la clasificación pormenorizada de los usos, a la categoría conceptual de instrumentos casi exclusivos de conservación y gestión del patrimonio. En otras palabras: la normativa sienta pocos principios o criterios firmes de conservación ya que centra su articulación casi únicamente a través de la regulación de las obras o intervenciones y de los usos, mientras que el Catálogo General de Edificios Protegidos es – como suele ocurrir en muchos otros municipios – excesivamente reducido.

2.3.- Planificación urbana en Conjuntos Históricos

En cuanto a las ciudades históricas, uno de los fallos notables de la Ley del PHE de 1985 es que en su artículo 20 enco-

[1] *Ver : R. DE LA FLOR, F. Los lugares de la memoria: el intelectual y el aurea de la ciudad histórica entre dos fines de siglo. Centros Históricos y conservación del patrimonio (págs. 127-147). Colección Debates sobre Arte. Fundación Argentaria. Madrid, 1998. Visor Dis.*

mienda la elaboración de los planes para su protección (excepción hecha de los Monumentos y Jardines Históricos declarados BIC y el entorno de los mismos) a la normativa urbanística, y ésta, según reconocen los tratadistas, responde a una filosofía tendente a favorecer la liberación de suelo urbano, los ensanches y las construcciones de nueva planta. Dentro de ese marco conceptual y normativo, y como ya hemos visto al referirnos al artículo 20, corresponde a los instrumentos de planeamiento fijar el nivel de protección de los elementos que no estén clasificados como singulares. La conservación de los Conjuntos Históricos declarados BIC comporta el mantenimiento de la estructura urbana y arquitectónica, así como de las características generales de su ambiente. En todo caso, es necesario mantener el parcelario. Las remodelaciones se admiten con carácter excepcional si suponen "una mejora de las relaciones con el entorno territorial urbano" (lo cual puede constituir un eufemismo) o si "evitan los usos degradantes". Las sustituciones se admiten excepcionalmente si contribuyen "a la conservación general del carácter" del conjunto" (otro posible eufemismo en la práctica).

Las figuras de planeamiento urbano contempladas por la LPHE para proteger el patrimonio de los centros históricos son el llamado Plan Especial de Protección, el Plan General y las Normas Subsidiarias. Así, el art. 20 dispone que la declaración de un Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica como BIC determinará la obligación para el Municipio o Municipios en que se encontraren de redactar un Plan Especial de Protección del área afectada por la declaración u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística que cumpla las exigencias establecidas en la LPHE. La aprobación de dicho Plan requerirá el informe favorable de la Administración competente para la protección de los bienes culturales afectados. La obligatoriedad de dicho Plan no podrá excusarse en la preexistencia de otro planeamiento contradictorio con la protección, ni en la inexistencia previa de planeamiento general.

Hasta la aprobación definitiva de dicho Plan el otorgamiento de licencias o la ejecución de las otorgadas antes de incoarse el expediente declarativo de Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica, precisará resolución favorable de la Administración competente para la protección de los bienes afectados y, en todo caso, no se permitirán alineaciones nuevas, alteraciones en la edificabilidad, parcelaciones ni agregaciones.

Desde la aprobación definitiva del Plan, los Ayuntamientos interesados serán competentes para autorizar directamente las obras que desarrollen el planeamiento aprobado y que afecten únicamente a inmuebles que no sean Monumentos, ni Jardines Históricos ni estén comprendidos en su entorno, debiendo dar cuenta a la Administración competente para la ejecución de la legislación del Patrimonio Histórico de las autorizaciones o licencias concedidas en el plazo máximo de diez días desde su otorgamiento. Las obras que se realicen al amparo de licencias contrarias al Plan aprobado serán ilegales y la Administración competente podrá ordenar su reconstrucción o demolición con cargo al Organismo que hubiera otorgado la licencia en cuestión, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación urbanística sobre las responsabilidades por infracciones.

El art. 23 establece que no podrán otorgarse licencias que requieran previa autorización administrativa hasta que ésta haya sido concedida, y si se otorgasen contraviniendo esta disposición serán ilegales, en cuyo caso la Administración competente podrá ordenar su reconstrucción o demolición con cargo al responsable de la infracción en los términos previstos por la legislación urbanística.

Hasta ahora, solo un 10% de los Conjuntos históricos cuenta con un Plan Especial de Protección, a pesar de que en la actualidad existen unos 400 declarados bien de interés cultural y que, según los especialistas, debería extenderse la declaración a unos 1.000[2]. Algunos tratadistas consideran que es preferible utilizar la figura del Plan General o las Normas Subsidiarias para abarcar un tratamiento integral del espacio cultural , pero no faltan las opiniones que consideran muy peligroso para el patrimonio extender la filosofía de la normativa urbanística – propia de un universo teórico frío y cerrado – al ámbito rural y a las costas. En consonancia con la Convención de Granada de 1985, los planes urbanísticos son excesivamente dirigistas, no responden a un planteamiento multidisciplinar riguroso, y, a pesar de que el proceso de participación pública aparece ampliamente formulado en la normativa, de hecho adolecen de una falta suficiente de participación social en su elaboración y en la toma de decisiones. También, y aunque teóricamente la ley garantiza una equitativa distribución de cargas y beneficios, hay que admitir, con realismo, que esto no queda efectivamente garantizado en la práctica. También hay que ser realista al reconocer que, en muchas ocasiones, los planes quedan en exceso a merced de la arbitrariedad y de las presiones políticas y socioeconómicas que sufren los Ayuntamientos, tanto en su planteamiento general, como en el desarrollo de la variada casuística que queda encomendada al desarrollo de Planes Especiales por áreas, y en las ulteriores modificaciones puntuales de los mismos. Con demasiada frecuencia, no contemplan tampoco las medidas económicas necesarias para su ulterior gestión. Especialmente, cuando se trata de municipios pequeños, se tropieza con la falta de capacidad de planificación y gestión urbanística de la mayoría de ellos. A ello cabe añadir que las facultades administrativas constituyen "potestades regladas", pero su carácter se inscribe en la "discrecionalidad técnica", no exenta de dirigismo político, sobre todo a escala municipal. También hay que tener en cuenta que algunos responsables de la redacción del planeamiento urbanístico, así como cierto número de los técnicos municipales responsables de su desarrollo y gestión, no demuestran estar realmente interesados en la conservación del patrimonio.

Otro de los fallos fundamentales de la LPHE es la admisión de la "ruina técnica" para los edificios protegidos, en armonía con la Convención de Granada de 1985. Así, el artículo 24 permite proceder a la demolición de un inmueble protegido cuando la declaración de ruina sea firme y exista autorización de la Administración competente. Ello supone un retroceso considerable respecto a la anterior Ley del Tesoro Artístico Nacional de 1933.

En armonía con el artículo 20.2 de la LPHE que dispone que, entre otros aspectos, el Plan contemplará las posibles áreas de rehabilitación integrada que permitan la recuperación del área residencial y de las actividades económicas adecuadas, uno de los aspectos positivos del planeamiento urbanístico son las "Areas de rehabilitación integrada y preferente" cuya calidad de edificación y habitabilidad, así como las condiciones demográficas y de deterioro requieren una acción coordinada de la Administración para evitar la degradación y actuar como un foco de rehabilitación integradora del casco antiguo. Con ello se trata de aplicar una política de saneamiento de infraestructuras, dotación de servicios higiénicos, apertura de patios en manzanas de edificación cerrada, etc. Las medidas se aplican también a elementos estructurales internos, fachadas, y viviendas. Todo ello, procurando mantener, en lo posible, a la población, y respetando la morfología y las tipologías características. La financiación se lleva a cabo mediante inversiones a fondo perdido, subvenciones y créditos. Este tipo de actuaciones suelen ir precedidos de una encuesta. Este es el caso de algunos municipios donde la encuesta se realiza vecino por vecino, se fijan límites a las transmisiones de propiedad, se conceden ayudas a quienes deseen permanecer y, en el caso de que una manzana quede libre, el Ayuntamiento la compra para rehabilitarla.

Por otra parte, se hace también evidente la necesidad de fortalecer la colaboración entre las instancias públicas y privadas. La Ley de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la participación Pública en Actividades de Interés General de 1994 no constituye un instrumento suficiente para estimular la participación de muchos propietarios de bienes culturales[3]; de ahí que éstos insten de continuo a las autoridades para que se extiendan sus beneficios más allá de las consuetudinarias deducciones del IRPF, del impuesto de Sociedades, y de las desgravaciones que introduce. Sería también preciso que los propietarios cumplieran más ampliamente con la función social inherente a los bienes culturales prevista en las leyes. También es de destacar que los Ayuntamientos no ejercen frecuentemente la acción legal subsidiaria que les permite realizar las obras necesarias de conservación repercutiendo su coste en la propiedad, y muy rara vez la expropiación forzosa, también prevista en la legislación, cuando sus propietarios, poseedores o titulares de derechos reales sobre los mismos no se ocupan de su cuidado conforme a lo dispuesto en aquella. Estos hechos, unidos a la ya aludida posibilidad de ruina técnica introducida por la Ley del Patrimonio Histórico de 1985 (en armonía con la Convención de Granada del mismo año) y al artículo 21 de la misma Ley[4], dan lugar a numerosas declaraciones de ruina, con la consiguiente demolición de edificios históricos, incluso en ciudades y barrios protegidos.

Por su parte, el turismo cultural y la demanda de patrimonio inherente al mismo, une a sus posibles ventajas económicas las consabidos riesgos de deterioro y despersonalización del ambiente característico en el que se sustenta su principal atractivo, el vaciamiento de los centros históricos con el desplazamiento de su población tradicional, etc. Pero la óptica que se aplica a **la** explotación de los recursos turísticos es, con harta frecuencia, de corto alcance y, desgraciadamente, muchas veces la sustitución de elementos característicos supone la destrucción de partes sustantivas de sus conjuntos orgánicos. Desde el punto de vista económico, estas prácticas redundan en una pérdida irreparable de un patrimonio singular y característico que es el que realmente atrae el turismo cultural y fortalece la identidad cultural. Esta situación es herencia de una excesiva permisividad, a pesar de contar con una normativa comparativamente muy avanzada en materia de patrimonio.

3.- Consideraciones Finales

El desarrollo ha de ser encaminado a lograr una mejor calidad de vida. Ello requiere un esfuerzo de planificación integral que no pierda el equilibrio inclinándose a favor de unos valores sectoriales, de índole estrictamente económica y favorecedores de un beneficio a corto plazo, en detrimento de otros de índole cultural, medioambiental y espiritual que, a medio y largo plazo, suelen ser determinantes para asegurar la garantía de dicha calidad de vida. Los factores de desarrollo económico han de dirigirse a ese objetivo, dentro de una política social, funcional y estable de desarrollo duradero.

El patrimonio es un recurso escaso en el que convergen sectores muy diferentes entre sí. Recursos éstos que no siempre se utilizan de forma conjunta, con lo cual se pierde la oportunidad de rentabilizar de forma óptima unos bienes únicos, productivos y no renovables, como son los patrimoniales, capaces de atraer inversiones y de generar empleo. Tales políticas requieren una amplitud de miras que enfoque la planificación a medio y largo plazo, con actuaciones respetuosas a la singularidad que atesora cada ciudad, y su entorno, así como cada comarca. El desarrollo que puede generarse a través del Patrimonio debe tener como base la puesta en valor del mismo, no su aprovechamiento destructivo, de ahí que sea cada vez más necesario educar en la idea de que solo el respeto y el uso sensato del patrimonio pueden conducir a resultados positivos a medio y largo plazo. José María Ballester, director de la División del Patrimonio Cultural del Consejo de Europa, comenta que "... falta una estrategia global de desarrollo que... proponga acciones transectoriales que

[2] *VALLIONRAT, C. Intervenciones en centros históricos: controles y recursos financieros (Mesa Redonda). Centros históricos y conservación del patrimonio (págs. 67-68). Colección Debates sobre Arte. Fundación Argentaria. Madrid, 1998. Visor Dis.*

[3] *Ver: SUAREZ-INCLÁN DUCASSI, M.R. y ANGUITA VILLANUEVA, L. Spanish legal structures of private sponsorship and participation in the protection and maintenance of monuments. Legal Structures of Private Sponsorship, International Seminar, Weimar, April 17-19, 1997. ICOMOS Journals of the ICOMOS German National Committee, n. XXVI. München, 1998.*

[4] *Ver: SUAREZ-INCLAN DUCASSI, M.R. Análisis, observaciones y enmiendas al Proyecto de Ley del Patrimonio Histórico Español, Boletín de Defensa Ecológica y del Patrimonio Histórico Artístico nº 6 (págs. 3-11). Adelpha, Mayo, 1984.*

valoricen el patrimonio cultural desde el punto de vista económico y social. Que propongan modelos de sociedad a partir de los principios y de los valores que constituyen nuestro patrimonio cultural"[5].

Es preciso incrementar la colaboración interdisciplinar en el planeamiento y gestión de los centros históricos. Aunque este principio suele asumirse por los sectores implicados en la defensa y conservación del patrimonio, lo cierto, como se ha tratado de poner de manifiesto en este trabajo, es que, en la práctica, tanto el planeamiento urbanístico como las intervenciones en la restauración de bienes inmuebles están claramente dominadas, por una parte, por los responsables políticos de los ayuntamientos que no siempre actúan teniendo en cuenta los principios más ortodoxos en la materia, sino también una serie de intereses económicos y de otro tipo, y, por otra parte, por algunos arquitectos (hago muchas y muy honrosas excepciones) que, a su vez, suelen estar dominados por el prurito de dejar su impronta en sus actuaciones, por una falta de respeto a la sabiduría tradicional encerrada en el patrimonio heredado, por motivaciones económicas y espíritu de cuerpo y, en fin, por la funesta y generalizada tendencia a introducir criterios y tecnologías foráneas, y aún no contrastadas suficientemente, en el corazón de las ciudades históricas y en los monumentos. Este tipo de actuaciones terminan dando al traste con un recurso no renovable, tanto desde el punto de vista cultural como económico. Realmente cabría preguntarse cuántos turistas atraen las construcciones domésticas modernas que plagan nuestros pueblos y ciudades, que han destrozado su fisonomía arquitectónica tradicional y su paisaje característico, y que los hacen tan poco singulares que si una persona se despertara en uno de ellos sin saber donde estaba, bien podría pensar que se encontraba casi en cualquier lugar del mundo.

La considerable amplitud alcanzada por el concepto del patrimonio induce a pensar que su conservación y mantenimiento resultan inconmensurables en el terreno económico. Pero, por una parte, ha de considerarse la utilidad que los monumentos reportan a la vida social a través de los innumerables usos a los que ésta los destina, y el capital acumulado que representa el patrimonio histórico, de índole doméstica, para el uso habitacional. Por otra parte, la revolución operada en el mundo de las comunicaciones da una nueva dimensión al tiempo y al espacio, que llena de sentido la noción del patrimonio mundial. De ello se derivan un nuevo uso social y activo, así como una nueva rentabilidad, generados por el turismo cultural, que justifican la mera conservación de muchos monumentos para su estudio y contemplación, sin necesidad de adscribirlos a otra función utilitaria que requiera transformaciones importantes de los mismos. El aliciente económico inherente a las expectativas del turismo favorece la conservación del patrimonio histórico y su ambiente genuino, ya que el principal atractivo de un lugar radica en su singularidad. Como contrapartida, los riesgos de degradación que acarrean las afluencias masivas, y la necesaria adaptación de los lugares para acoger a los visitantes y ofrecerles una adecuada interpretación de los mismos, son otros retos a los que debe hacer frente la planificación y la conservación del patrimonio.

La integración entre el pasado y el futuro es deseable. Pero, lamentablemente, no siempre se consigue, y a veces sirve de excusa para destruir las ciudades históricas e introducir elementos que, frecuentemente, carecen de fuerza de convicción, los cuales encontrarían un lugar digno en los nuevos espacios requeridos por el crecimiento de las ciudades. En cambio, la necesaria adaptación de las condiciones de habitabilidad de los centros históricos mediante programas de rehabilitación y saneamiento que introduzcan medidas de salubridad, higiene y confort, es objeto de pocas atenciones. Las intervenciones en dichos centros requieren de una dosis de humanismo que pocas veces se aplica, quizá porque los planteamientos se inspiran en frías concepciones de laboratorio que carecen del necesario contacto directo con la población y el análisis de sus auténticos anhelos y necesidades. Se elaboran planes y soluciones formales, funcionales y futuristas que, lejos de fundamentarse en un análisis atento de las características históricas y culturales de cada sociedad, así como en la lenta y natural evolución que ha dado lugar a la configuración de la ciudad, se derivan de conceptos y diseños abstractos y dirigistas. Estos productos, de índole meramente intelectual, no se adaptan a la dimensión profunda del ser humano, y están lejos de satisfacer sus necesidades afectivas, culturales y ambientales. El equilibrio empírico del entorno social se ha roto; el ritmo del proceso evolutivo urbano ya no coincide con el del corazón del hombre. La entronización de la funcionalidad ha desterrado al humanismo y a los sentimientos. Las ciudades no están concebidas para vivir disfrutando de ellas.

El urbanismo y la arquitectura moderna propugnados por la Carta de Atenas crean modelos que se siguen repitiendo desde entonces, cuyas características esenciales son los edificios básicamente uniformes, con redes ordenadas de circulación y espacios verdes, donde predomina el factor racional pero faltan los valores de la ciudad tradicional, la diversidad de respuestas ambientales y arquitectónicas, los rincones, los espacios mágicos, los escenarios de la historia urbana, los abrigos de la convivencia. Conjuntos impersonales y asépticos que no tienen "ángel" o "duende", que pueden resultar útiles desde un punto de vista meramente funcional, pero que no pueden ofrecer el cálido ambiente ni el sabor que proporciona la lenta cocción del caldo de la vida. Por todo ello, la aplicación generalizada e indiscriminada de conceptos, formas, técnicas, materiales y tecnologías uniformes, producto de la globalización, debe ser objeto de reflexión y análisis. Se debe profundizar en el conocimiento y estudio del patrimonio tradicional como fuente alternativa de inspiración, valorar la propia personalidad como factor de equilibrio, la singularidad como elemento de atracción para el turismo de calidad, e investigar de forma preventiva los efectos dañinos o irreversibles que puede acarrear la aplicación indiscriminada de nuevas tecnologías sobre el patrimonio.

[5] *Diez años de aplicación de la Ley del Patrimonio Histórico Español (Pág. 65), Ciclo de reuniones Patrimonio y Sociedad. Ed. Provincial, Diputación de Valladolid y As. Hispania Nostra. Valladolid, 1997.*

Sin duda, la IV Conferencia Europea de ministros responsables del Patrimonio Cultural (Helsinki, 1996), al resumir la doctrina elaborada por el Consejo de Europa en años anteriores, viene a ser el documento que mejor centra y define la estrategia elaborada para salvaguardar el patrimonio hoy en día. Su análisis evidencia que es necesario considerar el patrimonio tanto en una dimensión material como espiritual, abarcando los valores culturales y naturales, y abordar un tratamiento global y a largo plazo que coordine todos los recursos y necesidades confluentes, en un ámbito de gestión ecológica internacional, al servicio de la calidad de vida. Es de esperar que esos principios prevalezcan ya que, de lo contrario, cada vez tendremos más discursos, actos, obras, libros e intervenciones, y menos patrimonio. Esperemos, en fin, que las obras del egoísmo, la vanidad, la falta de sensibilidad y la ignorancia no sigan siendo más dañinas para el patrimonio que las derivadas del atraso económico y de la incuria.

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. *10 años de planeamiento urbanístico en España. 1979-1989.* MOPU. Madrid, 1990.

AA.VV. *Actas del Congreso Internacional de Urbanismo y Conservación de Ciudades Patrimonio de la Humanidad.* Asamblea de Extremadura y Colegio Oficial de Arquitectos de Extremadura. Mérida, 1993.

AA.VV. *Mecenazgo y conservación del patrimonio artístico: reflexiones sobre el caso español.* Fundación Argentaria-Visor. Madrid, 1995.

AA.VV. *El centro histórico de las ciudades. Patrimonio cultural.* Area de Geografía Humana, Departamento de Ciencias Históricas y Geografía de la Universidad de Burgos. Caja de Burgos. Aldecoa. Burgos, 1997.

AA.VV. *Centros históricos y conservación del patrimonio.* Colección Debates sobre Arte. Miguel A. Castillo (Ed.). Fundación Argentaria. Visor (dis. S.A.). Madrid, 1998.

AA.VV. *Vivir las Ciudades Históricas. Recuperación integrada y Dinámica funcional.* Fundación La Caixa. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.Colección Estudios Nº 51. Cuenca, 1998.

AA.VV. *Vivir las Ciudades Histórica., Seminario. Turismo, Conservación y Rehabilitación del Patrimonio Arquitectónico y Artístico.* Fundación La Caixa. Universidad de Extremadura. Mérida, 1998.

ALEGRE AVILA, J.M. *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico.* (Configuración dogmática de la Propiedad histórica en la Ley 16/1985, de 25 de junio). Ed. Ministerio de Cultura. Madrid, 1994.

ALONSO IBÁÑEZ, M.R. *El Patrimonio Histórico. Destino público y valor cultural.* Ed. Civitas-Universidad de Oviedo. 1991.

ALONSO IBÁÑEZ, M.R. *Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, prólogo de Ramón Parada. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo. Marcial Pons. Madrid, 1994.

ALONSO IBÁÑEZ, M.R. *La identificación de los espacios culturales en el ordenamiento español y la necesidad de integrar su tratamiento en el marco de la ordenación territorial.* Patrimonio Cultural y Derecho 1 / 1997 (págs. 101-119). Boletín Oficial del Estado y otros. Imprenta del B.O.E. Madrid, 1997.

ALVAREZ, ALVAREZ, J.L. *Estudios sobre el Patrimonio Histórico Español y la Ley de 25 de junio de 1985.* Ed. Civitas. Madrid, 1989.

ALVAREZ, ALVAREZ, J.L. *Sociedad, Estado y Patrimonio Cultural.* Ed. Espasa-Calpe. Madrid, 1992.

ALVAREZ, ALVAREZ, J.L. *El Patrimonio Cultural. De donde venimos, dónde estamos y a dónde vamos.* Patrimonio Cultural y Derecho 1 / 1997 (págs. 15-31). Boletín Oficial del Estado y otros. Imprenta del B.O.E. Madrid, 1997.

BARRERO RODRIGUEZ, C. *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico.* Ed. Civitas-Instituto García Oviedo. 1990.

BARRERO RODRIGUEZ, C. *Discrecionalidad administrativa y Patrimonio Histórico*, Discrecionalidad Administrativa y control judicial. (págs. 281 y ss.) Ed. Civitas. 1996.

BARRERO RODRIGUEZ, C. *La organización administrativa de las Bellas Artes. Unas reflexiones de futuro.* Patrimonio Cultural y Derecho 1 / 1997 (págs. 75-99). Boletín Oficial del Estado y otros. Imprenta del B.O.E. Madrid, 1997.

BENITEZ DE LUGO Y GUILLEN, F. *El Patrimonio Cultural Español. Aspectos jurídicos, administrativos y fiscales. Incentivos en la Ley de Fundaciones.* Ed. Comares. Granada, 1995.

BLANC ALTEMIR, A. *Reflexiones sobre el alcance jurídico de la noción de Patrimonio Común de la Humanidad.* Boletín de Información del Ministerio de Justicia e Interior, num. 1749, 15 julio, 1995 (págs. 115-140).

CAMPESINO FERNÁNDEZ, A. *Los centros históricos: análisis de su problemática. NORBA, Revista de Geografía, V,* (págs. 51-61). Universidad de Extremadura. Cáceres, 1984.

CAMPESINO FERNÁNDEZ, A. *Revalorización funcional de los centros históricos españoles,* en *aa.vv. Estudios sobre Espacios Urbanos* (págs. 91-103). IEAL/MOPU. Madrid, 1986.

CAMPESINO FERNÁNDEZ, A. *Patrimonio y planteamiento democrático en nuestras ciudades históricas. IV Coloquio Ibérico de Geografía* (págs. 545-554). Instituto de Estudios Geográficos. Coimbra, 1987.

CAMPESINO FERNÁNDEZ, A. *La rehabilitación integrda en los centros históricos: el reto urbanístico de finales de los ochenta.*. Rev. *InvestigacionesGgeográficas, 7* (págs. 7-17). Instituto Universitrio de Geografía. Alicante, 1989.

CAMPESINO FERNANDEZ, A..J. *Intervenciones en centros históricos: controles y recursos financieros* (Mesa Redonda). Centros históricos y conservación del patrimonio (págs. 71-78). Colección Debates sobre Arte. Fundación Argentaria. Madrid, 1998. Visor Dis.

CAVALLO, B. *La nozione di beni culturali tra mito e realtà: rilettura critica della prima dichiarazione della Commissione Franceschini.* Scritti in onore di Massimo Severo Giannini. Giuffrè (págs. 109-135). Milano, 1998.

CESARI, C. *El proceso de conservación y rehabilitación en Italia,* en *Ciudades Históricas*, Revista Científica de ICOMOS Nº 2 (págs. 278-290). Xunta de Galicia y Comité Nacional Español de ICOMOS. Madrid, 1993.

CHOAY, F. *L'invention du Patrimoine Urbain. Quel Patrimoine Aujourd'hui?,* en Ciudades Históricas, Ob. cit. (págs. 266-277).

DUSHKINA, N. *The fate of Historic Cities in the Context of the Athens Charter*, en *Ciudades Históricas,* Revista Científica de ICOMOS Nº 2 (págs. 201-208). Xunta de Galicia y Comité Nacional Español de ICOMOS. Madrid, 1993.

FERNÁNDEZ SALINAS, V. *Los centros históricos en la evolución de la ciudad europea desde los años setenta.* En *ERIA, Revista de Geografía, 34* (Págs. 121-131). Departamento de Geografía de la Universidad de Oviedo y Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Universidad de Cantabria. Oviedo, 1994.

GARCIA FERNANDEZ, J. *Prólogo a la Legislación sobre el Patrimonio Histórico.* Ed. Tecnos. Madrid, 1987.

GARCIA FERNANDEZ, J. *La protección jurídica del Patrimonio Cultural. Nuevas cuestiones y nuevos sujetos a los diez años de la Ley del Patrimonio Histórico Español.* Patrimonio Cultural y Derecho 1 / 1997 (págs. 53-74). Boletín Oficial del Estado y otros. Imprenta del B.O.E. Madrid, 1997.

HARVEY, E.R. *Derecho cultural latinoamericano. Sudamérica y Panamá.* OEA/Depalma. Buenos Aires, 1992.

HARVEY, E.R. *Protección del Patrimonio Cultural en la legislación de América Latina.* Patrimonio Cultural y Derecho 1 / 1997 (págs. 131-155). Boletín Oficial del Estado y otros. Imprenta del B.O.E. Madrid, 1997

HOULET, J. Vingt ans d'application de la Loi Malraux sur les Secteurs sauvagardés, en Ciudades Históricas, Ob. cit. (págs. 240-265).

ITALIA, S. *La tutela dei beni culturali nell'ambito internazionale.* Del Bianco Editore. Udine, 1998.

LOPEZ JAEN, J. *Los centros históricos españoles entre la realidad y la legalidad. Urbanismo, 9* (págs. 14-24). COAM. Madrid, 1990.

MADEIRA, A. y F. *Brasilia. Urban Ideologies and Historic Preservation,* en *Ciudades Históricas*, Revista Científica de ICOMOS Nº 2 (págs.142-147). Xunta de Galicia y Comité Nacional Español de ICOMOS. Madrid, 1993.

MARCONI, P. *La restauración arquitectónica en Italia hoy. LOGGIA, Arquitectura y Restauración,* Nº 3 (págs. 8-15). Servicio de Publicaciones. Universidad Politécnica de Valencia, 1996.

MOPU. *La política de rehabilitación urbana en España. Evolución, experiencias y efectos.* MOPU. Madrid, 1990.

PEREZ DE ARMIÑAN Y DE LA SERNA, A. *Una década de aplicación de la Ley del Patrimonio Histórico Español.* Patrimonio Cultural y Derecho 1 / 1997 (págs. 33-51). Boletín Oficial del Estado y otros. Imprenta del B.O.E. Madrid, 1997.

PEREZ DE ARMIÑAN Y DE LA SERNA, A. *La conservación del Patrimonio inmueble. Diez años de la aplicación de la Ley del Patrimonio Histórico Español* (págs. 45-53). Ciclo de reuniones Patrimonio y Sociedad. Ed. Provincial, Diputación de Valladolid y As. Hispania Nostra. Valladolid, 1997.

POL MÉNDEZ, F. *La recuperación de los centros históricos en España,* en AA.VV. *Arquitectura y Urbanismo en ciudades históricas* (págs. 26-47). MOPU/UIMP. Madrid, 1988

POL MÉNDEZ, F. *Conservar, transformar, innovar. planes y proyectos en ciudades históricas,* en *Experiencias de rehabilitación en el patrimonio residencial de los cascos antiguos.* EMV-Ayuntamiento de Madrid. Madrid, 1992.

PRESSOUYRE, L. *The World Heritage Convention, twenty years later.* UNESCO Publishing. W.H.C. París, 1996.

R. DE LA FLOR, F. *Los lugares de la memoria: el intelectual y el aurea de la ciudad histórica entre dos fines de siglo.* Centros Históricos y conservación del patrimonio (págs. 127-147). Colección Debates sobre Arte. Fundación Argentaria. Madrid, 1998. Visor Dis.

ROMAN, A. *The International Charter of Historic Towns and Urban Areas*, en *Ciudades Históricas*, Revista Científica de ICOMOS Nº 2 (págs. 179-183). Xunta de Galicia y Comité Nacional Español de ICOMOS. Madrid, 1993.

SUAREZ-INCLAN DUCASSI, M.R. *La protección del patrimonio histórico ; el caso de Madrid.* RESTAURO, Nº. 145 (págs. 45-149). Edizione Scientifiche Italiane. Nápoles, 1999

SUAREZ-INCLAN DUCASSI, M.R. *La Ciudad Histórica Patrimonio Mundial.* Seminario Vivir las Ciudades Históricas, Ciudad Histórica y Calidad Urbana (págs. 121-144). Fundación "La Caixa" y Universidad de Burgos (Departamento de Publicaciones), Burgos, 1999.

SUAREZ-INCLAN DUCASSI, M.R. *El uso sensato del Patrimonio a la luz de su evolución histórica y conceptual,* en La Gestión del Patrimonio Monumental (págs. 261-292). Tratado de Rehabilitación, Tomo 2. MRA, DCTA, ETSA, Universidad Politécnica de Madrid, 1999.

SUAREZ-INCLÁN DUCASSI, M.R. y ANGUITA VILLANUEVA, L. *Spanish legal structures of private sponsorship and participation in the protection and maintenance of monuments*, Legal Structures of Private Sponsorship, International Seminar, Weimar, April 17-19, 1997. ICOMOS Journals of the ICOMOS German National Committee, n. XXVI. München, 1998.

SUAREZ-INCLAN DUCASSI, M.R. *La legislación y la normativa del patrimonio histórico, y sus usos en Madrid.* Seminario internacional "Caminhos da Preservaçao II. Usos do Patrimônio (págs. 27-39). Série Cadernos do ICOMOS/Brasil, Vol. 2. 1998.

SUAREZ-INCLAN DUCASSI, M.R. *Análisis, observaciones y enmiendas al Proyecto de Ley del Patrimonio Histórico Español*, Boletín de Defensa Ecológica y del Patrimonio Histórico Artístico nº 6 (págs. 3-11). Adelpha, Mayo, 1984.

SUAREZ-INCLAN DUCASSI, M.R. *El patrimonio histórico y su protección legal,* en *Patrimonio Histórico-Artístico de Castilla y León. Análisis y bases de actuación* (págs. 31-48), Consejo General de Castilla y León. Burgos, 1982.

TROITIÑO VINUESA, M.A. *Cascos antiguos y centros históricos: problemas, políticas y dinámicas urbanas.* MOPT-DGPTU. Madrid, 1992.

TROITIÑO VINUESA, M.A. *Multifuncionalidad y dinamismo en los centros urbanos,* en *Accesibilidad y Calidad Ambiental. (págs. 127-133).* MOPTMA. Madrid, 1995.

TROITIÑO VINUESA, M.A. *Las Ciudades Españolas Patrimonio de la Humanidad: Problemática y Realidad Actual,* en *AA.VV. Córdob, Patrimonio Cultural de la Humanidad. Una aproximación geográfica. (págs. 31-52).* Ayuntamiento, Gerencia de Urbanismo. Córdoba, 1996.

VALLHONRAT, C. *Intervenciones en centros históricos: controles y recursos financieros* (Mesa Redonda). Centros históricos y conservación del patrimonio (págs. 67-70). Colección Debates sobre Arte. Fundación Argentaria. Madrid, 1998. Visor Dis.

HERITAGE AND URBAN PLANNING. REFLECTIONS ON THE SENSIBLE USE OF HERITAGE.

María Rosa Suárez-Inclán Ducassi
President of ICOMOS-Spain

1.- Introduction

As this century ends, some may be consoled by the idea that the causes of the destruction of heritage and the techniques and methods for its conservation have been discussed more than ever before. But we must not lose sight of the fact that a great part of the movements, laws, regulations, and doctrine designed with the purpose of protecting heritage are the result of a reaction to the certain and irreparable loss of heritage that has occurred and continues to occur in the midst of and in spite of, and at times even as a result of– our practices and lucubrations. Generally speaking, only a considerable number of outstanding monuments or buildings seemed to have achieved certain guarantees for survival although it is relatively frequent for their appearance to be so adulterated by transformations that they are perceived more as ghosts of their former selves, deprived of their true scale, atmosphere, message and spirit. But, above all, a large proportion of our towns and cities, as well as their surroundings, and the rural landscape, have forever lost their uniqueness and personality. The traditional architecture of urban dwellings and popular architecture have not been largely ignored until recently, but still suffer the impact of an appalling mimicry inspired by foreign homogenizing models, techniques and materials, which deprive them of their main appeal, their genuine and characteristic atmosphere. Faced with this invasion of bland and impersonal references flooding the planet and whose origin lies to a great extent in societies lacking a long historical and cultural tradition, it would be advisable to open up to the idea of a new Renaissance that would question the sterilizing introduction of the ideological products and materials of a materialistic and skillfully directed market. A Renaissance that, emulating the former one, would seek independent and free ways of acting and would rescue as an alternative source of inspiration the inexhaustible wisdom and knowledge accumulated over so many centuries in the historic heritage of different peoples, regions and countries.

The conclusions of the ICOMOS international Symposium on the conservation of historic heritage, urban integration and development, held in Guadix (Granada, Spain), from 24 to 26 may 1999, pointed out that "Replacements have occurred in historic centers throughout history, but the ease and pace at which they are now occurring is unprecedented. Societies worldwide are placing increasing value on the urban and architectural manifestations of cultures that were historically subdued and superseded by later cultures, as well as on the elements from all past times that have come down to us. Because of this, and within the natural dynamic process of society, interventions in historic centers require that a thorough knowledge of the heritage we have inherited, and the ability to value and respect it, to act cautiously and to seek to harmoniously integrate the past and the present". They also stated that "Change is inevitable in society, as it is in our way of understanding the different ways of living and dwelling, and of relating to our environment. Conservation of historic centers need not at odds with comfort, adequate sanitation, the provision of infrastructures, socioeconomic development, functionality and the conveniences brought by modern advances, but should be tempered by the needs of contemporary living, while seeking to bring together and respect all the cultural, psychological, affective and spiritual values accumulated by civilization in the past and present. For this reason, intervention in historic centers should not seen as an attempt to preserve heritage from change at any cost, but rather should be respectful of the traditional legacy that is part of the culture of each community and which belongs to both present and future generations". "We must become aware of the fact that popular or vernacular architecture and the architecture of traditional lodging buildings possess a unique richness and are genuinely adapted to a specific environment, the result of knowledge accumulated over many generations". "Heritage is a scarce, extremely fragile and non-renewable

resource that is capable of generating wealth and employment. It should not be regarded as an isolated resource, but rather from a perspective encompassing the various sectors involved that coordinates the divergent resources (cultural, landscape, industrial, tourism, infrastructures, etc) and directs efforts toward a goal of enduring regional development, serving to improve the quality of life. The usefulness of heritage should not be measured solely in terms of profitability and over the short term, since its value lies not just in its material worth but also in its spiritual value and the atmosphere it lends, which are necessary for the integral development of human beings. Heritage must first be saved and then used, but inadequate or degrading uses leading to its abuse or destruction must be avoided at all times". "Conservation of historic and natural heritage is a race against time. While we are here, reflecting on the conservation of heritage, others are making plans and designing projects aimed at its destruction. The best investment in conservation, rehabilitation, enhancement and dissemination of heritage is to arm the general public with the weapons of education and an awareness of the value of historic and natural heritage. The best way to control heritage and urban planning in our cities and the natural environment is through the participation of citizens in all areas of public life".

Regarding what was previously stated, it would also be advisable to clarify the meaning and scope of the term 'heritage', since within the ICOMOS itself there still exists a minority attempting to restrict the scope of this concept, and hence the scope of activities of this organization, to historic monuments, circumscribing this to the physical buildings that make up our architectural heritage and to possible interventions on these buildings. However, a large majority of the professionals belonging to this organization possess a much wider concept of heritage, which, despite considering that the physical elements of heritage are a fundamental part of our activities, takes into account all the other facets that give it meaning so that it may be better understood, interpreted and safeguarded. These facets, whose simple enumeration would require much time and space, are related to history, philosophy, sociology, geography, law, engineering, landscape architecture, the various arts, management and administration, tourism and the economy, environmental and applied sciences, etc. The incorporation of this new perspective that takes into account other fundamental elements of heritage is reflected in the social dimension of heritage, and extends beyond its restricted conceptual use to become a right of the community. Heritage, once the exclusive right of a few individuals or privileged entities, is now subject to regulation of a markedly social character in the regulations of intergovernmental international organizations and the legislation of numerous countries. The approach to heritage and its treatment are also enriched by the necessary and growing cooperation between professionals.

The concept of world heritage, although it has precedents in other legal and doctrinal texts, gains legitimacy starting with UNESCO Convention of 1972 consecrating the principle that *"the loss of any item of our universal heritage constitutes an impoverishment of humanity as a whole"*, and urges international cooperation.

2.- Reflections on some outstanding international instruments

In 1931 the Athens Charter published by Le Corbusier announced one of the greatest threats of the 20th century against historic cities through its exaltation of urban planning and modern architecture. This can be clearly seen in his "Plan Voisin" for Paris. In 1964 the Venice Charter transferred the principles supported by the theory of conservation of movable property, contained in what could be called the "Restoration Charter" of 1883, to the doctrine of conservation of immovable property These principles, as is well known, were designed to prevent forgeries of objects from the Pompeii excavations, and were clearly opposed to reconstruction, introducing instead the practice of easily identifiable modern additions. Nowadays, our architects learn design, urban planning, and the space distribution. They are not experts in either traditional building structures or materials. All the above has led to the situation where collective sensitivity, the building sector and technicians have become habituated to the impact of modern architecture on historic city centers and to the use of those materials intrinsic to it: concrete, steel and glass. Because of this, it has become extremely difficult to preserve the architecture and layout of historic cities and towns, their structures and genuine elements, their perspectives, their environment, and the characteristic atmosphere and spiritual values that make up their personality and cultural capital.

The European Charter of Architectural Heritage, enacted in 1975, states that architectural heritage constitutes an atmosphere indispensable for the human development and balance, a spiritual, cultural, economic and social capital that contains irreplaceable values, and consecrates the principle of "integrated conservation", which takes into consideration restoration techniques and the study of the functions of heritage. The Granada Convention of 1985 on the Protection of Architectural Heritage urges, among other things, that disfigurement or degradation of protected historic properties be avoided by ensuring that use is in keeping with the needs of contemporary life, by resorting to fiscal measures, by encouraging the use of buildings of value for their atmosphere, as well as the use of traditional techniques and materials, and by requiring that all projects to demolish, erect new buildings or substantially alter existing buildings be submitted to the competent authorities. Overall, this text can be considered positive, but one should not lose sight of the fact that: 1) it entails a philosophy of custodianship and excessive control by the "competent authority", which, ultimately, is formed by politicians and technicians in their service, generally subject to strong pressures and professional and corporate interests; 2) the need to act through multidisciplinary team on equal terms and not under the general predominance in practice of certain members such as the architects is not sufficiently stressed. No matter how hard it is for us to accept, and I say this with total respect for and without detriment to the value and dignity of architect restorers and of the profession as a whole, it should not be forgotten that quite a large percentage of the architects who play a decisive role in municipal planning are town planners who actively support the modern architectural movement and who are not much interested in encouraging the protection of historic heritage. The same could be said with regard to the remodeling of traditional sites and natural environments, as well as the increasing number of highly controversial and frequently unnecessary new architectural creations replacing the original buildings in historic centers, sometimes even on a massive scale; 3) despite some formal encouragement of public participation in the protection of cultural heritage, it is not enough to guarantee a sufficient degree of participation by citizens in decision-making through groups and non-profit associations of the sector, etc.; 4) it establishes the principle by which demolition of protected buildings is allowed, which is always equivalent to introducing subjective judgement and a susceptibility to arbitrariness. The initial information-gathering phase is usually assigned to the so-called "experts", but, in the end, responsibility lies with the technicians and politicians that make up the referred to "competent authority". In short, this is a system which is too paternalistic and conceived from an excessively architectural standpoint, which does not appropriately underline the imperative need to act in a multidisciplinary fashion and grant a decisive participation to society. This is particularly important if we consider that these international agreements have decisive impact on internal legislation and thus on the policies for heritage conservation and management.

Much more positive were the final Declaration and Resolutions of the IV European Conference of Ministers responsible for Culture Heritage held in Helsinki in 1996. These documents introduce a more integrated concept of heritage and its treatment by regarding it not only from an architectural, but also from a spiritual and environmental viewpoint. In addition, they advocate the need for public and private cooperation and consider that investments should not be measured in terms of their immediate financial return but rather on the basis of their social advantages, avoiding a point of view dominated by economic interests that leads to improper use or abuse of heritage. Heritage must first be saved and then used, but its use and financial returns must be compatible with its safeguarding and enhancement, and not vice versa. These postulates are in line with the philosophy of management of the "cultural area" in the European Charter on Territorial Planning that recommends the combining of all sectorial policies (cultural, environmental and socioeconomic), and the Single European Act (art. 130R) that grants fundamental value to the environmental factor as an instrument for coordinating the policies of member States.

Consequently, it is these latter doctrinal and programmatic texts that lead us to consider that a global strategy should be sought for historic cities that fosters their conservation and the wellbeing of their inhabitants, adapting historic centers and districts to the impact of quality tourism that is not detrimental to their cultural, spiritual, values or their atmosphere, and does not have a negative impact on the quality of life of the resident population nor, of course, cause an inevitable departure of the population with the attendant loss of their traditional dwelling place and accustomed surroundings. It also brings us to reflect on the need to approach the treatment of historic cities, neighborhoods and towns from a long term, global and integrated perspective that considers the organization of the territory as a whole within a social and environmental policy of enduring development and not just isolated or sectorial planning measures.

3.- The Legal Spanish Framework

A century and a half of Spanish decadence, together with the relatively small impact of the industrial revolution in comparison with other European countries, plunged historic centers into a state of hibernation. In spite of the destructive effects of events such as the invasion by Napoleon, the Carlist Wars of the 19th century, the confiscation of church properties, the demolition of walls to facilitate urban expansion and certain new suburbs, and in spite of the civil war of 1936-39, historic centers remained until the 1950's closed in on themselves and immersed in dreams of the past[1]. At the same time, doctrinal and regulatory development is notably advanced and runs parallel to that of other European countries: thus we have the Royal Decree of 1 June 1900 ordering the creation of the Catalog of Monuments and Works of Art, the Law of 7 July 1911 and Regulations of 1 March 1912 on excavations and conservation of ruins and antiquities, the Law on Monuments of 4 March 1915, the Decree-Law of 9 August 1926 on the National Artistic Treasures, etc. Article 45 of the Constitution of 1931 states that "All historic and artistic wealth of the country, whoever its owner, shall be a cultural treasure of the Nation and shall be under the safeguard of the State..." that "shall also protect places conspicuous for their natural beauty or their recognized historic or artistic value". In 1933 the Law on National Artistic Treasures was passed, which contains a series of doctrinal and scientific postulates that are really advanced for its time and which will be in force for fifty years. On 16 April 1936 the Regulations for its application were passed. These regulations were supplemented over the period 1940 to 1985 by a series of additional regulations such as those relating to Documental and Bibliographical Treasures, regulations against export and on the transfer of properties, etc. The lack of efficacy in the compliance with the Law of 1933 has too often been attributed to the lack of a unified set of the regulations and certain possible contradictions they contained.

The conceptual rhetoric accompanying the ethic-political exaltation of nationalistic spirit characteristic of Franco's regime remained apart from the actions of economic agents who, in the interest of so called "development", commence, particularly from 1960 on, a spectacular destruction of immovable heritage. Intellectuals were impassive onlookers of this destruction until the first organized reactions appeared starting in the mid-seventies. This initiative led to the adoption in the Constitution of 1978 of several articles that establish the framework of obligations and rights in the area of cultural heritage corresponding to the authorities and citizens. In article

[1] *See: R. DE LA FLOR, F. Los lugares de la memoria: el intelectual y el áurea de la ciudad histórica entre dos fines de siglo. Centros Históricos y conservación del patrimonio (págs. 127-147). Colección Debates sobre Arte. Fundación Argentaria. Madrid, 1998. Visor Dis.*

46 it states that "The authorities will guarantee the conservation and promote the enrichment of the historic, cultural and artistic heritage of the peoples of Spain, and all the items composed them, whatever their legal system or ownership". It also led to the enactment of the new Law on Spanish Historic Heritage of 1985 (*Ley del Patrimonio Histórico Español,* in later text **LPHE**) which, along with the Portuguese Law of the same year, constitute a notable advance, especially because of the breath of their definition of the concept of heritage (based on the Italian concept of "cultural properties") and because of their systematic approach to its treatment in a single text. In addition, the Spanish Constitution grants very broad powers to Autonomous Communities, many of which have developed their own regulations concerning cultural heritage. On the other hand, articles 2 and 25 of the Law 7/1985 of 2 April, regulating the Legal System for Local Entities, states that in order to put into effect the autonomy guaranteed to Local Entities under State and Autonomous Communities legislation, the municipal government will have authority in the area of heritage. The basis is thus laid for direct administration of heritage by town or city councils.

Laws on Land Regulations and Urban Planning have quite a long tradition in Spain. They also provide for public participation in planning and listing processes as well as for heritage conservation and management of historic cities.

2.1.- Public participation

With respect to public participation, the preamble of the above mentioned LPHE indicates that its purpose is to introduce "a policy complementing vigilant action with educational, technical and financial stimulus, in the firm belief that the more appreciated historic heritage is by the people living with it, the more it will grow and the better it will be defended... it is a collective resource... its value is provided by the appreciation that... it merits for the sensitivity of the public... the properties comprising it have become heritage solely owing to the social purpose they fulfill, which is derived directly from a greater appreciation of heritage by citizens"; It also states that: "All measures laid down in this law to protect and promote heritage only become meaningful if they ultimately lead to a greater number of citizens being able to contemplate and enjoy heritage... in a democratic state these properties should be used for the benefit of the community, in the conviction that their enjoyment facilitates access to culture and that culture is a means to guarantee the freedom of peoples".

In the regulatory section, Article 10 of this Law establishes that "Any person may request the initiation of the procedure for the declaration of a property of cultural value" (*Bien de Interés Cultural,* cited below as **BIC**), which entails its legal protection. And Article 8 establishes that: "Action brought before administrative bodies and the courts... requiring compliance with the provisions of this Law for the defense of properties belonging to Spanish Historical Heritage will be public"; Also, "Persons who observe a risk of destruction or deterioration of a property belonging to Spanish Historic Heritage must make this known to the competent administration as soon as possible....".

The general rules of administrative procedure will be applicable to the processing of a procedure for declaration of a property of cultural value (BIC) When immovable properties are involved, both the LPHE and Royal Decree 111/1986 (amended in part by Royal Decree 64/1994) which implements it partially, foresee the requirement for a period of public information. As regards the owners of a direct or legitimate interest in these properties, the regulations contemplate the possibility of a request for an annulment of the declaration from the administration responsible for the historic heritage, for which they must have a favorable report giving the reasons for the decision from the consultative bodies specified in the Law.

As it has been stated before, land legislation broadly provides for participation of the society in the design and development of urban planning of historic cities. Therefore we shall also refer hereon to some outstanding aspects regarding this specific matter.

2.2- Listing of immovable properties of cultural value (BIC)

According to the LPHE, the purpose of the General Register of Property of Cultural Value is to record and register the acts concerning the identification and location of immovable properties belonging to Spanish Historical Heritage declared to be of cultural value (BIC). The legislation provides for the different aspects relating to their registration and the private individuals affected by it.

Immovable properties may be declared to be a property of cultural value (BIC) under one of the following categories: monuments, gardens, groups of historic buildings, historic sites and archeological zones. As this paper will deal especially with cities and historic centers, it should be clarified that they are classified under **"groups of historic buildings" (*Conjuntos Históricos*)**, which is defined in this Law as "groups of buildings forming a continuous or dispersed whole, determined by a physical structure that is representative of the development of a human community either as a testimony of its culture or because of its practical or recreational use for the benefit of the community. An historic group of buildings is also any individual cluster of buildings contained in a larger unit of population sharing the same characteristics and which can be clearly delineated". An "historic site is a place or natural site which is associated with events or memories of the past, popular traditions, cultural creations or nature, which is of historical, ethnological, paleontological or anthropological value" (Art. 15, sections 3 and 4 of the LPHE).

Additionally, article 21 of the LPHE states that urban planning as contemplated in specific urban regulations will include the classification and listing of the following items included in groups of historic buildings (*Conjuntos Históricos*) declared to be of cultural value (BIC), except those monuments and gardens individually classified as BIC and their surroundings: all buildings, interior and exterior areas, other significant structures and natural components, as well as the definition of the types of intervention possible. Full protection will be provided for those items classified as having outstanding value, while the level of protection for the rest will be set by planning instruments.

Because of the meagerness of urban inventories of protected items which tend to include only a small number of buildings belonging to cultural heritage[2], public investments in the conservation of historic cities are often made without taking into account the interest of many valuable elements and the need to maintain the unity of the complex. Besides this, sometimes consideration is not given for future difficulties in obtaining new public resources for the maintenance of the protected properties.

In order to see some practical examples of this, we will refer to the protection of the architectural heritage of Madrid under urban regulations. The General Plan of Urban Planning of Madrid (PGOUM), which was passed in April 1997, introduced few innovations with respect to the previous Plan of 1985 which had already meant a considerable reduction in the hypothetical cases where protection is warranted. The new Plan attempts to boost protection through a minute regulation of conservation works. This would seem to be an attempt to exert maximal control over the actions taken, however, others consider that it creates a situation of much greater permissiveness, since far from restricting interventions to those strictly necessary or appropriate from a point of view equidistant from respect and functionality, it clearly encourages them and elevates them, as in the case of the detailed classification on uses, to the conceptual category of being practically the sole instruments for the conservation and administration of heritage. In other words, these regulations establish few solid principles or criteria for conservation since their articles focus almost exclusively on the regulation of conservation works or interventions and on uses, while the General Inventory of Protected Buildings is –as in many other municipalities– too short.

2.3.- Urban Planning on Historic Centers

A conspicuous flaw in the LPHE is that article 20 of it puts the protection of groups of historic buildings (*Conjuntos Históricos*) declared of cultural value (BIC) under the control of urban regulations, though an exemption is made with those monuments and historic gardens individually classified as of cultural interest (BIC) and their surroundings. The problem is that, as recognized by treatise writers, urban regulations correspond to a philosophy intended to promote the liberalization of urban land, the creation of areas of urban expansion and the erection of new buildings. Within this scope, as we have mentioned before, article 21 states that the level of protection for those items not classified as having outstanding value will be set by planning instruments. Preservation of groups of historic buildings declared to be properties of cultural value (BIC) involves the maintenance of their urban and architectural structure, as well as the general characteristics of their environment. In any case, the existing land divisions must be maintained. Remodeling of historic cities and groups of historic buildings is allowed on an exceptional basis provided that it represents "an improvement in the relations with the urban environment of the area" (which may be a euphemism) and "avoids degrading uses". Replacements are allowed exceptionally if they contribute to "conservation of the character" of the complex as a whole (another possible euphemism in the practice).

Under the LPHE, protection of the heritage of historic centers and groups of historic buildings is implemented through what are termed the Special Plan for Protection, the General Plan, and the Subsidiary Regulations. Article 20 stipulates that a declaration of cultural value (BIC) concerning a group of historic buildings, an historic site or an archeological zone lays a duty on the municipality or municipalities where they are situated to prepare a special conservation plan (*Plan Especial de Protección*) or any other instrument provided for by town planning legislation for the area covered by the declaration. This must fulfil the requirements of the Historic Heritage legislation. Approval of the Plan requires a favorable report from the administration responsible for conservation of the cultural heritage concerned. The duty to prepare the plan cannot be excused on the basis of a preexisting plan contrary to conservation or the lack of a previously existing general plan.

Until final approval of the Plan, granting of licenses or the execution of licenses granted before the initiation of the procedure for declaration of a historical group of buildings, an historic site or an archeological zone will require a favorable decision by the administration responsible for conservation of the historic heritage concerned, and in no case will alterations in street lay-outs, built-up spaces, or the division or grouping of lots be permitted.

Once the plan has been finally approved, the municipal councils involved are responsible for authorizing work to implement the approved plan relating to properties that are not classified as monuments or historic gardens and not part of their immediate environment. They must inform the administration responsible for implementation of historic heritage regulations of the authorizations or licenses granted within a maximum period of ten days of their being granted. Works carried out under the protection of licenses contrary to the approved Plan will be illegal and the competent administration responsible for enforcement of historic heritage legislation may order reconstruction or demolition at the expense of the administrative body granting the license concerned, without prejudice to liabilities for offences provided for by town planning laws.

Article 23 establishes that licenses requiring prior administrative authorization may not be granted until this authorization has been granted, and will be illegal if granted in infringement of this regulation, in which case the competent administration may order reconstruction or demolition at the expense of the offender in the terms provided for by town planning laws.

[2] *Monuments and historic gardens classified as of cultural interest (BIC) are included in the General Register established by the LPHE*

So far only 10% of historic centers have a Special Plan for Protection, in spite of the fact that there are currently about 400 which have been declared properties of cultural interest, a number which according to experts should be increased to about 1,000[3]. Some treatise writers consider that is preferable to use the General Plan or Subsidiary Regulations to cover comprehensive treatment of the cultural area, and there are many who think that it would be extremely dangerous for heritage if the philosophy of urban regulations –belonging to a closed and impersonal theoretical universe– were extended to rural areas and the coastlines. In keeping with the Granada Convention of 1985, urban plans are excessively interventionist, lack a rigorous multidisciplinary approach, and, despite the existing regulations that formally provide for a broad public consultation, fail to provide for effective participation of society in their design and in the decision-making process. These plans also fail to guarantee in practice an equitable distribution of obligations and benefits and sometimes are excessively at the mercy of arbitrariness and political and socioeconomic pressures exerted on town councils, both in their general approach and in the process for handling special cases using Special Plans by areas. All too often they also fail to take into account the financial measures necessary for future administration of the plans. The lack of urban planning and administration capabilities of many small town and city councils is particularly evident as well as a greater vulnerability to social and economic pressures due to their proximity. It should also be added that although the powers of the administration are "regulated powers" (i.e., their authority is subject to regulations that they must comply with on a compulsory basis), they are characterized by their "technical discretionality" (they have the power to decide on technical grounds), and a high degree of political interventionism on a municipal level. Regarding the technical component, it should be borne in mind that many of those persons in charge of drawing up urban planning schemes, as well as some municipal architects responsible for their development and administration, are town planners who actively support the modern architecture movement but are not really interested on heritage conservation.

We can also observe that another fundamental flaw of the LPHE is the acceptance of the concept of "technical ruin" for protected buildings, in line with the Granada Convention of 1985. Article 24 allows the demolition of a protected building to be undertaken when there is a firm declaration of ruin and authorization from the competent administration. This constitutes a considerable step backward with respect to the former Law on National Artistic Treasures of 1933.

In harmony with Article 20.2 of the LPHE which, among other aspects, establishes that the plan will cover possible integrated rehabilitation areas to allow recovery of residential areas and resumption of appropriate economic activities, one of the positive aspects of urban planning is the creation of "Areas of Integrated Preferential Rehabilitation". Owing to the quality of construction and habitability, demographic conditions and state of deterioration of these areas, coordinated action from the Administration is required to prevent their degradation and to allow them to act as focal point for integrated rehabilitation of the old city center. This is attempting to apply a policy consisting in the rehabilitation of infrastructures, equipping with sanitary fittings, the opening up of inner courtyards in city blocks completely occupied by buildings, etc. The measures also cover internal structural elements, facades, and individual dwellings. It also attempts to preserve the resident population as much as possible and to respect the characteristic morphology and historical typologies. Financing is by means of non-recoverable investments, subsidies, and loans. This type of interventions is usually preceded by an opinion poll. This is the case of some municipalities where we found that a door-to-door poll is carried out, limits are set for the transfer of property, and financial aid is granted to those who wish to stay. If a block is left unoccupied, it is purchased by the town council and rehabilitated.

Additionally, it is also clear that stronger cooperation between public and private organizations is needed. The Law on Foundations and Tax Incentives for Private Participation in Activities of General Interest of 1994 is not a sufficiently attractive instrument to encourage participation by many owners of cultural properties, as indicated by the fact that these owners are continually urging the authorities to extend benefits beyond the usual deductions on personal income tax, corporate income tax and the other deductions it introduces[4]. It would also be necessary for owners to comply more widely with the social function intrinsic to cultural properties as it is provided by law. It should also be emphasized that town or city councils often do not take subsidiary action allowing them to execute the required works of conservation and pass on the cost to the property, and very rarely do they resort to compulsory expropriation. This fact, together with previously mentioned possibility of technical ruin introduced by the Law on Historic Heritage of 1985 (in accordance with the Granada Convention of the same year) and article 21 of this law[5], results in numerous buildings being declared ruins, with the consequent demolition of historic buildings, even in protected cities and neighborhoods.

Cultural tourism and demand for heritage intrinsic to it combines potential economic advantages with the risks of deterioration and depersonalization of the characteristic atmosphere of the places where such tourism is practiced. This can result in historic sites losing the atmosphere that is the basis for their attractiveness and the depopulating of historic centers as their traditional populations are displaced, etc. Unfortunately, this type of exploitation is very often done considering only the short-term benefits and the replacement of characteristic elements lays the foundation for the destruction of fundamental parts of the historic site. From an economic point of view, these practices have resulted in an irreparable loss of unique and characteristic heritage, which, as has been repeatedly stated, is the genuine foundation for attracting cultural tourism and strengthening cultural identity. This situation is the inheritance of excessively permissive attitude toward heritage in spite of the existence of a legal framework regulating heritage that is comparatively very advanced.

3.- Final Considerations

Development must be directed toward improving the quality of life. This requires an integrated planning effort which does not become unbalanced by favoring certain strictly economic and short term sectorial values to the detriment of the other cultural, environmental and spiritual values that ensure quality of life in the medium and long term. Economic development factors must be directed to this goal within the context of a stable and functional social policy of enduring development.

Heritage is a scarce resource on which widely different sectors converge. The fact that these resources are not always used collectively means that the opportunity is lost to obtain the full benefits of a unique, productive and nonrenewable property as is heritage, capable of attracting investment and creating employment. Policies on heritage require a broad outlook where planning is focussed on the medium and long term and interventions that respect the uniqueness of each city and its environment as well as that of each region. The development that can be generated through heritage must be based on its enhancement and not on its destructive use. This is why it is increasingly important to educate people in the idea that only respect and sensible use of heritage can lead to positive results in the medium and long term. José María Ballester, Director of the Cultural Heritage Division of the Council of Europe, remarked that "... there is a lack of global strategy of development that... proposes transsectorial actions valuing cultural heritage from a social and economic point of view. That proposes models of society based on the principles and values contained in our cultural heritage"[6].

It is necessary to increase interdisciplinary cooperation in the planning and administration of historic centers. Although this principle is usually assumed by the sectors involved in the defense and conservation of heritage, the truth, as this article has attempted to show, is that in practice both urban planning and interventions to restore immovable properties are clearly dominated by two groups: 1) politicians in charge of town councils whose actions do not always take into account the more orthodox principles on conservation, but rather a series of economic and other interests; and 2) certain architects (I recognize there are many and very honorable exceptions) who, in turn, are usually dominated by their zeal to leave their mark on their works from a lack of respect for the traditional wisdom contained in the heritage they have inherited, economic and corporate motivations and, finally, the disastrous and generalized tendency to introduce foreign criteria and technologies, as yet insufficiently proven, in the heart of historic cities and monuments. This type of interventions ends up causing the loss of a nonrenewable resource from both a cultural and economic point of view. We should really ask ourselves how many tourists are attracted by the modern housing complexes that invade our towns and cities destroying the traditional appearance of their buildings and their characteristic landscape, and making them so unremarkable that if a person were to awake in one of them unaware of his whereabouts, he might well think he was anywhere in the world.

The considerable breadth attained by the concept of heritage leads one to think that its conservation and maintenance must have enormous economic repercussions. However, this point of view must be balanced by a consideration of the usefulness that these monuments have for society through their innumerable uses, and the cumulative capital represented by historic buildings used as dwellings. In addition, the revolution that has taken place in world of communications gives a new dimension to time and space and fills with meaning the concept of world heritage. This results in a new social use and asset for society, as well as new source of income generated by cultural tourism, that justify the conservation of many monuments simply so they may be studied and contemplated without the need to assign them another utilitarian function that would require substantial alterations in the buildings. The economic incentive arising from expectations for tourism encourages the conservation of historic heritage and its authentic atmosphere, since its main appeal lies in its uniqueness. In contrast, the risks of degradation brought by the massive influx of tourists, and the need to adapt these places to accommodate the visitors and offer them an adequate interpretation of the sites, are other challenges which must be faced by heritage planning and conservation.

Integration of the past and the future is desirable. But, unfortunately, it is not always achieved, serving sometimes as an excuse to destroy historic cities and to introduce unconvincing elements which would find a honorable place in the new urban areas required for the growth of the cities. In contrast, little attention is given to the need to adapt the habitability of historic centers through rehabilitation programs with measures to improve health, sanitation, and livability. Interventions in these historic centers require more human approach which is seldom applied, possibly because they are based on impersonal laboratory conceptions which lack the necessary direct contact with the population and an analysis of their wants and needs. Plans are drawn up that offer formal,

[3] *VALLHONRAT, C. Intervenciones en centros históricos: controles y recursos financieros (Mesa Redonda). Centros históricos y conservación del patrimonio (págs. 67-68). Colección Debates sobre Arte. Fundación Argentaria. Madrid, 1998. Visor Dis.*

[4] *See: SUAREZ-INCLÁN DUCASSI, M.R. y ANGUITA VILLANUEVA, L. Spanish legal structures of private sponsorship and participation in the protection and maintenance of monuments. Legal Structures of Private Sponsorship, International Seminar, Weimar, April 17-19, 1997. ICOMOS Journals of the ICOMOS German National Committee, n. XXVI. München, 1998.*

[5] *See: SUAREZ-INCLAN DUCASSI, M.R. Análisis, observaciones y enmiendas al Proyecto de Ley del Patrimonio Histórico Español, Boletín de Defensa Ecológica y del Patrimonio Histórico Artístico nº 6 (págs. 3-11). Adelpha, Mayo, 1984.*

[6] *Diez años de aplicación de la Ley del Patrimonio Histórico Español (Pág. 65), Ciclo de reuniones Patrimonio y Sociedad. Ed. Provincial, Diputación de Valladolid y As. Hispania Nostra. Valladolid, 1997.*

functional and futurist solutions which, far from being founded on a careful analysis of the historic and cultural characteristics of each society, as well as slow natural evolution that gave rise to the configuration of the city, are derived from abstract and interventionist concepts and designs. These products, of a merely intellectual type, do not take into account the deeper dimensions of human beings, and are far from satisfying their emotional and cultural needs and their need for atmosphere in their surroundings. The empirical balance of the social environment has been broken and the pace of the urban development process is no longer in harmony with people's emotions. The exaltation of functionality has exiled humanism and feelings. Cities are not conceived as places which one can enjoy living in.

The concept of urban planning and modern architecture advocated by the Athens Charter created models that have been repeated over and over since then, whose essential characteristics are basically uniform buildings, orderly networks of streets and green spaces, where the rational factor predominates and the values of the traditional city, the diversity of architectural styles and atmospheres, the hidden-away corners, the magical spots, the stages of urban history, and the shelters for harmonious living are lacking. They are impersonal and soulless architectural complexes, which may be useful from a merely functional viewpoint, but which cannot offer the warm atmosphere or flavor provided by the slow cooking of the broth of life. For all these reasons the generalized and indiscriminant use of the uniform concepts, shapes, techniques, materials and technologies which has resulting from globalization, should be the subject of reflection and analysis. We should deepen our knowledge of traditional heritage and study it as an alternative source of inspiration, value the particular personality of a place as factor of balance, its uniqueness as an element to attract quality tourism, and investigate ways to prevent the harmful and irreversible effects that may be produced by the indiscriminate use of new technologies on heritage.

Undoubtedly, the IV European Conference of Ministers responsible for Culture Heritage (Helsinki, 1996), by summarizing the doctrine established by the Council of Europe in former years, can be considered to be the document that best focuses and defines the strategy to safeguard heritage today. Analysis of this document reveals that it is necessary to consider heritage in both its material and spiritual dimensions, covering cultural and natural values, and deal with worldwide long term management by coordinating all the resources and converging needs in a context of international ecological management serving quality of life. It is expected that these principals will prevail, as otherwise we will have more speeches, official functions, works, books and interventions, and less heritage. Let us hope that the effects of selfishness, vanity, insensitivity and ignorance do not continue to be more damaging to heritage than those caused by economic backwardness and negligence.

* * *

REFERENCES

AA.VV. *10 años de planeamiento urbanístico en España. 1979-1989.* MOPU. Madrid, 1990.

AA.VV. *Actas del Congreso Internacional de Urbanismo y Conservación de Ciudades Patrimonio de la Humanidad.* Asamblea de Extremadura y Colegio Oficial de Arquitectos de Extremadura. Mérida, 1993.

AA.VV. *Mecenazgo y conservación del patrimonio artístico: reflexiones sobre el caso español.* Fundación Argentaria-Visor. Madrid, 1995.

AA.VV. *El centro histórico de las ciudades. Patrimonio cultural.* Area de Geografía Humana, Departamento de Ciencias Históricas y Geografía de la Universidad de Burgos. Caja de Burgos. Aldecoa. Burgos, 1997.

AA.VV. *Centros históricos y conservación del patrimonio.* Colección Debates sobre Arte. Miguel A. Castillo (Ed.). Fundación Argentaria. Visor (dis. S.A.). Madrid, 1998.

AA.VV. *Vivir las Ciudades Históricas. Recuperación integrada y Dinámica funcional.* Fundación La Caixa. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha. Colección Estudios Nº 51. Cuenca, 1998.

AA.VV. *Vivir las Ciudades Histórica., Seminario. Turismo, Conservación y Rehabilitación del Patrimonio Arquitectónico y Artístico.* Fundación La Caixa. Universidad de Extremadura. Mérida, 1998.

ALEGRE AVILA, J.M. *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico.* (Configuración dogmática de la Propiedad histórica en la Ley 16/1985, de 25 de junio). Ed. Ministerio de Cultura. Madrid, 1994.

ALONSO IBÁÑEZ, M.R. *El Patrimonio Histórico. Destino público y valor cultural.* Ed. Civitas-Universidad de Oviedo. 1991.

ALONSO IBÁÑEZ, M.R. *Los espacios culturales en la ordenación urbanística,* prólogo de Ramón Parada. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo. Marcial Pons. Madrid, 1994.

ALONSO IBÁÑEZ, M.R. *La identificación de los espacios culturales en el ordenamiento español y la necesidad de integrar su tratamiento en el marco de la ordenación territorial.* Patrimonio Cultural y Derecho 1 / 1997 (págs. 101-119). Boletín Oficial del Estado y otros. Imprenta del B.O.E. Madrid, 1997.

ALVAREZ, ALVAREZ, J.L. *Estudios sobre el Patrimonio Histórico Español y la Ley de 25 de junio de 1985.* Ed. Civitas. Madrid, 1989.

ALVAREZ, ALVAREZ, J.L. *Sociedad, Estado y Patrimonio Cultural.* Ed. Espasa-Calpe. Madrid, 1992.

ALVAREZ, ALVAREZ, J.L. *El Patrimonio Cultural. De donde venimos, dónde estamos y a dónde vamos.* Patrimonio Cultural y Derecho 1 / 1997 (págs. 15-31). Boletín Oficial del Estado y otros. Imprenta del B.O.E. Madrid, 1997.

BARRERO RODRIGUEZ, C. *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico.* Ed. Civitas-Instituto García Oviedo. 1990.

BARRERO RODRIGUEZ, C. *Discrecionalidad administrativa y Patrimonio Histórico,* Discrecionalidad Administrativa y control judicial. (págs. 281 y ss.) Ed. Civitas. 1996.

BARRERO RODRIGUEZ, C. *La organización administrativa de las Bellas Artes. Unas reflexiones de futuro.* Patrimonio Cultural y Derecho 1 / 1997 (págs. 75-99). Boletín Oficial del Estado y otros. Imprenta del B.O.E. Madrid, 1997.

BENITEZ DE LUGO Y GUILLEN, F. *El Patrimonio Cultural Español. Aspectos jurídicos, administrativos y fiscales. Incentivos en la Ley de Fundaciones.* Ed. Comares. Granada, 1995.

BLANC ALTEMIR, A. *Reflexiones sobre el alcance jurídico de la noción de Patrimonio Común de la Humanidad.* Boletín de Información del Ministerio de Justicia e Interior, num. 1749, 15 julio, 1995 (págs. 115-140).

CAMPESINO FERNÁNDEZ, A. *Los centros históricos: análisis de su problemática. NORBA, Revista de Geografía, V,* (págs. 51-61). Universidad de Extremadura. Cáceres, 1984.

CAMPESINO FERNÁNDEZ, A. *Revalorización funcional de los centros históricos españoles,* en *aa.vv. Estudios sobre Espacios Urbanos* (págs. 91-103). IEAL/MOPU. Madrid, 1986.

CAMPESINO FERNÁNDEZ, A. *Patrimonio y planteamiento democrático en nuestras ciudades históricas. IV Coloquio Ibérico de Geografía* (págs. 545-554). Instituto de Estudios Geográficos. Coimbra, 1987.

CAMPESINO FERNÁNDEZ, A. *La rehabilitación integrda en los centros históricos: el reto urbanístico de finales de los ochenta..* Rev. *InvestigacionesGeográficas, 7* (págs. 7-17). Instituto Universitrio de Geografía. Alicante, 1989.

CAMPESINO FERNANDEZ, A..J. *Intervenciones en centros históricos: controles y recursos financieros* (Mesa Redonda). Centros históricos y conservación del patrimonio (págs. 71-78). Colección Debates sobre Arte. Fundación Argentaria. Madrid, 1998. Visor Dis.

CAVALLO, B. *La nozione di beni culturali tra mito e realtà: rilettura critica della prima dichiarazione della Commissione Franceschini.* Scritti in onore di Massimo Severo Giannini. Giuffrè (págs. 109-135). Milano, 1998.

CESARI, C. *El proceso de conservación y rehabilitación en Italia,* en *Ciudades Históricas,* Revista Científica de ICOMOS Nº 2 (págs. 278-290). Xunta de Galicia y Comité Nacional Español de ICOMOS. Madrid, 1993.

CHOAY, F. *L'invention du Patrimoine Urbain. Quel Patrimoine Aujourd'hui?,* en Ciudades Históricas, Ob. cit. (págs. 266-277).

DUSHKINA, N. *The fate of Historic Cities in the Context of the Athens Charter,* en *Ciudades Históricas,* Revista Científica de ICOMOS Nº 2 (págs. 201-208). Xunta de Galicia y Comité Nacional Español de ICOMOS. Madrid, 1993.

FERNÁNDEZ SALINAS, V. *Los centros históricos en la evolución de la ciudad europea desde los años setenta.* En *ERIA, Revista de Geografía, 34* (Págs. 121-131). Departamento de Geografía de la Universidad de Oviedo y Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Universidad de Cantabria. Oviedo, 1994.

GARCIA FERNANDEZ, J. *Prólogo a la Legislación sobre el Patrimonio Histórico.* Ed. Tecnos. Madrid, 1987.

GARCIA FERNANDEZ, J. *La protección jurídica del Patrimonio Cultural. Nuevas cuestiones y nuevos sujetos a los diez años de la Ley del Patrimonio Histórico Español.* Patrimonio Cultural y Derecho 1 / 1997 (págs. 53-74). Boletín Oficial del Estado y otros. Imprenta del B.O.E. Madrid, 1997.

HARVEY, E.R. *Derecho cultural latinoamericano. Sudamérica y Panamá.* OEA/Depalma. Buenos Aires, 1992.

HARVEY, E.R. *Protección del Patrimonio Cultural en la legislación de América Latina.* Patrimonio Cultural y Derecho 1 / 1997 (págs. 131-155). Boletín Oficial del Estado y otros. Imprenta del B.O.E. Madrid, 1997

HOULET, J. Vingt ans d'application de la Loi Malraux sur les Secteurs sauvagardés, en Ciudades Históricas, Ob. cit. (págs. 240-265).

ITALIA, S. *La tutela dei beni culturali nell'ambito internazionale.* Del Bianco Editore. Udine, 1998.

LOPEZ JAEN, J. *Los centros históricos españoles entre la realidad y la legalidad. Urbanismo, 9* (págs. 14-24). COAM. Madrid, 1990.

MADEIRA, A. y F. *Brasilia. Urban Ideologies and Historic Preservation,* en *Ciudades Históricas,* Revista Científica de ICOMOS Nº 2 (págs.142-147). Xunta de Galicia y Comité Nacional Español de ICOMOS. Madrid, 1993.

MARCONI, P. *La restauración arquitectónica en Italia hoy. LOGGIA, Arquitectura y Restauración,* Nº 3 (págs. 8-15). Servicio de Publicaciones. Universidad Politécnica de Valencia, 1996.

MOPU. *La política de rehabilitación urbana en España. Evolución, experiencias y efectos.* MOPU. Madrid, 1990.

PEREZ DE ARMIÑAN Y DE LA SERNA, A. *Una década de aplicación de la Ley del Patrimonio Histórico Español.* Patrimonio Cultural y Derecho 1 / 1997 (págs. 33-51). Boletín Oficial del Estado y otros. Imprenta del B.O.E. Madrid, 1997.

PEREZ DE ARMIÑAN Y DE LA SERNA, A. *La conservación del Patrimonio inmueble. Diez años de la aplicación de la Ley del Patrimonio Histórico Español* (págs. 45-53). Ciclo de reuniones Patrimonio y Sociedad. Ed. Provincial, Diputación de Valladolid y As. Hispania Nostra. Valladolid, 1997.

POL MÉNDEZ, F. *La recuperación de los centros históricos en España,* en AA.VV. *Arquitectura y Urbanismo en ciudades históricas* (págs. 26-47). MOPU/UIMP. Madrid, 1988

POL MÉNDEZ, F. *Conservar, transformar, innovar, planes y proyectos en ciudades históricas,* en *Experiencias de rehabilitación en el patrimonio residencial de los cascos antiguos.* EMV-Ayuntamiento de Madrid. Madrid, 1992.

PRESSOUYRE, L. *The World Heritage Convention, twenty years later.* UNESCO Publishing. W.H.C. París, 1996.

R. DE LA FLOR, F. *Los lugares de la memoria: el intelectual y el aurea de la ciudad histórica entre dos fines de siglo.* Centros Históricos y conservación del patrimonio (págs. 127-147). Colección Debates sobre Arte. Fundación Argentaria. Madrid, 1998. Visor Dis.

ROMAN, A. *The International Charter of Historic Towns and Urban Areas,* en *Ciudades Históricas,* Revista Científica de ICOMOS Nº 2 (págs. 179-183). Xunta de Galicia y Comité Nacional Español de ICOMOS. Madrid, 1993.

SUAREZ-INCLAN DUCASSI, M.R. *La protección del patrimonio histórico ; el caso de Madrid.* RESTAURO,

Nº. 145 (págs. 45-149). Edizione Scientifiche Italiane. Nápoles, 1999

SUAREZ-INCLAN DUCASSI, M.R. *La Ciudad Histórica Patrimonio Mundial.* Seminario Vivir las Ciudades Históricas, Ciudad Histórica y Calidad Urbana (págs. 121-144). Fundación «La Caixa» y Universidad de Burgos (Departamento de Publicaciones), Burgos, 1999.

SUAREZ-INCLAN DUCASSI, M.R. *El uso sensato del Patrimonio a la luz de su evolución histórica y conceptual*, en La Gestión del Patrimonio Monumental (págs. 261-292). Tratado de Rehabilitación, Tomo 2. MRA, DCTA, ETSA, Universidad Politécnica de Madrid, 1999.

SUAREZ-INCLÁN DUCASSI, M.R. y ANGUITA VILLANUEVA, L. *Spanish legal structures of private sponsorship and participation in the protection and maintenance of monuments*, Legal Structures of Private Sponsorship, International Seminar, Weimar, April 17-19, 1997. ICOMOS Journals of the ICOMOS German National Committee, n. XXVI. München, 1998.

SUAREZ-INCLAN DUCASSI, M.R. *La legislación y la normativa del patrimonio histórico, y sus usos en Madrid.* Seminario internacional «Caminhos da Preservaçao II. Usos do Patrimônio (págs. 27-39). Série Cadernos do ICOMOS/ Brasil, Vol. 2. 1998.

SUAREZ-INCLAN DUCASSI, M.R. *Análisis, observaciones y enmiendas al Proyecto de Ley del Patrimonio Histórico Español*, Boletín de Defensa Ecológica y del Patrimonio Histórico Artístico nº 6 (págs. 3-11). Adelpha, Mayo, 1984.

SUAREZ-INCLAN DUCASSI, M.R. *El patrimonio histórico y su protección legal*, en *Patrimonio Histórico-Artístico de Castilla y León. Análisis y bases de actuación* (págs. 31-48), Consejo General de Castilla y León. Burgos, 1982.

TROITIÑO VINUESA, M.A. *Cascos antiguos y centros históricos: problemas, políticas y dinámicas urbanas.* MOPT-DGPTU. Madrid, 1992.

TROITIÑO VINUESA, M.A. *Multifuncionalidad y dinamismo en los centros urbanos,* en *Accesibilidad y Calidad Ambiental. (págs. 127-133).* MOPTMA. Madrid, 1995.

TROITIÑO VINUESA, M.A. *Las Ciudades Españolas Patrimonio de la Humanidad: Problemática y Realidad Actual,* en *AA.VV. Córdob, Patrimonio Cultural de la Humanidad. Una aproximación geográfica. (págs. 31-52).* Ayuntamiento, Gerencia de Urbanismo. Córdoba, 1996.

VALLHONRAT, C. *Intervenciones en centros históricos: controles y recursos financieros* (Mesa Redonda). Centros históricos y conservación del patrimonio (págs. 67-70). Colección Debates sobre Arte. Fundación Argentaria. Madrid, 1998. Visor Dis.

PRESERVATION THROUGH PLANNING. PUBLIC PARTICIPATION IN THE PLANNING AND LISTING PROCESSES IN THE STATE OF GEORGIA (UNITED STATES OF AMERICA)

James K. Reap[1]
US / ICOMOS

Public participation is often seen as key to ensuring that historic resources are adequately addressed along with other interests and assets in the community planning process. This paper provides a brief overview of public participation in the planning and listing processes for historic properties and districts in the State of Georgia,[2] focusing on both the legal and practical aspects of participation from a statewide, regional and local perspective.

Public participation is difficult to define because of the many forms it takes. Viewed broadly, it can involve such activities as political party participation, lobbying and protest, public advocacy, solicitation of comments, review and reaction, interest group involvement, and service on advisory or review boards. Even litigation has been suggested as an example of public participation.[3] We will primarily examine administrative agency decisionmaking here, but also look briefly at some other types of participation.

Direct public participation in administrative agency decision making seems to reflect the strains of individualism and political egalitarianism that run deep in the American character.[4] During the past 30 years, public participation has achieved something of a venerated status in the United States.[5] This was not always so. At the turn of the twentieth century, when public administration began to develop into a distinct field, its theorists suggested that administration be left to professional administrators. The public's role, in this view, should be confined to voting in elections and lobbying elected policy makers. Under this scenario, the public would elect officials who would set policy through legislation and provide only general oversight of professional administrators. This would enable administrators to exercise "neutral competence" insulated from the direct interference of party politics. The oversight role was not to be shared with the general public.[6]

By the 1960s public administrators were viewed as servants of the "elite", neither neutral nor competent, and out of touch with the public. As the federal government tried to grapple with the increasing complexity of modern life, a proliferation of new programs came into being. The line between policy making and administration became difficult to draw. Congress sought the advice of administrators in developing policy, which was then filtered through federal, state and local bureaucracies before being implemented in the community. Problems were so complex that Congress could not anticipate all of the policy implications, and administrators were left to fill in the blanks. That complexity, along with the power of technical expertise and specialized knowledge, tended to prevent effective oversight of administrators by elected officials. Increased public participation in both the planning and implementation of public programs was seen as a solution to this problem by enabling citizens to influence policies as they were being developed and implemented. This approach had the additional benefit of giving voice to previously neglected constituencies.[7] In addition to informing decision makers, public participation was seen as a way to educate citizens on policy issues and contribute to the understanding of different viewpoints by different segments of the public. Ideally it also could help form consensus on issues and even produce better citizens by inspiring civic responsibility.[8]

There are also a number of drawbacks to increased public participation. It is often non-representative. Those who choose to participate are frequently not a cross section of the public in terms of income or education and generally represent pre-existing organized groups which advocate special interests. Their involvement may not serve the broader public interest. Citizens who do not understand scientific or professional quality standards also may challenge them. Public participation can increase the cost of programs and the time necessary to implement them as more individuals and groups try for a piece of the action. Innovation, too, can become a casualty to veto or compromise when many parties with divergent interests are involved.[9]

Whether for better or worse, public participation has become a regular part of the planning and designation processes in the preservation field and appears to be here to stay. The extent to which it is used depends upon the legal and regulatory requirements of each program and the administrator's determination of its usefulness in a particular case.[10]

There are different approaches to the use of public participation in formal agency decisionmaking, including those where the administrator

1. makes the decision alone (no participation);
2. solicits ideas and suggestions from different segments or groups of the public and makes a decision that may or may not reflect group influence;[11]
3. solicits ideas and suggestions from the public assembled as a single group (e.g. public hearing[12]) and makes a decision reflecting group influence; or
4. attempts to reach an agreement on an issue with an assembled public.[13]

Assuming one accepts that public participation on a particular issue is desirable (or required), securing an acceptable level of participation or an adequate cross-section of the public can be a challenge. Most citizens choose not to become involved on most issues. Individuals tend to be involved only when they are affected directly, either financially or in an area where they have strong feelings.[14] Even where they are directly affected, many individuals prefer that their interests be

[1] *School of Environmental Design, University of Georgia, Athens, Georgia USA*

[2] *The State of Georgia was established in 1733 as a colony of Great Britain. It achieved its independence during the American Revolution and was one of the 13 original states to become part of the United States of America. Its landmass comprises 59,441 square miles, making it the largest state east of the Mississippi River. Its population of 7,642,207 makes it the tenth largest US state, and it ranks third in current population growth. The state is subdivided into 159 counties, each with its own local government. Its capital, Atlanta, was the site of the Centennial Olympic Games in 1996.*

[3] *Nancy Perkins Spyke, Public participation in Environmental Decisionmaking at the New Millennium: Structuring New Spheres of Public Influence, 26 Envtl. Aff. 263, 267 (1999).*

[4] *Jerry L. Mashaw, Due Process in the Administrative State 23 (1985). These concepts are not unique to the United States. The International Council on Monuments and Sites (ICOMOS) has asserted that the right to cultural heritage includes the right to participate in decisions affecting heritage and the cultural values it embodies. Declaration of ICOMOS Marking the 50th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights (Stockholm, 1998).*

[5] *Jim Rossi, Participation Run Amok, 92 Nw. U. L. Rev. 174 (1997).*

[6] *John Clayton Thomas, Public Participation in Public Decisions, 16 (1995). President Woodrow Wilson asserted, "Directly exercised in the oversight of the daily details and in the choice of the daily means of government, public criticism is, of course, a clumsy nuisance." The Study of Administration, 2 Pol. Sci. Q. 210 (1887).*

[7] *See Thomas, supra, note 5, at 16. See Spyke, supra note 2, at 269.*

[8] *See Rossi, supra, note 4, at 187-188.*

[9] *See Thomas, supra note 5, at 25-29. See , supra note 2, at 273.*

[10] *Thomas suggests that Where the need for high quality decisions is greater (e.g. consistency with standards, legislative mandates), there is less reason to involve the public. Where the need for public acceptance of a decision is high, there is an increased need for public involvement. Where both are significant, a balance must be struck. See id, at 36.*

[11] *An example of the second approach is the review and comment mechanism used by many public agencies. It involves developing a proposal internally, presenting it to the public and soliciting comments, revising the proposal (or not), and publishing the final version. While capable of producing meaningful public input, the process is often characterized as "decide, announce, and defend", a cliché for the failure of administrators to truly take into account the public's views. John S. Applegate, Beyond the Usual Suspects: the Use of Citizens Advisory Boards in Environmental Decisionmaking, 73 Ind. L.J. 906-908 (1998). A number of techniques can be employed to improve the effectiveness of this approach in achieving broad-based participation, including public surveys, workshops and advisory boards or review panels.*

[12] *Applegate asserts an inverse relationship between the hearing's size and its communicative effectiveness. Well-attended meetings occur in response to controversial issues and are subject to "venting" and defensiveness. Smaller hearings, where real dialog can occur, are generally routine meetings attended by "regulars". See id. at 910.*

[13] *See Thomas, supra note 5, at 40-41.*

[14] *See Thomas, supra note 5, at 56.*

represented by groups such as, in the preservation context, business groups, neighborhood associations, churches, non-profits, and professional groups. Administrators are put in the position of brokers or harmonizers among the different interests while seeking to include input from underrepresented groups and furthering the general public interest. This interest group model is probably the dominant model of administrative action in the United States today.[15]

I can not leave this general topic without mentioning briefly the implications of new technologies, like the Internet. With these tools available, we are likely to see calls for even greater access to government information and public participation.[16] There are a number of promising techniques such as electronic town meetings, but they are not the subject of this paper.

In the balance of this paper I will explore the issue of public participation in the State of Georgia. To a large extent, Georgia is typical of other states, although there are differences among states in the federal system. Even in programs such as the National Register of Historic Places, there is some flexibility in how states involve the public.

One way governments can enable public participation is "passive" – ensuring that its records and meetings of its officials, both elected representatives and administrators, are open to the public. On the federal level the Freedom of Information Act[17] and the later Sunshine Act[18], passed following the Watergate scandal in the Nixon Administration, guarantee access to government documents and processes.

Georgia has two significant pieces of legislation which reflect the "passive" approach to public participation, the Open Meetings Act[19] and Open Records Act[20]. The Open Meetings Act is designed to ensure the people's business is not conducted behind closed doors, and the public has a written a record of actions taken at the meeting.[21] The law was strengthened this year by adding the requirement that the agenda of public meetings be published up to two weeks in advance to let citizens know what will be discussed or acted upon.[22] Violations of the law are grounds for a court to void any actions taken at the meeting and award costs and attorney fees to the complaining parties. Officials shown to have willfully violated the law face more than a lawsuit, they can be criminally charged and forced to answer for their action in court.[23] Georgia's public administrators must also be as open with their records as they are with their meetings. The Open Records Act requires public officials to produce records or documents within three business days of receiving a request to review or copy them. If a technical problem prevents meeting this deadline, they must state in writing when they will be produced or spell out why the particular records are exempt. (In fact, very few documents, such as medical records, are protected from disclosure.) While these legislative provisions do not guarantee citizens input into governmental decision making, they do provide the public access to information on what their government is doing.

Another "passive" approach provided by government is the protection afforded those individuals who do actively participate from being targets of "strategic lawsuits against public participation" (SLAPPs"). These suits are brought for the purpose of silencing citizens who are exercising their constitutional rights to participate in public discussion, such as by opposing the plans of a land developer or urging the designation of a property as a landmark. The suit may lack merit, but can succeed in eliminating the opposition of individuals who cannot afford to defend themselves in court.[24] Georgia is among a small group of states that have enacted legislation to discourage SLAPP suits.[25] If it determines that a lawsuit has been filed for an improper purpose, such as to suppress the right to free speech or petition government, to harass, to cause unnecessary delay or increased costs, a court can dismiss the suit and award the injured party costs, including attorney's fees.[26]

Turning to more "active" means of facilitating public participation, I will examine first the opportunities offered in the planning arena. This is the area in which citizens can have a substantial and long-range impact on preservation programs.

The National Historic Preservation Act of 1966 (NHPA) is the nation's central historic preservation law. As one of the conditions for state participation in the federal preservation program, NHPA mandates the provision of "adequate public participation".[27] The State Historic Preservation Officer (SHPO), the state official who administers the national historic program in each state, is required to "prepare and implement a comprehensive statewide historic preservation plan."[28] Regulations issued by the National Park Service pursuant to NHPA clarify what the planning process entails.[29] The Park Service has also promulgated the Secretary of the Interior's Standards for Preservation Planning, which includes specific guidance for public participation. The preamble to the Standards asserts, "Early and continuing public participation is essential to the board acceptance of preservation planning decisions."[30] To provide further assistance, the Department of the Interior published Reaching Out, Reaching In, a guide to crating effective public participation for state historic preservation programs.[31] The Park Service also provides for a "rigorous" periodic evaluation of the state program focusing on a wide range of activities under NHPA, including comprehensive preservation planning and public participation.[32]

In fulfilling its requirements under this federal legislation, the SHPO and his staff in the Historic Preservation Division (HPD) of the Georgia Department of Natural Resources have prepared New Visions: The Preservation Plan for Georgia's Heritage.[33] The SHPO sought public participation in two phases: during a period of information gathering prior to developing a draft plan and, to a more limited extent, during a review of the draft. A number of different techniques were used to reach to public. HPD first distributed a questionnaire to the general public and preservation constituencies seeking comments, concerns and priorities. Next, the planning team visited six cities throughout Georgia to conduct forums that were widely advertised through the print media and personal invitations. The structure provided for sharing information with the public and then soliciting their views on historic resources, opportunities for preservation, services from HPD, and goals for the plan. Methods of collecting data included discussion and written responses. Participants were also asked to vote on their highest priorities. The top preservation goals emerging from the forums were reviewed during a roundtable discussion at the State Historic Preservation Conference and participants were asked to suggest high priority objectives to help reach the goals. Finally, in-depth interviews were conducted with a selected group of Georgia's preservation leaders.[34]

Historic Preservation Division staff developed a draft plan based on this public input along with analysis of other data, special reports on preservation topics, and a review of prior state plans and local comprehensive plans. As the plan was developed, HPD sought the reactions of the Georgia National Register Review Board, Georgians for Preservation Action, and selected preservation leaders. The second phase of public participation involved soliciting review and comment from a panel of 37 readers selected to represent a broad cross-section of opinion, regions, professional expertise and area of interest in preservation. The completed plan was adopted and is implemented through annual action plans.[35]

One source of information for development of the state plan was the preservation plans developed by local communities.[36] Many communities throughout the United States have developed formal written preservation plans, reconciling in one document all of the policies and procedures regarding the community's historic resources.[37] The Georgia State plan outlines a model process for developing a local preservation plan[38], incorporating the Secretary of the Interior's Standards for Preservation Planning. Under the item "Community Consensus on Goals and Priorities", the model suggest that a broad cross-section of the public be included in the process.[39] One segment of the public, the residents of historic towns and areas, warrants particular consideration. The US/ICOMOS Preservation Charter on

---

[15] See Applegate, supra note 10, at 904.

[16] See Rossi, supra note 4, at 189. In Georgia, the General Assembly enacted an amendment to the state's open records law to which calls on public agencies to make available through electronic means, including the Internet, records maintained by computer. O.C.G.A. § 50-18-70 (g) (1998 & Supp. 1999).

[17] 5 U.S.C. § 552 (1994) (enacted 1972).

[18] The declared purpose of the act is to increase public oversight of federal agencies, improving the decisionmaking processes "while protecting the rights of individuals and the ability of the Government to carry out its responsibilities." Pub. L. No. 94-409, § 2, 90 Stat. 1241 (1976).

[19] O.C.G.A. § 50-14-1 et seq. (1998 & Supp. 1999).

[20] O.C.G.A. § 50-18-70 et seq. (1998 & Supp. 1999).

[21] The law provides that meetings of every public agency (or any special or standing committees thereof) must be open whenever there is a gathering of a quorum of members pursuant to a schedule, call or notice, at a designated time and place, at which official business or policy is discussed or presented or action taken. O.C.G.A. § 15-14-1 (a)(2) (1998 & Supp 1999). Meetings can be closed only under very limited circumstances. Those that might be encountered by preservationists include discussions of future real estate acquisitions or considering personnel actions involving a public employee. § 50-14-3 (4) and (6) (1998).

[22] O.C.G.A. § 50-14-1(e) (1998 & Supp 1999).

[23] O.C.G.A. § § 50-14-1 (b), 15-14-5 (b), and 15-14-6 (1998).

[24] The U.S. Supreme Court has stated, "A lawsuit no doubt may be used . . . as a powerful instrument of coercion or retaliation. . . . Regardless of how unmeritorious the . . . suit is, the [target] will most likely have to retain counsel and incur substantial legal expenses to defend against it.", Bill Johnson's Restaurants v. NLRB, 461 U.S. 631, 640-41 (1983).

[25] Daniel A. Kent and Douglas M. Isenberg, Georgia's New Anti-SLAPP Statute: Protecting the Right of Free Speech Against Meritless Claims, 2 Ga. B. J. 26-28 (June, 1997)

[26] O.C.G.A. § 9-11-11.1 (Supp 1999).

[27] 16 U.S.C. § 470a(b)(1) (1994).

[28] 16 U.S.C. § 470a(b)(3) (1994). Information on the Historic Preservation Planning Program of the National Park Service can be found on the World Wide Web at http:www2.cr.nps.gov/pad/. Electronic copies of full plans or plan profiles for all states and territories can be found on this site. For the early history of comprehensive state preservation planning under NHPA, see Elizabeth A. Lyon, The States: Preservation in the Middle, in The American Mosaic 105-106 (Robert Stipe ed., US/ICOMOS 1987),. In addition to developing a statewide preservation plan, the SHPO is responsible for nominating properties to the national Register of Historic Places, providing technical assistance to federal, state and local agencies and the public, participating in the review of federal undertakings that affect historic properties, and helping local governments become certified to participate in the program.

[29] "Prepare and implement a comprehensive statewide historic preservation planning process; this high priority responsibility entails the organization of preservation activities (identification, evaluation, registration, and treatment of historic properties) into a logical interrelated sequence so that effective and efficient decisions and/or recommendations can be made concerning preservation in the State;" 60 C.F.R. § 61.4(b)(3) (1998).

[30] These standards are a component of the Secretary of the Interior's Standards and Guidelines for Archaeology and Historic Preservation, the nationally accepted norms for undertaking the various activities of historic preservation. They are available through the National Park Service. The guidelines suggest involving the following: historians, architectural historians, archaeologists, historical architects, folklorists and persons from related disciplines; interested individuals, organizations and communities; and prospective users of the preservation plan. The recommend coordination with other planning efforts at local, state, regional and national levels.

[31] Susan L. Henry, editor, National Park Service, Interagency Resources Division, (1993).

[32] 60 C.F.R. § 61.4(c) (1998).

[33] Published by the Historic Preservation Division, Georgia Department of Natural Resources, 1995. The plan is also available electronically on the World Wide Web http://www.dnr.state.ga.us/dnr/histpres/vision.html.

[34] See id. at 55-57. In spite of using a number of techniques to solicit input, the public participation obtained is consistent with two points made earlier: people tend not to participate unless they are directly affected by the issues involved and that they tend to be represented by groups. Fewer than 100 responses were received to the questionnaire, although the plan characterized that response as representing "a broad spectrum of organizations, areas of the state, professional disciplines, volunteer activities, and perspectives." The forums were attended by only 411 people in a state with a population of more than seven million. Again the plan stated that these participants represented "many communities and organizations" and that they "brought into focus the widely varying viewpoints on preservation and historic places, and the widely varying needs for preservation services throughout Georgia." When asked by this writer, who attended the Decatur forum, how many individuals were not preservation professionals, only two raised their hands. In fact, the largest group of those in attendance was professional archaeologists.

[35] See id.

[36] Since 1983, the state has made grants available to Area Planning and Development Commissions (now Regional Development Centers) to employ preservation planners to assist local communities in developing and implementing preservation plans and programs.

[37] Bradford J. White and Richard J. Roddewig, Preparing a Historic Preservation Plan, 4 (American Planning Association, 1994).

[38] Ga. Const. art. 9, § 2, Par. 4, explicitly grants authority to plan and zone to local governments, but also permits the General Assembly to limit this power by generally-applicable statutes.

[39] See New Vision, supra note 32, at Appendix.

Historic Towns has stated that "residents ...should be actively and continuously involved in the planning process... Their reactions and comments to all public and private proposals for the area should be actively sought.[40] While it is important to have a stand-alone local preservation plan to articulate the preservation goals and objectives of the community, it is even more important that those goals and objectives are incorporated in broader community planning. This helps ensure consideration by other programs such as land use, transportation, and development. The US/ICOMOS Preservation Charter supports this approach, declaring that the preservation of historic towns and historic districts or areas must be an integral part of every community's comprehensive planning process.[41]

Georgia was one of the first states to adopt growth management legislation with the passage of the Georgia Planning Act of 1989.[42] This law requires each local government in the state to prepare a long-range comprehensive plan. The plan is intended to identify community goals and objectives as well as determine how the local government proposes to achieve them. Ideally it is to be used in government decision-making on a daily basis. Failure to have an approved plan can result in the loss of state funding for a range of activities. While the scope of growth management is much broader than historic preservation, almost all such legislation includes historic preservation as a goal and/or a required planning element.[43] By including preservation with other key elements, comprehensive planning fosters better coordination between preservation and other land use controls such as zoning.[44] The Georgia law requires that historic resources be considered along with land use, economic development, community facilities, population, housing, and natural resources.[45]

The Georgia Department of Community Affairs, which oversees compliance with the Georgia Planning Act, has established rules and regulations requiring local governments to hold at least two public hearings prior to submitting the plan for review. At least one hearing must be held prior to developing the plan to inform the public of the purpose and process and elicit community input on needs and goals. A second hearing is held after a draft plan is prepared to allow residents to make suggestions, additions or revisions. Finally, the local governing body must take official action to approve the draft plan and certify that public participation requirements have been met before submitting it for regional and state review.[46]

Another area in which there are opportunities for public participation is in the listing of historic properties in an official register or their designation as landmarks or historic districts by government authorities. The nation's basic inventory of significant historic properties is the National Register of Historic Places, a listing of properties that have been nominated and accepted as having historic, architectural, archaeological, engineering or cultural significance, at the national, state or local level. The criteria for inclusion and process for listing are provided by the National Historic Preservation Act of 1966 and regulations adopted by the National Park Service for its implementation.[47] One of the most significant aspects of this program is that any individual citizen or group may initiate, draft and present a nomination to the National Register. If the nomination is adequately documented and appears to meet the criteria for evaluation, it is considered in the same manner as a nomination developed by a public agency. Although it is a federal program, it depends heavily on its state and local partners. The National Register is one of the most popular preservation programs among Georgia citizens. There are some 1,900 listings representing more than 50,000 historic properties, ranking Georgia sixth in the nation and new nominations are being requested in record numbers.[48] Public participation has been a hallmark of the Georgia program.[49]

All nominations must be consistent with the approved state historic preservation plan (which is developed with public participation), and the state is required to consult with local authorities in the nomination process. The state must specifically notify affected property owners and elected officials in the jurisdiction where the property is located at least 30 days before the State Review Board considers a nomination. Copies of the nomination must be provided to anyone requesting it or made available at public places such as libraries or courthouses so that comments may be prepared prior to its review. For nominations containing more than 50 properties, notice may published in the newspaper and it is suggested that a public information meeting be held in the immediate area. After approval by the Review Board, all comments received by the state and any objections from property owners[50] must be submitted to the Park Service with the nomination. The rules provide for additional publication in the Federal Register and final opportunity for any person or organization to petition the Keeper of the National Register to accept or reject a nomination.[51] In communities that have been designated as Certified Local Governments (CLGs) under NHPA, there are additional opportunities for public participation. The state may delegate some of its responsibilities for the National Register process to CLGs.[52] Among other requirements, Certified Local Governments are required to provide for adequate public participation, including recommending properties for the Register.[53]There are 56 CLGs in Georgia, the third highest number in the nation, which provide increased opportunity for local citizens to become a part of the National Register as well as other planning and protection programs.

An area in which public participation is even more crucial is the designation of historic properties and districts by local historic preservation commissions. There are over 2,000 local commissions in the United States, many with the power to regulate changes in the appearance of historic properties and delay or deny requests for demolition permits. The Executive Director of the National Alliance of Preservation Commissions, has observed that the local aspect of American's preservation program is "the one with the teeth!"[54] The implications of designation can be significant for property owners. While their rights in this area are protected by provisions of the federal Constitution as well as the constitutions and laws of every state, they are nonetheless subject to legitimate restrictions on their use of designated historic properties.[55] One concept that underlies these legal protections is that every citizen is entitled to "due process" — basic fairness in making, administering and enforcing laws. A key due process principle is that individuals affected by government action have a right to notice and an opportunity to be heard.[56] Among the most common challenges to government action in the context of local preservation ordinances are situations where owners are not given adequate notice of a proposed designation or hearing procedures that do not provide adequate opportunity to present testimony or evidence or rebut the testimony of others. [57]

The Georgia Historic Preservation Act established a framework for local governments to create historic preservation ordinances and institute a process to designate historic properties and districts. Public participation is specifically mandated at two different points: when specific properties or districts are being designated, and when a property owner of a designated property or a property in a designated district applies for a permit to make a "material change" in the exterior appearance of a property. In the first instance, the historic preservation commission and local governing body are required to hold a public hearing on the proposed ordinance. Notice of the hearing must be published at least three times in the principal newspaper of general circulation within the jurisdiction and written notice mailed to all owners and occupants of properties within the area nominated.[58] Some local ordinances provide for more public notice than required by state law. The DeKalb County preservation ordinance mandates written notice to owners and occupants of properties adjoining nominated properties or districts and posting signs on individually nominated properties or on public streets wherever they intersect the boundaries of historic districts.[59] These measures are clearly designed to maximize public participation. At the public hearing, those in attendance are afforded an opportunity to comment orally on the proposed designation and allowed to submit written comments to be incorporated in the record. Following the public hearing, the local governing body must adopt a formal ordinance of designation, — also at a public meeting. Local governments routinely provide additional opportunity for citizens to address these and other issues at their meetings.[60]

Before closing, three other opportunities for public participation in planning are worth mentioning. The Georgia General Assembly authorized special Joint Study Committees on Historic Preservation during both their 1997 and 1998 legislative sessions. The committees, made up of members of both houses of the legislature and other appointees representing a variety of preservation interests, held hearings around the state to give citizens opportunities to provide input. Based on this participation, the committees recommendations were targeted toward a stewardship program for state-owned properties, tax credits, growth strategies, tourism, archaeology, local preservation commissions, and grants/financial assistance. Several pieces of legislation based on their recommendation have already been enacted.[61]

Another initiative, which focuses on a long under-represented group in preservation, is the Georgia African-American Historic Preservation Network (GAAHPN). Established in 1989, the first one of its kind in the country, the network has become a means of garnering input from this segment of the community as well as connecting persons who are working to preserve the significant physical and cultural legacy of the black community throughout Georgia. This effort has resulted in the inclusion of African-American preservation initiatives in

---

[40] US/ USICOMOS A Preservation Charter for the Historic Towns and Areas (1992). One of the four basic objectives for the preservation of historic towns and areas reads, in part: "Property owners and residents are central to the process of protection and must have every opportunity to become democratically and actively involved in decisions affecting each historic town and district."

[41] See id.

[42] O.C.G.A. 50-8-1 et seq. (1998).

[43] David Listokin, Growth Management and Historic Preservation: Best Practices for Synthesis, 29 Urb. Law. 202 (1997). Other states with comprehensive planning acts are Delaware, Florida, Hawaii, Maine, Maryland, New Hampshire, New Jersey, Oregon, Rhode Island, Vermont and Washington.

[44] Such coordination, while dictated by logic, is frequently absent. There are other advantages. By being part of a comprehensive community plan, preservation can blunt criticism that it is part of the NIMBY ["Not in My Back Yard"] process to stop growth. See id, at 206 and 210.

[45] O.C.G.A. , § 50-8-1, et seq. (1998).

[46] Rules and Regulations of the State of Georgia, Chapter 110-3-2(4).

[47] 16 U.S.C. §470a (1994); 36 C.F.R. Part 60 (1998).

[48] Preservation Georgia, Georgia Department of Natural Resources, Historic Preservation Division , April/May, 1999, at 2.

[49] The Historic Preservation Division also has responsibilities under the Georgia Register of Historic Places. All properties listed in the National Register are automatically listed in the Georgia Register, which was created primarily to facilitate the provision of state grants and tax incentives and ensure that historical resources affected by state projects are considered under the Georgia Environmental Policy Act. Public involvement requirements for the National Register satisfy requirements for Georgia Register listing.

[50] Properties will not be included in the Register if a private property owner or a majority of owners of private properties within a district object to inclusion or designation. Environmental protections afforded by the act do extend to properties eligible for the Register as well as those actually listed. 16 U.S.C. § 470a. (1994). Those owner-consent requirements set an unfortunate precedent, however, leading some state and local governments to require owner consent for local designation even though the U.S. Supreme Court has clearly not held it to be a requirement. See J. Myrick Howard, Where the Action Is: Preservation and Local Governments, in The American Mosaic 138 (Robert Stipe ed., 1987).

[51] 36 C.F.R. § 60.6 (1998).

[52] At a minimum, CLGs in Georgia review local nominations prior to their presentation to the Georgia National Register Review Board. CLGs are also eligible to apply for federal preservation grants set aside for them and participate in additional training opportunities.

[53] 36 C.F.R. § 61.5. (1998) Requirements may include open meetings, published minutes, and published procedures.

[54] Pratt Cassity, Still Local After All These Years . . .", 19 CRM No. 6 (1996).

[55] The U.S. and Georgia Constitutions provide that no person shall be deprived of life, liberty, or property except y due process of law. U.S. Const., Amends. 5 and 14; Ga. Const (1998) art. I, Sec. 1, Para. I. See also Penn Central Transportation Co. v. New York City, 438 U.S. 104 (1978).

[56] A full treatment of due process if far beyond the scope of this paper. However, a useful discussion for preservationists may be found in Bradford J. White and Paul W. Edmondson, Procedural Due Process in Plain English (National Trust for Historic Preservation, 1994).

[57] See id.

[58] Notices must be published or mailed not less than 10 nor more than 20 days before the public hearing.

[59] Code of DeKalb County, Chapter 13.5 (Rev. 1988).

[60] O.C.G.A. § 44-10-26 (1982 & Supp. 1999). For further commentary on the Georgia Historic Preservation Act, see John C. Waters, Maintaining a Sense of Place, A Citizen's Guide to Community Preservation (1983).

[61] Georgia Department of Natural Resources, Historic Preservation Division, 1998 Annual Report (March, 1999).

the state preservation plan and an increase in both National Register listings and local designations for sites related to African-American heritage.[62]

Finally, in discussing public participation in Georgia, one must consider the role of non-profit preservation organizations, particularly the Georgia Trust for Historic Preservation. Founded in 1973, the Georgia Trust is the largest statewide nonprofit in the United States with nearly 10,000 members and serves as a model for similar organizations around the country.[63] With a paid professional staff and numerous volunteers drawn from its membership, the Trust serves as an advocate for the interests of its members. It has played key roles in developing the state's preservation plan, the work of the Joint Legislative Committees and other public planning efforts. The Georgia Trust also coordinates Georgians for Preservation Action, a statewide council that mobilizes grassroots preservationists across the state to advocate for preservation laws, programs and policies.[64]

In conclusion, Georgia provides a wide array of opportunities for participation in historic preservation programs and activities, including those associated with the planning and listing processes. Whether these opportunities result in better planning decisions and protection of heritage resources depends in no small part on the willingness of the general public and interested members of the preservation community to be actively and persistently involved.

[62] See New Vision, supra note 32, at Chapters 4 and 5.

[63] Today there are statewide preservation non-profits in most states. The combined membership exceeds 55,000 and there are more than 136 staff members working full time for these organizations. David J. Brown, Statewide Preservation Organizations and NHPA, CRM, supra note 53. In 1998, the Georgia Trust received the Trustees' Award for Organizational Excellence from the National Trust for Historic Preservation. 24 The Rambler (Georgia Trust for Historic Preservation) No. 14 at 2 (November/December 1998). The Georgia Trust maintains a site on the World Wide Web at www.georgiatrust.org.

[64] GAPA has played a role in many hard-won advances for preservation including creation of the Heritage 2000 grant program, property tax incentives for historic buildings, the Georgia Register of Historic Places, an inclusion of preservation concerns in the Georgia Comprehensive Planning Act and the Georgia Environmental Policy Act.

LA CONSERVACIÓN A TRAVÉS DE LA PLANIFICACIÓN. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN Y DE REGISTRO EN EL ESTADO DE GEORGIA (ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA)

James K. Reap[1]
ICOMOS Estados Unidos

La participación ciudadana se ha considerado muchas veces como un factor clave para garantizar un adecuado tratamiento de los recursos históricos, junto con otros intereses y bienes, en el proceso de planificación de la comunidad. En este trabajo se hace un breve repaso a la participación pública en los procesos de planificación y de registro de los bienes patrimoniales y las áreas históricas en el estado de Georgia,[2] centrado tanto en los aspectos legales como en los prácticos que dicha participación tiene y desde una perspectiva estatal, regional y local.

Resulta difícil definir la participación ciudadana por las muchas formas que adopta. Visto de forma general, puede desarrollarse en actividades tales como la participación en partidos políticos, la pertenencia a grupos de presión o de protesta, asociaciones de defensa pública, la solicitud de comentarios públicos por parte de las autoridades, consultas gubernamentales del tipo "revisar y reaccionar", la participación en grupos de intereses y el servicio en comités consultivos o revisores. Se ha llegado a sugerir que incluso la litigación puede ser un ejemplo de la participación pública.[3] Aquí examinaremos principalmente la toma de decisiones por los órganos administrativos, aunque también veremos resumidamente algunos tipos más de participación.

La participación ciudadana directa en la toma de decisiones de los organismos administrativos parece reflejar los rasgos de individualismo e igualitarismo político que tienen raíces profundas en el carácter norteamericano.[4] Durante los últimos 30 años, la participación ciudadana ha alcanzado algo parecido a un estatus reverenciable en los Estados Unidos.[5] No siempre ha sido así. A principios del siglo veinte, cuando comenzó a desarrollarse la administración pública como una disciplina independiente, sus teóricos sugerían que la administración debía dejarse en manos de los administradores profesionales. El papel de la ciudadanía, según esta visión, debía restringirse al voto en las elecciones y a presionar a los gobernantes responsables de la formulación de la normativa. Bajo este escenario, los ciudadanos elegían a los representantes públicos que establecían la política a seguir mediante la legislación, ejerciendo únicamente una supervisión general a los administradores profesionales. Ello permitiría que estos últimos ejercieran una "competencia neutral", aislados de la interferencia directa de la política de los partidos. Este papel supervisor no se compartiría con el gran público.[6]

En la década de los años sesenta, se contemplaba a los administradores públicos como servidores de una "élite", ni neutrales ni competentes y desconectados del ciudadano de a pie. Al tiempo que el gobierno federal luchaba por hacer frente a la creciente complejidad de la vida moderna, proliferaron nuevos programas. Se hizo difícil trazar una línea divisoria entre la formulación de la normativa y la administración de la misma. El Congreso buscó el consejo de los administradores en el desarrollo de la normativa, la cual seguidamente se filtraba a través de la burocracia federal, estatal y local antes de su aplicación en la comunidad. Los problemas eran tan complejos que el Congreso no podía anticipar todas las implicaciones de su política y se dejó a los administradores la tarea de llenar las lagunas. Esa complejidad, junto con el poder de los conocimientos expertos y especializados, tendía a impedir una eficaz supervisión de los gobernantes a los administradores. Se vio como solución a este problema una mayor participación ciudadana tanto en la planificación como en la aplicación de los programas públicos, ya que ello permitiría que los ciudadanos influyeran en la política a medida que ésta se iba desarrollando y se ponía en práctica. Este enfoque tenía la ventaja añadida de dar voz a sectores de la sociedad que previamente habían sido ignorados.[7] Además de informar a los responsables de la toma de decisiones, se consideraba que la participación pública era una forma de sensibilizar a los ciudadanos respecto de las cuestiones esenciales de la política gubernamental y de contribuir a la comprensión de distintos puntos de vista por distintos sectores de la población. En teoría, también podría contribuir a alcanzar el consenso sobre temas controvertidos e incluso ayudar a formar mejores ciudadanos al estimularles a asumir sus responsabilidades cívicas.[8]

Existen asimismo una serie de inconvenientes que se derivan de una mayor participación ciudadana. En muchos casos ésta no es representativa. Aquellas personas que sí deciden participar a menudo no constituyen una muestra representativa de los distintos estratos sociales en cuanto a ingresos o nivel educativo y, en general, representan a grupos organizados preexistentes que defienden intereses especiales, pudiendo su participación no estar al servicio de los intereses públicos más generales. Por otra parte, hay ciudadanos que no comprenden los estándares de tipo técnico o científico y este desconocimiento les llevará también a cuestionarlos. La participación pública puede incrementar el coste de los programas y el tiempo requerido para su aplicación a medida que un número cada vez mayor de individuos y de grupos intentan sacar tajada del asunto. Del mismo modo, las ideas innovadoras también pueden caer víctimas del veto o de las soluciones de compromiso cuando están implicadas muchas partes con intereses divergentes.[9]

Sea para bien o para mal, la participación ciudadana se ha convertido en un componente habitual en los procesos de planificación y de designación en materia de conservación y parece que va seguir siéndolo en el futuro. El grado en el que será utilizada depende de los requisitos legales y reguladores de cada programa y de la determinación por el administrador de su utilidad en cada caso.[10] Existen distintos modos de abordar el uso de la participación ciudadana en la toma de decisiones formales por parte de los organismos públicos, incluyéndose entre ellas aquellas en las que el administrador

1. toma la decisión solo (sin participación);
2. solicita ideas y sugerencias de distintos sectores o grupos sociales y toma una decisión en la que pueden estar reflejadas o no la influencia de estos grupos;[11]
3. solicita ideas y sugerencias de los ciudadanos reunidos en un solo grupo (por ejemplo, en una audiencia pública[12]) y toma una decisión que refleja la influencia del mismo; o

[1] Escuela de Diseño Medioambiental, Universidad de Georgia, Athens, Georgia, EEUU

[2] El estado de Georgia fue fundado en el año 1733 como una colonia de Gran Bretaña. Consiguió su independencia durante la Guerra de la Independencia de Estados Unidos, siendo uno de los 13 estados originarios que posteriormente se constituyeron en los Estados Unidos de América. Tiene una superficie de 152.750 km², lo que convierte al estado de Georgia en el de mayor tamaño al este de río Mississippi. Con una población de 7.642.207 habitantes, es el décimo estado de Estados Unidos en cuanto a número de habitantes y es el tercero en cuanto a tasa actual de crecimiento de la población. El estado se divide en 159 condados, cada uno con su gobierno local. Su capital, Atlanta, fue la sede de los Juegos Olímpicos Centenarios de 1996.

[3] Nancy Perkins Spyke, Public participation in Environmental Decisionmaking at the New Millennium: Structuring New Spheres of Public Influence, 26 Envtl. Aff. 263, 267 (1999).

[4] Jerry L. Mashaw, Due Process in the Administrative State 23 (1985). Estos conceptos no se dan exclusivamente en los Estados Unidos. El Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS) ha declarado que el derecho al patrimonio cultural incluye el derecho a participar en las decisiones que afecten a los valores patrimoniales y culturales que en él se expresan. Declaration of ICOMOS Marking the 50th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights (Estocolmo, 1998).

[5] Jim Rossi, Participation Run Amok, 92 Nw. U. L. Rev. 174 (1997).

[6] John Clayton Thomas, Public Participation in Public Decisions, 16 (1995). El presidente Woodrow Wilson afirmó, "Aplicada directamente a la supervisión de los detalles diarios y a la selección de los mecanismos diarios de gobierno, la crítica pública es, por supuesto, un estorbo entorpecedor." The Study of Administration, 2 Pol. Sci. Q. 210 (1887).

[7] Véase Thomas, supra, nota 5, pág. 16. Véase Spyke, supra nota 2, pág. 269.

[8] Véase Rossi, supra, nota 4, págs. 187-188.

[9] Véase Thomas, supra nota 5, págs. 25-29. Véase, supra nota 2, pág. 273.

[10] Thomas sugiere que cuando existe una mayor necesidad de decisiones de alta calidad (por ejemplo, conformidad con la normativa, mandatos legislativos), hay menos motivos para involucrar al público. Sin embargo, cuando existe una gran necesidad de la aceptación pública sobre una decisión, es mayor la necesidad de ésta. Cuando ambas son importantes, ha de buscarse el justo equilibrio entre ellas. Véase ídem, pág. 36.

4. intenta llegar a un acuerdo sobre la cuestión ante un público congregado para esa finalidad.[13]

Suponiendo que se acepta que la participación pública respecto a una cuestión determinada es deseable (u obligatoria), lograr un nivel aceptable de participación o una muestra lo suficientemente representativa de los diversos sectores del público puede suponer un reto. La mayor parte de los ciudadanos no desean verse implicados en la mayoría de las cuestiones públicas. Los individuos tienden a involucrarse únicamente cuando son cuestiones que les afectan directamente, ya sea por motivos económicos o porque tienen fuertes convicciones sobre las mismas.[14] Incluso cuando les afecta de modo directo, muchos individuos prefieren que sus intereses sean representados por grupos, en el ámbito de la conservación, tales como las agrupaciones empresariales, asociaciones de vecinos, instituciones religiosas, organizaciones no lucrativas y grupos profesionales. Los administradores se ven obligados a asumir el papel de negociadores o armonizadores entre los distintos intereses al tiempo que buscan incluir las opiniones de los grupos poco representados y promover los intereses públicos generales. Este modelo de grupos de intereses probablemente sea el modelo predominante de actuación gubernamental existente en los Estados Unidos actualmente.[15]

No puedo dejar este tema general sin antes mencionar brevemente las implicaciones de las nuevas tecnologías como por ejemplo Internet. Con la disponibilidad de estas herramientas, es probable que veamos un incremento de las peticiones a favor de un acceso incluso mayor a la información gubernamental y de la participación ciudadana.[16] Existen varias técnicas prometedoras tales como las reuniones municipales mediante el acceso electrónico, pero no corresponde a este trabajo entrar en esa materia.

En la parte principal de este trabajo exploraré las cuestiones relativas a la participación ciudadana en el estado de Georgia. En buena medida, Georgia es un estado típico dentro del conjunto de los demás estados, aunque existen diferencias entre ellos dentro del sistema federal. Incluso en programas tales como el Registro Nacional de Lugares Históricos, existe cierto grado de flexibilidad en el modo en que los estados hacen partícipes a los ciudadanos.

Uno de los mecanismos por el cual los gobiernos pueden posibilitar la participación ciudadana es haciéndolo de forma "pasiva", es decir, asegurando que los documentos oficiales y las actas de las reuniones de los cargos públicos, tanto de los representantes elegidos como de los administradores, sean accesibles a los ciudadanos. En el ámbito federal, la Ley de Libre Acceso a la Información[17] y la Ley Sunshine[18], aprobadas tras el escándalo Watergate que tuvo lugar durante la administración de Nixon, garantizan el acceso a los documentos y a los procedimientos gubernamentales.

Georgia tiene dos disposiciones que reflejan esta forma "pasiva" de favorecer la participación ciudadana, la Ley de Libre Acceso a las Reuniones[19] y la Ley de Libre Acceso a los Documentos Oficiales[20]. La primera ley tiene por finalidad garantizar que la discusión de los asuntos de interés público no se lleve a cabo a puerta cerrada y que exista un acta de las resoluciones adoptadas durante la reunión a disposición del público.[21] Este año esta ley ha sido reforzada añadiendo el requisito de que se publique el orden del día de las reuniones públicas con una anticipación de hasta dos semanas, para poner en conocimiento de los ciudadanos los asuntos que serán discutidos o sobre los cuales se actuará.[22] El infringimiento de esta ley puede ser motivo para que un tribunal anule todas las resoluciones adoptadas durante esa sesión y condene a los infractores a indemnizar a los demandantes por las costas y los gastos de abogados. Los representantes públicos en quienes se demuestre la violación intencionada de esta ley, no sólo se enfrentan a una reclamación civil, sino que también pueden ser acusados de delito y obligados a responder por sus actos ante un tribunal.[23] Los administradores públicos de Georgia están obligados igualmente a actuar con la misma transparencia en sus documentos oficiales que en sus reuniones. La Ley de Libre Acceso a los Documentos Oficiales exige a los cargos públicos a entregar las actas o los documentos en el plazo de tres días laborables desde la fecha de recepción de la solicitud para examinarlos o copiarlos. En el caso de existir un problema técnico que impida cumplir con ese plazo, deberán hacer constar por escrito la fecha prevista de su presentación o bien justificar los motivos por los que determinados documentos están sujetos a exención. (De hecho, son muy pocos los documentos, salvo por ejemplo los expedientes médicos, que están protegidos contra la divulgación.) Aunque estas disposiciones legales no garantizan que las opiniones de los ciudadanos se tengan en cuenta en las decisiones gubernamentales, sí permiten que el público tenga acceso a la información relativa a las actividades que está realizando su gobierno.

Otra forma de actuación "pasiva" del gobierno en relación con la participación ciudadana consiste en la protección dada a aquellas personas que sí participan activamente y que pueden convertirse en el blanco de "pleitos estratégicos destinados a obstaculizar la participación ciudadana" (en inglés "strategic lawsuits against public participation" o SLAPPs). Estas demandas se ponen con el objeto de silenciar a los ciudadanos que, en pleno ejercicio de sus derechos constitucionales de participar en una discusión pública, se oponen a los planes de una promotora inmobiliaria o instan al gobierno a designar un inmueble como monumento histórico. La demanda, pese a carecer de fundamento, puede no obstante tener éxito para eliminar la oposición de algunas personas al no tener éstas los medios para costear los gastos que suponen su defensa en un tribunal.[24] Georgia pertenece a un número reducido de estados que han promulgado leyes destinadas a frenar los pleitos de este tipo.[25] Si se determina que se ha puesto una demanda con fines indebidos, como pueden ser los intentos de suprimir el derecho de libre expresión o de elevar una petición al gobierno o bien con fines de hostigamiento, de provocar demoras innecesarias o de aumentar los costes, un tribunal puede desestimar la demanda y obligar a los demandantes a pagar las costas, incluidos los gastos de abogados, a la parte perjudicada.[26]

Pasando a las formas más "activas" para facilitar la participación pública, examinaré en primer lugar las posibilidades que se presentan en el ámbito de la planificación. Éste es un terreno en el que los ciudadanos pueden ejercer una influencia considerable y a largo plazo sobre los programas de conservación.

La Ley Nacional de Conservación del Patrimonio Histórico de 1966 (NHPA) es la ley central para la conservación del patrimonio histórico del país. Como una de las condiciones para la participación de un estado en el programa federal de conservación, esta ley exige la provisión de una "participación pública adecuada".[27] El Funcionario Estatal del Programa Nacional para la Conservación del Patrimonio Histórico (SHPO), el funcionario estatal responsable de la administración del programa nacional para la conservación del patrimonio histórico en cada estado, está obligado a "formular y poner en práctica un plan integral para la conservación de los bienes históricos a escala estatal."[28] El Servicio Nacional de Parques ha elaborado unas normas en relación con la Ley NHPA, cuya finalidad es aclarar en qué consiste el proceso de planificación.[29] Dicho organismo también ha promulgado las Normas del Secretario del Interior para la Planificación de la Conservación, en las que se dan orientaciones específicas acerca de la participación ciudadana. En el preámbulo de estas normas se declara que "Una participación ciudadana temprana y continuada es vital en la aceptación por el comité de las decisiones de planificación en materia de conservación."[30] Con el fin de proporcionar una ayuda adicional, el Departamento del Interior ha publicado

[11] Un ejemplo del segundo enfoque lo constituye el mecanismo de revisión y comentario utilizado por muchos organismos públicos. Consiste en que, tras desarrollar la propuesta internamente, ésta se presenta a los ciudadanos solicitando sus comentarios, para luego revisarla (o no) antes de publicar la versión definitiva. Si bien es capaz de obtener aportaciones significativas de los ciudadanos, este proceso frecuentemente se ha sido descrito como "decidir, proclamar y defender", expresando el tópico existente sobre la incapacidad de los administradores para tener en cuenta verdaderamente los puntos de vista del público. John S. Applegate, Beyond the Usual Suspects: the Use of Citizens Advisory Boards in Environmental Decisionmaking, 73 Ind. L.J. 906-908 (1998). Se pueden emplear diversas técnicas destinadas a mejorar la eficacia de este método para conseguir una participación que abarque amplios sectores de la sociedad, tales como las encuestas, los talleres públicos y los comités consultivos o revisores.

[12] Applegate afirma que existe una relación inversa entre el número de asistentes a una audiencia y su eficacia comunicativa. Las reuniones muy concurridas se producen en respuesta a temas controvertidos y están sujetas a la "ventilación" de protestas y la adopción de posturas defensivas. Las audiencias con un menor número de asistentes, en las que puede darse un verdadero diálogo, suelen ser reuniones rutinarias a las que asisten los "habituales". Véase ídem, pág. 910.

[13] Véase Thomas, supra nota 5, págs. 40-41.

[14] Véase Thomas, supra nota 5, pág. 56.

[15] Véase Applegate, supra nota 10, pág. 904.

[16] Véase Rossi, supra nota 4, pág. 189. En Georgia, la Asamblea General ha aprobado una enmienda a la ley estatal de libre acceso a los documentos oficiales, por la que se obliga a los organismos públicos a hacer disponible por medios electrónicos, incluido Internet, toda la documentación que está en soporte informático. O.C.G.A. § 50-18-70 (g) (1998 & Supp. 1999).

[17] 5 U.S.C. § 552 (1994) (aprobada en 1972).

[18] La finalidad declarada de la ley es la de aumentar la supervisión pública a los organismos federales, mejorando los procedimientos de toma de decisiones "al mismo tiempo que se protegen los derechos de los individuos y la capacidad del Gobierno para cumplir con sus responsabilidades." Pub. L. No. 94-409, § 2, 90 Stat. 1241 (1976).

[19] O.C.G.A. § 50-14-1 et seq. (1998 & Supp. 1999).

[20] O.C.G.A. § 50-18-70 et seq. (1998 & Supp. 1999).

[21] La ley dispone que las reuniones de todo organismo público (así como de sus respectivos comités permanentes o especiales) han de ser de libre acceso siempre que se celebre una reunión con el quórum necesario de sus miembros, con arreglo a un calendario, una convocatoria o una notificación, en un lugar y hora previamente concertados, en la que se discutan, presenten o actúen sobre asuntos o la normativa oficiales. O.C.G.A. § 15-14-1 (a)(2) (1998 & Supp. 1999). Únicamente podrán celebrarse reuniones a puerta cerrada bajo unas circunstancias muy restringidas. Entre las reuniones de este tipo con las que se podrían encontrar los conservacionistas se incluyen las discusiones sobre futuras adquisiciones de propiedades inmobiliarias y las de personal en las que esté implicado un funcionario público. § 50-14-3 (4) y (6) (1998).

[22] O.C.G.A. § 50-14-1(e) (1998 & Supp. 1999).

[23] O.C.G.A. § § 50-14-1 (b), 15-14-5 (b) y 15-14-6 (1998).

[24] La Corte Suprema de EE UU ha dicho, "Sin duda un pleito puede ser utilizado . . . como un poderoso instrumento de coacción o de represalia. . . . Independientemente de cuán inmeritorio sea. . . el pleito, lo más probable es que [la persona objeto del pleito] tenga que contratar a un abogado e incurrir en considerables gastos legales para defenderse contra él.", Bill Johnson's Restaurants v. NLRB, 461 U.S. 631, 640-41 (1983).

[25] Daniel A. Kent y Douglas M. Isenberg, Georgia's New Anti-SLAPP Statute: Protecting the Right of Free Speech Against Meritless Claims, 2 Ga. B. J. 26-28 (Junio de 1997)

[26] O.C.G.A. § 9-11-11.1 (Supp. 1999).

[27] 16 U.S.C. § 470a(b)(1) (1994).

[28] 16 U.S.C. § 470a(b)(3) (1994). Se puede encontrar más información sobre el Programa de Planificación de la Conservación del Patrimonio Histórico del Servicio Nacional de Parques en la página Web http://www2.cr.nps.gov/pad/. En esta página podrá encontrar copias electrónicas del plan completo o bien un resumen del mismo para todos los estados y territorios de EE UU. Para información sobre los inicios de la planificación integral de la conservación del patrimonio estatal bajo la Ley NHPA, consulte Elizabeth A. Lyon, The States: Preservation in the Middle, in The American Mosaic 105-106 (Robert Stipe ed., US/ICOMOS 1987). Además de elaborar un plan de conservación para todo el estado, el SHPO es el responsable de nominar los bienes inmuebles candidatos a ser inscritos en el Registro Nacional de Lugares Históricos, prestar asistencia técnica a los organismos federales, estatales y locales y al público, participar en la revisión de actividades federales que afectan a los bienes históricos y colaborar con los gobiernos locales en la obtención de la certificación para participar en el programa.

[29] "Elaborar y poner en práctica un proceso de planificación integral para la conservación del patrimonio histórico a escala estatal; esta responsabilidad de máxima prioridad implica la organización de actividades de conservación (identificación, evaluación, registro y tratamiento de los bienes históricos), según una secuencia lógica e interrelacionada, que permitan tomar decisiones y/o hacer recomendaciones efectivas y eficientes en lo relativo a la conservación dentro del estado." 60 C.F.R. § 61.4(b)(3) (1998).

[30] Estas normas forman parte de Las Normas y Directrices del Secretario del Interior para la Arqueología y la Conservación del Patrimonio Histórico, éstas son las aceptadas nacionalmente para la realización de diversas actividades relacionadas con la conservación del patrimonio histórico. Se pueden obtener a través del Servicio Nacional de Parques. Según estas directrices es recomendable la participación de historiadores, historiadores especialistas en arquitectura, arqueólogos, arquitectos especialistas en historia, folkloristas y especialistas de disciplinas similares, particulares, organizaciones y comunidades interesadas y los usuarios potenciales del plan de conservación. También recomiendan la coordinación con otras actividades de planificación a nivel local, estatal, regional y nacional.

Reaching Out, Reaching In, una guía destinada a fomentar una participación efectiva de los ciudadanos en los programas estatales de conservación del patrimonio histórico.[31] El Servicio Nacional de Parques también contempla que se realice una evaluación periódica y "rigurosa" del programa estatal, sometiendo a examen un amplio abanico de actividades sujetas a la Ley NHPA, incluidas la planificación integral de la conservación y la participación pública.[32]

En el cumplimiento de sus obligaciones bajo esta legislación federal, el SHPO y el personal a su cargo de la División para la Conservación del Patrimonio Histórico (HPD) del Departamento de Recursos Naturales de Georgia han elaborado una publicación titulada New Visions: The Preservation Plan for Georgia's Heritage (Nuevas Visiones: Plan para la Conservación del Patrimonio Histórico de Georgia).[33] El SHPO buscó la participación ciudadana en dos fases: durante el periodo de recopilación de información previo a la elaboración del borrador del plan y, de forma más limitada, durante la revisión del mismo. Se emplearon varias técnicas distintas para llegar al público. En primer lugar la HPD repartió un cuestionario entre el público en general y grupos conservacionistas representativos, con el fin de conocer sus comentarios, preocupaciones y prioridades. A continuación, el equipo de planificación visitó seis ciudades distribuidas por todo el estado de Georgia, donde se celebraron foros que habían sido anunciados previamente mediante una amplia campaña de anuncios en la prensa y de invitaciones personales. La estructura de los foros permitió compartir la información con los ciudadanos para después solicitar sus opiniones sobre los recursos históricos, las posibilidades para la conservación, los servicios de la HPD y los objetivos del plan. Los métodos de recopilación de datos incluyeron el debate y los comentarios por escrito. Se pidió a los participantes que votasen sobre sus máximas prioridades. Los objetivos de conservación más prioritarios que surgieron de los foros fueron revisados en una mesa redonda celebrada en la Conferencia Estatal para la Conservación del Patrimonio Histórico y se pidió a los participantes que dieran sus sugerencias respecto a cuáles eran las prioridades más importantes que podían contribuir a alcanzar a esos objetivos. Por último, se llevaron a cabo entrevistas en profundidad con un grupo escogido de los líderes conservacionistas de Georgia.[34]

El personal de la HPD redactó una versión preliminar del plan basado en los comentarios de este público junto con el análisis de otros datos, informes especiales sobre temas de conservación y una revisión de los planes estatales anteriores y los planes integrales locales. Conforme se elaboraba el plan, la HPD solicitó las reacciones del Comité Revisor del Registro Nacional de Georgia, de la asociación conocida como Georgianos para la Conservación y de un grupo selecto de líderes conservacionistas. En la segunda fase de participación pública se pidió a un grupo de 37 lectores, seleccionados de modo que representasen un amplio espectro de opiniones, regiones, nivel de conocimientos profesionales y de áreas de interés en la conservación, que revisaran y dieran sus comentarios sobre el plan. El plan finalizado fue aprobado y se instrumentó mediante planes de acción anuales.[35]

Una de las fuentes de información utilizadas en la elaboración del plan estatal fueron los planes de conservación desarrollados por las comunidades locales.[36] Muchas comunidades en diversos puntos de los Estados Unidos han desarrollado planes de conservación formales por escritos, reconciliándose en un solo documento toda la normativa y los procedimientos relacionados con los recursos históricos de la comunidad.[37] El plan del estado de Georgia puede servir como modelo para el proceso de desarrollo de un plan local de conservación[38], en el que se han integrado las Normas del Secretario del Interior para la Planificación de la Conservación. Bajo el apartado "Consenso de la Comunidad sobre Objetivos y Prioridades", el modelo recomienda que el proceso incluya una muestra representativa de amplios sectores de la sociedad.[39] Un segmento del público, los residentes de las poblaciones y áreas urbanas históricas, merece una especial consideración. La Carta de ICOMOS/EEUU para la Conservación de Poblaciones y Áreas Urbanas Históricas afirma que "los residentes ... deben participar de una forma activa y continuada en el proceso de planificación. ... Se debe buscar activamente sus reacciones y comentarios sobre todas las propuestas para el área, tanto públicas como privadas.[40] Si bien es importante que cada comunidad local disponga de su propio plan de conservación en el que se articulen los objetivos para esa comunidad, es aún más importante que dichos objetivos se integren en la planificación comunitaria de ámbito más general. Ello ayudará a asegurar que esa planificación sea tenida en cuenta por otros programas como los sobre usos del suelo, de transporte y de desarrollo urbanístico. La Carta para la Conservación de ICOMOS/EEUU avala este enfoque al declarar que la conservación de las poblaciones y áreas urbanas históricas ha de ser un componente integral del proceso de planificación de cada comunidad.[41]

El estado de Georgia fue uno de los primeros en adoptar legislación sobre la gestión del desarrollo con la aprobación de la Ley de Planificación de Georgia de 1989.[42] Esta ley requiere que cada gobierno local dentro del estado elabore un plan integral a largo plazo. La finalidad del plan es la de identificar los objetivos comunitarios, tanto a corto como a largo plazo, así como determinar el modo en que el gobierno local pretende alcanzarlos. Lo ideal sería utilizarlos en la toma de decisiones diarias por parte del gobierno local. El hecho de no disponer de un plan aprobado puede suponer la pérdida de la financiación estatal para diversas actividades. Aunque el ámbito de actuación de la gestión del desarrollo es de mayor alcance que el de la conservación del patrimonio histórico, casi toda la legislación al respecto incluye la conservación del patrimonio como un objetivo y/o un elemento obligatorio de la planificación.[43] Al incluir la conservación junto con otros elementos claves, la planificación integral favorece una mejor coordinación entre la conservación y otros controles del uso del suelo tales como la zonación.[44] La ley de Georgia exige que se contemplen los recursos históricos conjuntamente con el uso del suelo, el desarrollo económico, el equipamiento colectivo, la población, la vivienda y los recursos naturales.[45]

El Departamento de Asuntos Comunitarios de Georgia, responsable de supervisar el cumplimiento de la Ley de Planificación de Georgia, ha establecido normas y regulaciones obligando a los gobiernos locales a celebrar al menos dos audiencias públicas antes de presentar el plan para su aprobación. Al menos una de las audiencias ha de realizarse antes de desarrollar el plan con el fin de informar a los ciudadanos de la finalidad y proceso del mismo y para obtener sus opiniones respecto a las necesidades y objetivos. Se celebra una segunda audiencia después de preparar el plan preliminar para permitir que los residentes hagan sugerencias, nuevas aportaciones o correcciones. Por último, el órgano local de gobierno ha de actuar oficialmente para aprobar la versión preliminar del plan y certificar que se han cumplido los requisitos sobre participación ciudadana antes de presentarlo a las autoridades regionales o estatales para su aprobación.[46]

Otra área en donde existen oportunidades para la participación ciudadana es durante el proceso de inclusión de las propiedades históricas en un catálogo oficial o su designación como monumentos o áreas históricas por las autoridades gubernamentales. El inventario básico de los bienes históricos más importantes del país es el Registro Nacional de Lugares Históricos, un catálogo de las propiedades inmobiliarias que han sido nominadas y aceptadas por su importancia histórica, arquitectónica, arqueológica, cultural o de ingeniería, a escala nacional, estatal o local. Los criterios de inclusión y el proceso de registro se establecen en la Ley Nacional para la Conservación del Patrimonio Histórico de 1966 y las disposiciones adoptadas por el Servicio Nacional de Parques para su puesta en práctica.[47] Uno de los aspectos más significativos de este programa es el hecho de que cualquier ciudadano o grupo puede iniciar, redactar y presentar una nominación al Registro Nacional. Si la nominación está adecuadamente documentada y parece cumplir los criterios para su evaluación, recibe la misma consideración que la que se da a una nominación desarrollada por un organismo público. Aunque se trata de un programa federal, depende en alto grado de sus socios estatales y locales. El Registro Nacional es uno de los programas de conservación más populares entre los ciudadanos de Georgia. Con alrededor de 1.900 lugares inscritos, representando más de 50.000 inmuebles históricos, Georgia ocupa el sexto puesto entre todos los estados de la nación al tiempo que se reciben solicitudes de nuevas nominaciones en números sin precedentes.[48] La participación ciudadana ha sido un distintivo del programa de Georgia.[49]

---

[31] Susan L. Henry, editor, National Park Service, Interagency Resources Division, (1993).

[32] 60 C.FR. § 61.4(c) (1998).

[33] Publicado por la Historic Preservation Division, Georgia Department of Natural Resources, 1995. Este plan también está disponible en formato electrónico en la página Web http://www.dnr.state.ga.us/dnr/histpres/vision.html.

[34] Véase ídem, págs. 55-57. A pesar de la utilización de una serie de técnicas distintas para solicitar las opiniones de los ciudadanos, la participación obtenida concuerda con dos afirmaciones previamente indicadas: la gente no tiende a participar a menos que los temas les afecten directamente y suelen estar representados por grupos. Aunque menos de 100 personas respondieron al cuestionario, el plan describió la respuesta obtenida como representativa de "un amplio espectro de organizaciones, territorios del estado, disciplinas profesionales, actividades de voluntarios y puntos de vista." A los foros asistieron sólo 411 personas de un estado con una población superior a los siete millones. De nuevo, el plan afirmó que estos participantes representaban a "muchas comunidades y organizaciones" y que "pusieron de manifiesto puntos de vista muy divergentes sobre la conservación y los lugares históricos, así como la existencia de necesidades muy diversas para los servicios de conservación en todo el estado de Georgia." Cuando el autor de este trabajo, que asistió al foro de Decatur, preguntó a los asistentes cuántos no eran profesionales de la conservación, únicamente dos personas levantaron la mano. De hecho, el grupo más importante entre los asistentes al foro estaba formado por arqueólogos profesionales.

[35] Véase ídem.

[36] Desde 1983, el estado ha puesto a disposición de las Comisiones de Planificación y Desarrollo de Área (actualmente Centros de Desarrollo Regionales) subvenciones para la contratación de especialistas en la planificación de la conservación con el fin de ayudar a las comunidades locales en el desarrollo y puesta en práctica de los planes y programas de conservación.

[37] Bradford J. White and Richard J. Roddewig, Preparing a Historic Preservation Plan, 4 (American Planning Association, 1994).

[38] Constitución de Georgia. El artículo 9, § 2, párrafo 4, otorga explícitamente competencias a los gobiernos locales para planificar y zonificar, pero también permite que la Asamblea General limite este poder mediante estatutos de aplicación general.

[39] Véase New Vision, supra nota 32, Apéndice.

[40] ICOMOS/USA A Preservation Charter for the Historic Towns and Areas (1992). Uno de los cuatro objetivos básicos de la conservación de las poblaciones y áreas urbanas históricas dice en parte: "Los propietarios y residentes son fundamentales para el éxito del proceso de protección por lo que se les deben dar todas las oportunidades posibles para participar democrática y activamente en las decisiones que afecten a cada población y área histórica."

[41] Véase ídem.

[42] O.C.G.A. 50-8-1 et seq. (1998).

[43] David Listokin, Growth Management and Historic Preservation: Best Practices for Synthesis, 29 Urb. Law. 202 (1997). Otros estados con leyes de planificación integral son Delaware, Florida, Hawaii, Maine, Maryland, New Hampshire, New Jersey, Oregon, Rhode Island, Vermont y Washington.

[44] Dicha coordinación, aunque dictada por la lógica, está ausente en muchos casos. Existen otras ventajas. La conservación, al estar incluida en el plan integral de la comunidad, suaviza las críticas acerca de que la conservación forma parte de un movimiento para frenar el desarrollo [en inglés este rechazo vecinal se conoce como "Not in My Back Yard" (NIMBY), es decir, "No en el patio de mi casa"]. Véase ídem, págs. 206 y 210.

[45] O.C.G.A. , § 50-8-1, et seq. (1998).

[46] Rules and Regulations of the State of Georgia, Capítulo 110-3-2(4).

[47] 16 U.S.C. §470a (1994); 36 C.FR. Part 60 (1998).

[48] Preservation Georgia, Georgia Department of Natural Resources, Historic Preservation Division, abril/mayo de 1999, pág. 2.

[49] La División para la Conservación del Patrimonio Histórico también tiene responsabilidades en relación con el Registro de Lugares Históricos de Georgia. Todas los bienes inscritos en el Registro Nacional pasan automáticamente al Registro de Georgia, el cual se creó principalmente para facilitar la obtención de subvenciones estatales e incentivos fiscales y para garantizar que los recursos históricos afectados por proyectos estatales sean considerados bajo la Ley de Política Medioambiental de Georgia. Los requisitos de participación ciudadana del Registro Nacional satisfacen los requerimientos para la inscripción en el Registro de Georgia.

Todas las nominaciones han de estar en conformidad con el plan para la conservación del patrimonio histórico aprobado por el estado (el cual se desarrolla con la participación ciudadana), y éste está obligado a consultar con las autoridades locales en el proceso de nominación. Asimismo, el estado ha de notificar a los propietarios afectados y a los representantes elegidos de la jurisdicción donde la propiedad está situada, con un plazo mínimo de 30 días anteriores a la fecha en que será considerada la nominación por el comité revisor estatal. Se han de proporcionar copias de la nominación a cualquier persona que lo solicite y deben estar disponibles en lugares públicos tales como las bibliotecas o los juzgados a fin de permitir la preparación de alegaciones antes de su revisión. En el caso de las nominaciones que incluyen más de 50 propiedades, se puede publicar un anuncio en la prensa y se recomienda la convocatoria de una reunión informativa pública en las inmediaciones del lugar nominado. Una vez aprobada por el comité revisor, todos los comentarios recibidos por el estado y cualquier objeción formulada por los propietarios[50] deberán entregarse al Servicio Nacional de Parques junto con la nominación. Las normas contemplan además su publicación en el Registro Federal y brindan una última oportunidad a cualquier persona u organización para elevar una petición al Conservador del Registro Nacional, solicitándole que acepte o rechace la nominación.[51] En las comunidades que han sido designadas como Gobiernos Locales Certificados (CLG) bajo la Ley NHPA, existen oportunidades adicionales para la participación pública. El estado puede delegar algunas de las responsabilidades que le corresponden en el proceso de registro nacional a los CLG.[52] Entre otros requisitos, los CLG tienen la obligación de procurar una adecuada participación ciudadana y de recomendar las propiedades históricas para su inclusión en el Registro.[53] En Georgia hay 56 CLG, la tercera cifra más alta del país, proporcionando a los ciudadanos locales más oportunidades para contribuir al Registro Nacional y para participar en otros programas de planificación y de protección.

Un área en donde la participación ciudadana tiene una importancia aún más crítica es la de la designación de las propiedades y áreas históricas por las comisiones locales de conservación del patrimonio histórico. Hay más de 2.000 comisiones locales dentro de los EEUU, teniendo muchas de ellas poder para regular cambios en el aspecto exterior de los edificios históricos, así como para demorar o rechazar las solicitudes de permisos de derribo. El director ejecutivo de la Alianza Nacional de Comisiones de Conservación ha comentado que es el aspecto local del programa de conservación norteamericano "¡el que tiene garras!" (es decir, el que tiene fuerza para hacerse cumplir)[54] La designación puede tener importantes implicaciones para los propietarios. Si bien sus derechos en esta área están protegidos tanto por disposiciones de la constitución federal como por las constituciones y leyes de cada estado, no obstante, están sujetos a legítimas restricciones con respecto al uso que hacen de las propiedades designadas como patrimonio histórico.[55] Un principio que subyace a estas protecciones legales es el que afirma que todo ciudadano tiene derecho al "debido proceso", es decir, a la imparcialidad en la formulación, administración y aplicación de las leyes. Un principio fundamental del concepto de debido proceso es que los individuos afectados por una acción gubernamental tienen derecho a ser notificados y a ser oídos.[56] Entre los motivos de contestación más frecuentes ante las actuaciones gubernamentales en el ámbito de las ordenanzas de conservación locales, se encuentran las situaciones en las que no se ha notificado debidamente a los propietarios de la designación propuesta o bien defectos en los procedimientos de las audiencias públicas al no proporcionar oportunidades adecuadas para presentar testimonios o pruebas que refuten el testimonio de otros.[57]

La Ley para la Conservación del Patrimonio Histórico de Georgia estableció un marco de actuación para los gobiernos locales referente al desarrollo de las ordenanzas de conservación y a la iniciación del proceso de designación de las propiedades y áreas históricas. Establece la obligatoriedad de la participación ciudadana en dos puntos distintos: en el momento de designación de las propiedades o áreas específicas y en el momento en que el propietario de una propiedad designada o de una propiedad dentro del área designada solicita un permiso para efectuar un "cambio material" en el aspecto externo de la misma. En el primer caso, la comisión de conservación y el órgano gubernamental local están obligados a celebrar una audiencia pública sobre la ordenanza propuesta. La notificación de la audiencia debe publicarse al menos tres veces en un periódico principal de circulación general dentro de la jurisdicción y una notificación escrita ha de ser enviada por correo a todos los propietarios y ocupantes de los inmuebles dentro del área nominada.[58] Algunas ordenanzas locales prevén una notificación pública más exigente que el requerido por la ley estatal. La ordenanza de conservación del condado de DeKalb exige la notificación por escrito a los propietarios y ocupantes de los inmuebles colindantes a las propiedades o áreas nominadas y la colocación de carteles en las propiedades individuales nominadas o en las calles públicas en todos los puntos de intersección con los límites de las áreas históricas.[59] Estas medidas tienen el claro propósito de maximizar la participación ciudadana. En la audiencia pública, a los asistentes se les da la oportunidad de comentar verbalmente la designación propuesta y se les permite presentar comentarios por escrito para su incorporación a las actas. Después de la audiencia pública, el órgano gubernamental local ha de adoptar formalmente la ordenanza de designación, — también en una reunión pública. Los gobiernos locales proporcionan de forma rutinaria oportunidades adicionales para que los ciudadanos puedan opinar sobre estos y otros asuntos en sus reuniones.[60]

Antes de concluir, hay otras tres oportunidades para la participación pública que merecen ser mencionadas. La Asamblea General de Georgia autorizó la creación de Comités Informativos Mixtos sobre la Conservación del Patrimonio Histórico durante ambas sesiones legislativas de 1997 y 1998. Los comités, compuestos por miembros de ambas cámaras legislativas y otras personas nombradas que representaban una diversidad de intereses en el ámbito de la conservación, celebraron audiencias por todo el estado para que los ciudadanos tuvieran la oportunidad de dar sus opiniones. Basada en esta participación, las recomendaciones de los comités se orientaban a un programa de administración para el patrimonio histórico propiedad del estado, deducciones fiscales, estrategias de desarrollo, turismo, arqueología, comisiones de conservación locales y subvenciones/ayudas económicas. Varias normas o disposiciones basadas en sus recomendaciones ya han sido promulgadas.[61]

Otra iniciativa, dirigida a un grupo que durante muchos años ha tenido una escasa representación en el área de la conservación, es la Red de Conservación del Patrimonio Histórico Afroamericano (GAAHPN). Constituida en 1989, esta red, que constituye la primera de su tipo en el país, se ha convertido en un medio para recabar las opiniones de este segmento de la comunidad a la vez que nexo de comunicación entre las personas que están trabajando en la conservación del importante legado físico y cultural de la comunidad negra en toda Georgia. Este esfuerzo ha dado lugar a la inclusión de iniciativas de conservación afroamericanas en el plan estatal de conservación y a un incremento tanto de los bienes inscritos en el Registro Nacional como en las designaciones locales de lugares relacionados con el patrimonio afroamericano.[62]

Por último, en la discusión de la participación pública en Georgia, ha de ser tenido en cuenta el papel de las organizaciones no lucrativas, especialmente el del Georgia Trust For Historic Preservation. Fundado en 1973, el Georgia Trust es la mayor organización estatal con fines no lucrativos en todo el territorio de los Estados Unidos con cerca de 10.000 miembros, sirviendo de modelo para otras organizaciones del país.[63] Con una plantilla de profesionales retribuidos y numerosos voluntarios provenientes de sus miembros, esta organización actúa como defensora de los intereses de sus socios en materia de conservación. Ha desempeñado un papel fundamental en el desarrollo del plan de conservación del estado, los trabajos del los Comités Legislativos Mixtos y otras iniciativas públicas de planificación. El Georgia Trust también coordina las actividades de los Georgianos para la Conservación, un consejo que moviliza a los conservacionistas del pueblo llano de un extremo a otro del estado en la defensa de las leyes, programas y política en materia de conservación.[64]

En conclusión, el estado de Georgia ofrece un amplio abanico de oportunidades para participar en los programas y actividades de conservación del patrimonio histórico, incluidos los que están relacionados con los procesos de planificación y de registro. El que estas oportunidades den lugar a mejores decisiones de planificación y a una mayor protección del patrimonio histórico depende en gran medida de la voluntad de los ciudadanos y de los miembros interesados dentro de la comunidad de conservacionistas a mantener una participación activa y continuada.

---

[50] Los inmuebles no podrán ser inscritos en el Registro si un propietario particular o la mayor parte de los propietarios del área se oponen a su inclusión o designación. Las protecciones medioambientales otorgadas por la ley se aplican tanto a los bienes inmuebles candidatos a ser inscritos en el Registro como a aquellos que ya están registrados. 16 U.S.C. § 470a. (1994). Sin embargo, dichos requerimientos de consentimiento de los propietarios sientan un desafortunado precedente legal, ya que algunos estados exigen el consentimiento de los propietarios para la designación local a pesar de que la Corte Suprema de EE UU ha mantenido claramente que dicho consentimiento no es obligatorio. Véase J. Myrick Howard, Where the Action Is: Preservation and Local Governments, in The American Mosaic 138 (Robert Stipe ed., 1987).

[51] 36 C.F.R. § 60.6 (1998).

[52] Como mínimo, los CLG de Georgia revisan las nominaciones locales antes de su presentación al Comité Revisor del Registro Nacional de Georgia. También tienen derecho a solicitar subvenciones federales de conservación reservadas para ellos y a participar en otras actividades de formación.

[53] 36 C.F.R. § 61.5. (1998) Los requisitos pueden incluir reuniones abiertas al público y la publicación de las actas y los procedimientos.

[54] Pratt Cassity, Still Local After All These Years . . .", 19 CRM No. 6 (1996).

[55] Tanto en la Constitución de EEUU como en la de Georgia se establece que nadie puede ser privado de su vida, libertad o propiedades, salvo en conformidad con el debido proceso de la ley. Constitución de EE UU, Enmiendas 5 y 14; Constitución de Georgia (1998) artículo I, Sec. 1, Párr. I. Véase también Penn Central Transportation Co. v. New York City, 438 U.S. 104 (1978).

[56] Un tratamiento completo del concepto de debido proceso va mucho más allá del alcance de este trabajo. Sin embargo, se puede encontrar una discusión de este tema útil para los conservacionistas en Bradford J. White y Paul W. Edmondson, Procedural Due Process in Plain English (National Trust for Historic Preservation, 1994).

[57] Véase idem.

[58] Las notificaciones han de ser publicadas o enviadas en un plazo no inferior a 10 días y no superior a 20 días antes de la audiencia pública.

[59] Code of DeKalb County, Capítulo 13.5 (Rev. 1988).

[60] O.C.G.A. § 44-10-26 (1982 & Supp. 1999). Para comentarios adicionales sobre la Ley para la Conservación del Patrimonio Histórico de Georgia, véase John C. Waters, Maintaining a Sense of Place, A Citizen's Guide to Community Preservation (1983).

[61] Georgia Department of Natural Resources, Historic Preservation Division, 1998 Annual Report (marzo de 1999).

[62] Véase New Vision, supra nota 32, Capítulos 4 y 5.

[63] En la actualidad, existen organizaciones no lucrativas, de ámbito estatal, en la mayoría de los estados. La afiliación conjunta de estas organizaciones sobrepasa los 55.000 socios y tienen más de 136 empleados trabajando a tiempo completo para las mismas. David J. Brown, Statewide Preservation Organizations and NHPA, CRM, supra nota 53. En 1998, al Georgia Trust le fue concedido el Premio por Excelencia Organizativa del Trust Nacional para la Conservación del Patrimonio Histórico. 24 The Rambler (Georgia Trust for Historic Preservation) Núm. 14, pág. 2 (noviembre/diciembre de 1998). El Georgia Trust mantiene un sitio en la World Wide Web en la dirección www.georgiatrust.org.

[64] GAPA ha desempeñado un papel decisivo en la consecución de muchos avances, logrados con gran esfuerzo, en materia de conservación, incluyendo la creación del programa de subvenciones "Heritage 2000", incentivos fiscales sobre los impuestos de edificios históricos, el Registro de Lugares Históricos de Georgia y la inclusión de aspectos relativos a la conservación en la Ley de Planificación Integral de Georgia y en la Ley de Política Medioambiental de Georgia.

PROTECTION OF MONUMENTS AND HISTORIC SITES, AND LISTING OF BUILDINGS IN GHANA

Dometi Kofi Sorkpor[1]
ICOMOS Ghana

Monuments in Ghana

Basically when one mentions monuments in Ghana one must know what monuments are. To debunk the myth surrounding monuments which my paper seeks to do presently, monuments are referable to the following objects:

(a) Forts and Castles
(b) Mosques
(c) Traditional houses
(d) Slave houses

Historical Sites

Further to the mention of the aforesaid monuments there are places in Ghana which are referred to as historical sites which to all intents are purpose abound in multiple folds in Ghana which for ease of reference I list as follows:

(a) The Kakum National Park at Kakum
(b) The Crocodile Pond at Paga
(c) The lake Bosumtwi in Kumasi
(d) The Fetish Shrines in Ashanti

Forts and Castles

Forts and Castles in Ghana to a large extent are national monuments as well as historical sites. The forts and Castles of Ghana constitute very important treasures and a legacy of the historic past of Ghana and serve as the basis of future developments in modern Ghana.

Before I make any further expatiation on forts and castles in Ghana mention must be made of the countless number of forts and castles which were built in Ghana.

(a) Christiansborg Castle in Accra (1661)
(b) Fort Good Hope in Senya Bereku (1705)
(c) Fort Patience in Apam (1697)
(d) Fort Amsterdam in Abandze (1639)
(e) Fort Williams in Anomabu (1753)
(f) Cape Coast Castle in Cape Coast (1653)
(g) St. Jorge in Elmina (14829
(h) Fort St. Jago in Elmina (1660)
(i) Fort St. Sebastian in Shama (1520)
(j) Fort Orange in Sekondi (1670)
(k) Fort Batenstein in Butre (1656)
(l) Fort Metal Cross in Discove (1656)
(m) Cross friedrichsburg in Princestown (1683)
(n) Fort St. Anthony in Axim (1515)
(o) Fort Appollonia in Beyin (1768)

Who built these forts and castles

The aforementioned forts and castles were built by various Europeans who came to Ghana with varying motives such as Christianization, trade and colonization.

Some of these Europeans are as follows:

(a) The Portuguese
(b) The Dutch
(c) The French
(d) The Britons
(e) The Danes
(f) The Swedes
(g) Bradenburg Prussians

Most of these forts and castles were initially built for use by the said Europeans as warehouses, refuelling points and storage points for slaves and ships in transit to the new world and other destinations in Europe.

Today these forts and castles are serving multiple and varying purposes like the seat of government (Osu Castle in Accra formerly known as the Christiansborg Castle) post offices, museums, rest houses etc.

Mosques

These monuments are a reminder of the Moslem influence in the Northern and Upper Regions of Ghana. This is a clear manifestation of the architecture in Northern and Upper Regions of Ghana today.

Altogether there are eleven (11) of such Mosques in the Northern and Upper Regions of Ghana notable amongst which is the Larabanga Mosque.

Larabanga Mosque

It was built between 1643 and 1675 by a man known as Imam Braimah. The mosque possesses a fine illuminated Quoran which originally belonged to Imam Braimah.

Slave houses

These slave houses were premises used by European slave traders to hold slaves awaiting transportation to the new world to work on sugarcane plantations.

[1] *Esq. Barrister-at-law, Solicitor of the Supreme Court of Ghana.*

Notable amongst these slave houses were Fort William situate and lying at anomabu and the Elimina Castle at Elmina.

Today Fort Williams is serving as a rest house whilst Elmina until 1972 served as the Ghana Police Recruit Training Centre.

Traditional houses

These traditional houses are made up of mainly Ashanti shrines of which the notable ones are as follows:

(a) The Besease Shrine
(b) The Asenemanso Shrine

The Besease shrine is located at Besease 22km from the centre of Kumasi on the Accra road.

The shrine contains some of the finest bas-relief decorations. It belongs to the Ejisu paramount chief and was amongst the most powerful shrines in Ashanti in the past. It was the shrine Yaa Asantewaa the great Ejisu Queen Mother consulted before leading the Asante armies into the last war with the British.

Asenemanso shrine is located about 8km from the centre of Kumasi on the Sunyani road.

On the whole these shrine houses were in the past symbols of great oracles which were frequently consulted before the Ashanti armies embarked on wars against the British and other Europeans who attempted to colonise Ghana.

Protection of Monuments and Historical sites in Ghana. Why protect them?

These monuments and historical sites are mainly protected firstly for the purposes of tourism.

Tourism today is the third largest foreign exchange earner for Ghana. In this regard great attention is being directed by government to restore and preserve all the aforesaid monuments and historical sites to tract more foreign visitors so as to enhance the foreign exchange being generated by the tourists coming to Ghana.

Secondly these monuments and historical sites are protected so as to preserve them for posterity to examine and make deductions about them. For example the slave houses and forts and castles when protected by way of preservation will enable posterity to learn and know about the trend of the slave trade and the various European powers that Christianized, colonised and traded with its people.

How are the monuments and historical sites protected

The Ghana Museums and Monuments Board has been assigned the sole responsibility of listing and protecting these monuments.

The Ghana Museums and Monuments Board is the Legal Custodian of Ghana's cultural heritage. It was established in March 1957 as a result of the merger of the Interim Council of the National Museum of the Gold Coast and the Monuments and Relics Commission.

The relevant law governing the establishment of the Ghana Museums and Monuments Board is N.L.C. decree 387 of 1969 which is currently being revised.

Listing of buildings and historical sites

Presently the only credible body that is entrusted with this exercise is the Ghana Museums and Monuments Board.

The N.L.C. Decree 387 of 1969 which set it up empowers it to establish museums in Accra and all the regional capitals to enable it collect and collate ideas on the listing of these monuments and historical sites.

Presently the Ghana Museums and Monuments Board has established museums in Accra which has been in operation since the 5th of March 1957.

There is also a Museum of Science and Technology in Accra, the Volta Regional Museum at Ho, the West Africa Historical Museum at Cape Coast, the Upper West Regional Museum at Wa and Upper East Regional Museum at Bolgatanga.

Co-operation between the Ghana Museums and Monuments Board and UNESCO

As far as listing of monuments and historical sites are concerned the Ghana Museums and Monuments Board and UNESCO having been co-operating over years now in the listing of monuments and historical sites in Ghana.

Recently the Forts and Castles in Ghana together with most traditional buildings have been put on the World Heritage List. This means that they have been accorded UNESCO recognition for their uniqueness in history and architectural significance.

Apart from conserving the historic structures the Museums and Monuments Board in collaboration with UNESCO looks for and identifies other buildings and sites which qualify to be declared as Monuments.

Difficulties in Listing

There are not enough legislations backing the Ghana Museums and Monuments Board in its bid to effectively list sites and buildings to be protected and preserved.

In order to overcome this difficulty a Committee has been set up made up of the President of ICOMOS Ghana and some members of the Ghana Museums and Monuments Board to formulate views and ideas and come out with findings to be presented to parliament to form the basis for a legislation to be enacted to expedite work on the listing of more of such buildings and sites.

Thank you,

References

1. Forts and Castles of Ghana by Kwasi J. Anqquandah
2. Ghana Museums and Monuments Board (Mr. Gyamfi)
3. President (Mr. D.S. Kpodo Tay) ICOMOS - GHANA

LA PROTECCIÓN DE MONUMENTOS Y SITIOS HISTÓRICOS Y EL INVENTARIO Y CATALOGACIÓN DE EDIFICIOS EN GANA

Dometi Kofi Sorkpor[1]
ICOMOS Gana

La clasificación de monumentos en Gana comprende dos tipos de bienes: los monumentos propiamente dichos (castillos, mezquitas, casas tradicionales y casas de esclavos), y los sitios históricos (Parque Nacional de Kankum, Laguna de los Cocodrilos en Paga, Lago de Bosumtwi en Kumasi, y los Santuario de Fetiches en Ashanti).

Los fuertes y castillos son muy numerosos y se extieden por diversos lugares del país (entre ellos, el castillo de Cristiamburgo (1661), y los fuertes de Buena Esperanza (1705), Paciencia (1697), San Jorge (1482), Santiago (1660) San Sebastián (1520), San Antonio (1515) Williams (1753), Apolonia (1768), etc.). Estos bienes no son solamente un legado de la historia, sino que sirven como elementos para el futuro desarrollo del país. Construidos entre los siglos XV y XVIII, dan testimonio del paso sucesivo de distintos pueblos europeos (portugueses, holandeses, franceses, británicos, daneses, succos y prusianos) que acudieron a Gana con distintos propósitos como la cristianización, el comercio y la colonización. Originalmente sirvieron como almacén de mercancías, o como puntos para el abastecimiento de las naves con destino al nuevo mundo o a distintos lugares de Europa. También sirvieron para el almacenamiento de esclavos. Hoy en día se utilizan para diversas funciones, entre ellas, la de albergar la sede del gobierno en el castillo de Osu de Acra (formalmente conocido como de Cristiamburgo), así como oficinas de correo, museos, albergues, etc.

Las 11 mezquitas existentes representan la influencia islámica en las regiones del norte y del interior. Entre ellas, destaca la de Larabanga, construida entre 1643 y 1675 por Iman Braimah, al cual perteneció un Corán finamente decorado que se conserva en ella.

Las casas de esclavos sirvieron para que los europeos dedicados a su comercio les albergaran en ellas hasta que eran trasladados a las plantaciones de azúcar de América. Son notables Fort Williams (1753) en Anomabu, que hoy en día se usa como albergue, y el castillo Elmina, en la ciudad del mismo nombre, que hasta 1972 fue usado como centro de reclutamiento y formación de la policía.

Las casas tradicionales constituyen fundamentalmente santuarios Ashanti. Son especialmente famosas las de Besease, que posee finos bajorrelieves, y la de Asenemanso, situadas ambas a pocos kilómetros de Kumasi. En el pasado, simbolizaron grandes oráculos frecuentemente consultados antes de que los ejércitos Ashanti entraran en guerra con los británicos y otros europeos que trataron de colonizar Gana.

Todos estos monumentos están protegidos principalmente con vistas al turismo, ya que éste constituye la tercera fuente de ingresos provenientes del exterior y favorece el intercambio. La protección y los trabajos de conservación sirven también a la investigación del pasado.

El registro de bienes culturales y el cuidado de los mismos está encomendado al Consejo de Museos y Monumentos de Gana, creado en 1957. En cuanto a la normativa, la más importante es el Decreto 387 de 1969 que actualmente está siendo revisado. Una de las funciones encomendadas al antedicho Consejo consiste en la creación de museos en la capital del país y en las regionales. Así, existe el Museo de Ciencia y Tecnología en Acra, el Museo Regional del Volta en Ho, el Museo Histórico de Africa Occidental y, respectivamente, los museos regionales del Interior Occidental y Oriental en Wa y Bolgatanga.

En lo que respecta al inventario y catalogación de bienes culturales, el Consejo de Museos y Monumentos de Gana y la UNESCO vienen colaborando desde hace años, tratando de identificar otros bienes para ser clasificados como monumentos.. Recientemente, los fuertes y castillos, junto con la mayoría de los edificios tradicionales, han sido inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial.

Desgraciadamente, no existe una normativa suficiente para respaldar la labor de registro de bienes culturales realizada por el citado Consejo con miras a su protección y conservación. Para remediar esta situación se ha creado un comité del que forman parte el presidente de ICOMOS Gana y algunos miembros del Consejo. Dicho comité trabaja para proporcionar al parlamento las bases de una legislación eficaz que sirva para incluir en el inventario muchos otros bienes culturales.

[1] *Abogado. Procurador ante el Tribunal Supremo de Gana.*

HERITAGE PROTECTION IN GREECE. PROTECTION THROUGH PLANNING. PUBLIC PARTICIPATION IN LISTING PROCESSES AND PLANNING.

Athina Christofidou
ICOMOS Greece

In my country, the participation of the public in listing processes and generally in the protection of the Cultural Heritage is not satisfactory. The Greek Constitution of 1975 (art. 24) compels the State to protect the natural and cultural environment and to take all necessary measures, preventive and repressive, in order to achieve this goal. More specifically, concerning the protection of monuments it allows for restrictive measures of the property rights and indemnification of the owners. Given that Greece is a country full of remnants of its past, these measures affect an important part of the population, which, not surprisingly, often adopt a hostile attitude towards the protection of Cultural Heritage.

In order to illustrate this point, I refer to an incident that happened to me, 26 years ago, in a Greek island. I was a student of Architecture, when I arrived at Paros with some fellow students in order to do a project on the fortified village of Naoussa. Since the inhabitants were hesitant in letting us enter their houses, we asked the president of the Community for help. The next morning we heard the following announcement from the village loud-speakers: *"Fellow citizens, the young girls who want to visit your houses do not work for the Tax Service, nor for the Archaeological Service. They are students of the Technical University of Athens and they are doing a research for their degree."*

A quarter of a century has gone by since that morning of April 1973. Now, the public is not so frightened of the Heritage Preservation Services, thanks to the increase in the number of tourists who visit the sites and the protected settlements. Progressively, we have ensured the participation of the public in certain stages of the listing and protection processes. I am going to refer to the nature of this participation in more detail after I present the structure of the competent Services and the principal points of the relevant law.

1.- Competent services for the protection of the Architectural Heritage

Greece is full of monuments, groups of buildings and sites of all the historical eras. Their protection is administered principally by the Ministry of Culture and secondarily by the Ministry of Environment, Urban Design and Public Works. The Minister of Culture is responsible for the listing process, as well as the legal and physical protection of the total of the movable and the majority of the permanent cultural properties, that cover the period from the prehistorical era until today. The Minister of Environment is competent for planning, executing the major public works and controlling the construction of new buildings. Moreover, he is competent for the protection of groups of buildings (traditional settlements and protected urban sectors) and of certain monuments from recent years. The fact that the limit between the responsibilities of the two ministers is not clearly set causes many problems that are difficult to solve.

Directorates of the Ministry of Culture in Athens as well as a network of regional services throughout the country are concerned with the protection of monuments. For the organisation of the services of the Ministry of Culture, the monuments are divided in 3 large periods of history:

1. Monuments of the prehistoric era, the Greek and Roman antiquity.
2. Monuments that belong to the early Christian, Byzantine and post-Byzantine times, up to the foundation of the new Hellenic State in 1830.
3. Monuments posterior to 1830.

For the protection and the management of the monuments of the first period, there exist 25 regional services. For those of the second period there are 14 regional services and for the last ones 8. There are also 6 local Councils of Monuments with a consulting role, concerned with all the matters of the monuments in their region. Centrally there are two councils with consulting role for the minister: the Superior Archaeological Council for the monuments of the two first periods and the Superior Council of Monuments posterior to 1830 for the properties of the last period.

In the Ministry of Environment the central service that is responsible for the architectural heritage is the Directorate for Urban Planning that includes a Sector of Traditional Settlements. The local services for urban planning are situated either at a district level, or at a municipal level, and they are consulted by 50 architectural control committees.

2.- Legal framework

The principal laws that ensure the listing and the protection of the Architectural Heritage are the following:

1. The 5351/1932 law "Concerning Antiquities" that pertains to all the protected properties anterior to 1830.
2. The 1469/1950 law "Concerning the protection of a special category of buildings and pieces of art posterior to 1830".
3. The 1577/1985 law "General Construction Regulation" that comprises regulations about the protection of monuments of recent years and of groups of buildings.

The first two laws deal with the monuments protected by the Ministry of Culture, whereas the last one regards the permanent cultural properties, the protection of which is ensured by the Ministry of Environment.

Procedure of listing by the Ministry of Culture

The 5351/1932 law constitutes a codification of the anterior legislation. The first archaeological law dates from 1834, i.e. four years after the foundation of the Hellenic State, whereas important efforts for the protection of the Heritage had been made during the Independence War. For the monuments protected by the 5351/1932 law, 1453 (the date of the fall of Constantinople and the end of the byzantine period) presents an important boundary. The monuments anterior to 1453 belong to the State and are protected by the law without a listing process being necessary. The historical monuments dating from 1453 to 1830 are listed by Ministerial Decree following consultation of the Superior Archaeological Council. This Decree is published in the Official Gazette.

In 1950, a new law comes to fill in the lacuna concerning the protection of monuments posterior to 1830. The dispositions of the 1469/1950 law allow for the listing of:

1. "pieces of art needing speciale protection by the State"
2. "buildings of historic importance"
3. "historic sites" and
4. "sites of outstanding natural value".

The above cultural properties can be classified by Ministerial Decree after consultation of the Central Council of Monuments Posterior to 1830. This Decree must also be published in the Official Gazette. Although the 5351/1932 and 1469/1950 laws do not include specific dispositions about the groups of buildings, there are historic sectors of towns that are classified among the "historic monuments" (L.5351/1932), as well as traditional settlements or protected sectors listed among the "historic sites" or the "sites of outstanding natural value"(L.1469/1950).

Participation of the public in listing processes

The current legislation calls for the participation of the public in the discovery of the monuments. According to the 5351/1932 law, the individual who accidentally finds remnants of the past must declare them immediately and they may receive a compensation for this declaration. Moreover, it is not rare that a building be classified among the historic monuments after petition of his owner.

The current dispositions also allow for direct or indirect participation of the public in the listing processes:

- Among the members of the Superior Archaeological Council and the Superior Council of Monuments posterior to 1830 there are representatives of the local authorities.
- The sessions of the councils are open to the press.
- Individuals with vested interests (e.g. the owner of a building proposed for listing, representatives of local organisations e.t.c.) can be present during the examination of a case and support their points of view. It is not rare that those present have different opinions.
- Since almost a year the Superior Archaeological Council has set up tours throughout the country, so that its members can be put up to date with the issues of the protection of Heritage and approach the public. During the tours, the members of the council visit various monuments and sites, have the chance to talk with representatives of organisations and participate in sessions that take place in the capitals of prefectures. The press follow the council tours.

Listing process followed by the Ministry of Environment

The General Construction Regulation (L. 1577/1985) determines the terms, the restrictions and the conditions for constructions throughout the country, so that the natural, built and cultural environment is protected and the social interest is served. One of the first articles deals with the protection of the Architectural Heritage. According to the dispositions of this article we can list a group of buildings among the "traditional settlements" and a construction among the "preservable buildings".

- A group of buildings that is of outstanding architectural, aesthetic, historical or social interest can be listed among the "traditional settlements" by Presidential Decree after a justified report of the competent service. With regard to traditional settlements there exist exceptional terms concerning the construction and usage of buildings.

- A construction or part of it that is of outstanding architectural, aesthetic, historical or social interest can be listed among the "preservable buildings" by Ministerial Decree after a justified report of the competent service. The same Decree enumerates the special conditions and obligations concerning the state and usage of the properties.

Participation of the public in the listing process

- In order to list a group of buildings among the "traditional settlements", the Minister must ask the opinion of the local authorities. If the local authorities do not express an objection in an interval of two months, the Minister may proceed in listing the group of buildings.
- In order to list the whole or part of a construction among the "preservable buildings", the competent service must send the relevant report to the local authorities. They have the obligation to put up the report in the town hall and publish a notification in the local journal. Individuals with vested interests can express their objections in an interval of 20 days after the date of publication. Alternatively, the report may be sent directly to the owner, who must send back to the service eventual objections in one month. After this interval, the listing process may be completed.

3.- Protection through planning

According to the 5351/1932 law, in the surrounding area of a protected historic monument, all construction works or modifications that may affect it either directly or indirectly are prohibited without prior authorisation of the Minister of Culture. Although the above disposition gives the administration the possibility to control new constructions in quite a large area around the monuments and the archaeological sites, this does not constitute genuine planning since the control is wielded posterioly and depending on the case.

The creation of protection zones in the surrounding area of monuments is a positive step towards the protection of monuments through planning. According to the article 91 of the 1892/1990 law, the Minister of Culture can create protection zones around historic monuments by Decree following consultation of the Superior Archaeological Council. This Decree must be published in the Official Gazette. There are two degrees of protection:

- In the zone "A" that immediately surrounds the archaeological site or the protected monument, no new construction is allowed.
- In the zone "B" special urban regulations are applied. These regulations are set by the Minister of Environment, following proposal of the Minister of Culture.

The participation of the public in the creation of zones is confined in the mere possibility for citizens to attend the session of the Superior Archaeological Committee and express their points of view.

In the process of urban planning the participation of the public is more direct. According to the 1337/1983 law the elaboration of an urban plan is initiated by either the local authorities or the Ministry of Environment. In the last case the Minister must inform and consult the concerned local authorities. The information as well as the participation of the interested citizens in the process of urban planning is obligatory and must be secured by all convenient means e.g. journals, open reunions e.t.c. The law also allows for citizens' committees put together by the local authorities with the duty to follow the elaboration of the plan.

With regard to the protection of the architectural heritage, the above law prohibits the extension of urban space, when this is contrary to the rules dealing with the protection of the natural and cultural environment. The services of the Ministry of Culture are consulted on town and country planning and the Minister of Environment has full discretion not to adopt a plan proposed by the local authorities for reasons of protection of the natural or cultural environment.

In the last ten years the notion of protection of the architectural heritage through planning is gaining ground. A project based on this idea is going to change the centre of our capital. It concerns the unification of the archaeological sites of Athens that extend in about 7 km^2. Owing to this plan, monuments of different eras will be protected and enhanced. In the same time this project will give the visitor the chance to wander through the history of the city. Moreover, the notion of integrated conservation, proposed by the Declaration of Amsterdam and adopted by the Granada Convention, is entered in the Draft of a new Law concerning the Cultural Heritage that is currently being composed.

Recognising the importance of information, sensibilisation and large participation of the public in questions of protection of the Heritage, the services of the Ministry of Culture are promoting educational programs for school-age children. Many archaeological sites, large museums as well as the most famous monuments have their own educational programs. Through these programs we hope to educate the public of tomorrow, so that it can undertake the responsibility for the protection and management of the Heritage.

LA PROTECTION DU PATRIMOINE EN GRECE. PROTECTION PAR PLANIFICATION. PARTICIPATION DU PUBLIC AU PROCESSUS DE CLASSEMENT ET DE PLANIFICATION

Athina Christofidou
ICOMOS Grèce

Dans mon pays, la participation du public au processus de classement des biens culturels et, en général, à la protection du Patrimoine Culturel n'est pas satisfaisante. La Constitution Hellénique de 1975 (art.24) impose à l'Etat de protéger l'environnement naturel et culturel et de prendre toutes mesures préventives ou répressives nécessaires pour sa sauvegarde. En ce qui concerne la protection des monuments, elle prévoit des mesures restrictives du droit de propriété, moyennant une indemnité auxs propriétaires. En Grèce, un pays plein des vestiges du passé, ces mesures concernent une importante partie de la population, qui a très souvent une attitude hostile à l' égard de la sauvegarde du Patrimoine.

Au sujet de l'attitude du public, je me permets de vous raconter un événement, qui a eu lieu dans une île des Cyclades, il y a 26 ans. Etant étudiante d'Architecture, je suis arrivée avec mes camarades d' Université à l'île de Paros pour étudier le village fortifié de Naoussa. Comme les habitants hésitaient à nous laisser entrer chez-eux, nous avons demandé l'aide du président de la Mairie. Le lendemain nous avons écouté le message suivant par les mégaphones du village: *"Compatriotes, les jeunes filles qui veulent entrer chez-vous ne travaillent ni au Service des impôts, ni au Service Archéologique. Elles sont étudiantes à l'Université Technique d'Athènes, qui font un projet pour leur diplôme"*.

Un quart de siècle est passé de cette matinée d' avril 1973. Aujourd'hui le public n'a pas tellement peur des Services du Patrimoine, grâce à l'augmentation du nombre de touristes qui visitent les sites et les villages protégés. Progressivement, on a assuré la participation du public à certains stades du processus de classement et de la protection, dont je vous parlerai en détail, après avoir présenté la structure des Services compétents et les points principaux de la législation.

Administration compétente pour la protection du Patrimoine Architectural

La Grèce est pleine de monuments, d'ensembles architecturaux et de sites de toutes les époques historiques, dont la protection est assurée principalement par le Ministère de la Culture et par le Ministère de l' Environnement, de l' Aménagement du territoire et des Travaux Publics.

Le Ministre de la Culture est responsable du classement et de la protection légale et physique de l'ensemble des biens culturels meubles et de la majorité des biens immeubles, de l'époque préhistorique jusqu'à aujourd'hui. Le Ministre de l' Environnement est compétent pour la planification, l'exécution des grands travaux publics et l' application du règlement général de la construction. Il a aussi la responsabilité de la protection des ensembles architecturaux (villages traditionnels et secteurs sauvegardés) et de certains monuments d'une époque récente. Le fait que la limite entre les compétences des deux ministres n'est pas claire provoque beaucoup de problèmes, que l'on cherche à résourdre.

Pour la protection des monuments, au sein du Ministère de la Culture il y a des directions centrales à Athènes et un réseau des services régionaux (Inspections des Monuments ou Ephories) étendu sur tout le pays. Pour l'organisation des services du Ministère de la Culture, les monuments sont divisés en trois grandes périodes historiques:

1. Monuments de la préhistoire et de l' antiquité.
2. Monuments paléochrétiens, byzantins et post-byzantins jusqu'à la fondation du nouvel Etat Hellénique, à 1830.
3. Monuments postérieurs à 1830.

Pour la protection et la gestion des monuments de la première période il y a 25 services régionaux. Pour ceux de la deuxième pèriode il y en a 14 et pour les derniers 8. Il existe aussi six Commissions des Monuments, qui ont un rôle consultatif au niveau local pour toutes les questions qui concernent les monuments de leur région. Au niveau central il y a deux commissions, qui ont aussi un rôle consultatif pour le ministre: la Commission Archéologique Supérieure, pour les monuments des deux premières périodes, et la Commission Supérieure des Monuments postérieurs à 1830, pour les biens de la dernière période.

Au sein du Ministère de l' Environnement, le service central compétent pour le patrimoine architectural est la Direction pour la Planification Urbaine, qui comprend une Section des Villages Traditionnels. Les services locaux de

planification sont situés soit au niveau du district, soit au niveau de la municipalité et ils sont conseillés par environ 50 commissions de contrôle de l' architecture.

Régime légal

Les lois principales, qui assurent le classement et la protection du Patrimoine Architectural, sont:

1. La loi 5351/1932 "Des Antiquités", qui concerne tous les biens protégés antérieurs à 1830.
2. La loi 1469/1950 "De la protection d'une catégorie spéciale des bâtiments et des oeuvres d'art postérieurs à 1830".
3. La loi 1577/1985 "Règlement général de la construction" qui contient des dispositions relatives à la protection des monuments d'une époque récente et des ensembles architecturaux.

Les deux premières lois concernent les monuments protégés par le Ministère de la Culture et la dernière se rapporte aux biens culturels immeubles dont la protection est assurée par le Ministère de l' Environnement.

Processus de classement par le Ministère de la Culture.

La loi 5351/1932 constitue une codification de la législation antérieure. La première loi archéologique date de 1834, quatre ans après la fondation du nouvel Etat Hellénique, tandis que d'importants efforts pour la sauvegarde du Patrimoine avaient été faits dès les années de la Guerre de l'Indépendance. Pour les monuments protégés par la loi 5351/1932 la date de la chute de Constantinople et de la fin de la période byzantine est très importante. Les monuments antérieurs à 1453 appartiennent à l'Etat et ils sont protégés par la loi, sans qu'un processus de classement soit nécessaire. Les monuments historiques, datant de la période 1453-1830, sont classés par arrêté ministériel, après avis de la Commission Archéologique Supérieure. L' arrêté doit être publié au Journal Officiel.

En 1950, une nouvelle loi vient remplir la lacune de la protection des monuments postérieurs à 1830. Les dispositions de la loi 1469/1950 prévoient le classement:

1. des "oeuvres d'art qui nécessitent une protection spéciale de l'Etat"
2. des "bâtiments d' une importance historique"
3. des "sites historiques" et
4. des "paysages d'une valeur spéciale".

Les biens culturels ci-dessus peuvent être classés par un arrêté ministériel, après avis de la Commission Centrale des Monuments Postérieurs à 1830. L'arrêté doit être publié au Journal Officiel. Quoique les lois 5351/1932 et 1469/1950 n'aient pas de dispositions propres aux ensembles architecturaux, il y a des centres historiques qui sont classés parmi les "monuments historiques" (L.5351/1932) et des villages traditionnels ou des secteurs sauvegardés classés parmi les "sites historiques" ou les "paysages d'une valeur spéciale"(L.1469/1950).

Participation du public au processus de classement

La législation en vigueur demande la participation du public à la découverte des monuments. Selon la loi 5351/1932, le particulier qui trouve par hasard des vestiges du passé doit les déclarer immédiatement et il peut avoir une récompense en argent pour cette information. Ce n'est pas rare qu'un bâtiment soit classé parmi les monuments historiques à la demande de son propriétaire.

Les dispositions en vigueur prévoient, aussi, la participation directe ou indirecte du public au processus du classement:

- Parmi les membres de la Commission Archéologique Supérieure et la Commission Supérieure des Monuments postérieurs à 1830 il y a des représentants de la Municipalité.
- Les séances des Commissions sont ouvertes aux journalistes.
- Des particuliers intéressés (p.ex. le propriétaire d'un bâtiment proposé pour classement, des représentants des collectivités locales e.t.c.) peuvent assister à l'examen d'un dossier et soutenir leurs points de vue. C'est n'est pas rare que les assistants soutiennent des opinions différentes.
- Il y a un an, à-peu-près, que la Commission Archéologique Supérieure fait des tournées dans tout le pays pour mieux s'informer des grandes questions de la protection du Patrimoine et afin de se trouver plus près du grand public. Durant les tournées, les membres visitent des monuments et des sites, discutent avec des représentants des collectivités et participent aux séances, qui ont lieu dans les capitales des préfectures. Des journalistes suivent les tournées de la Commission.

Processus de classement par le Ministère de l'Environnement

Le Règlement Général de la Construction (L. 1577/1985) détermine les règles, les restrictions et les conditions de construire dans tout le pays, afin que l'environnement naturel, bâti et culturel soit protégé et que l'intérêt social soit servi. Un de ses premiers articles est consacré à la sauvegarde du Patrimoine Architecural. Selon les dispositions de cet article on peut classer un ensemble architectural parmi les "villages traditionnels" et un immeuble parmi les "bâtiments préservés".

- Un ensemble ayant, une valeur architecturale, esthétique, historique ou sociale spéciale, ainsi que son environnement naturel, peut être classé parmi les "villages traditionnels" par Décret Présidentiel,

après un rapport justifié du service compétent. Des clauses spéciales, concernant la construction et l'usage, sont prescrites pour les villages traditionnels à titre exceptionnel.

- Un immeuble ou une partie d' immeuble ayant une valeur architecturale, esthétique, historique ou sociale spéciale, peut être classé parmis les "bâtiments préservés" par Arrêté Ministériel, après un rapport justifié du service compétent. Le même arrêté énumère des servitudes et obligations ayant pour effet l'état ou l'utilisation des biens.

Participation du public au processus de classement.

- Pour le classement d'un ensemble architectural parmi les "villages traditionnels", le Ministre doit demander l'opinion de la Municipalité concernée. Si la Municipalité n'exprime pas son opinion dans un délai de deux mois, le classement peut être prononcé.
- Pour le classement de tout ou une partie d'un immeuble parmi les "bâtiments préservés» le service compétent doit envoyer le rapport relatif à la Municipalité. Celle-ci a l'obligation d'afficher le rapport à la Mairie et de faire publier une note dans le journal local. Les particuliers intéressés peuvent exprimer leurs objections dans un délai de 20 jours après la date de la publication. Le processus ci-dessus peut être remplacé par l'envoi du rapport directement au propriétaire intéressé, dont l'éventuelle objection doit parvenir au service dans un delai d'un mois. Après ce delai le classement peut être prononcé.

Protection par planification

Selon la loi 5351/1932, aux abords d'un monument historique protégé par cette loi, tous les travaux de construction ou de modification, qui peuvent l'affecter directement ou indirectement, sont interdits sans autorisation préalable du Ministre de la Culture. Quoique la disposition ci-dessus donne à l'administration la possibilité de contrôler les nouvelles constructions dans une assez grande étendue autour des monuments et des sites archéologiques, on ne peut pas dire qu'il s'agit de la planification, puisque le contrôle s'exerce postérieurement et selon les cas.

La délimitation des zones de protection aux abords des monuments est un pas positif vers la protection des monuments par planification. Selon l'article 91 de la loi 1892/1990 le Ministre de la Culture peut délimiter des zones de protection autour des monuments historiques par arrêté et après avis de la Commission Archéologique Supérieure. Cet arrêté doit être publié au Journal Officiel. Il existe deux degrés de protection:

- Dans la zone "A", qui entoure immédiatement le site archéologique ou le monument protégé, aucune nouvelle construction n'est permise.
- Dans la zone "B" s'appliquent des règles d'urbanisme particulières déterminées par le Ministre de l'Environnement, après proposition du Ministre de la Culture.

La participation du public à la création des zones est limitée à sa possibilité d'assister aux séances de la Commission Archéologique Supérieure pour soutenir son point de vue.

Plus directe est la participation du public au processus de l'urbanisme. Selon la loi 1337/1983 l'élaboration d'un plan d'urbanisme commence à l'initiative de la Municipalité ou du Ministère de l'Environnement. Dans ce dernier cas, le Ministère doit informer la Municipalité concernée et l'appeler à donner son avis. L'information et la participation des habitants intéressés à ce processus est obligatoire et recherchée par tous les moyens convenables, comme les journaux, les réunions ouvertes e.t.c. La loi prévoit, aussi, la surveillance de l'élaboration du plan par des Comités des habitants composés par la Municipalité.

En ce qui concerne la protection du patrimoine architectural, la loi ci-dessus interdit l'extension d'un espace urbain, quand elle est contraire aux règles de la protection de l'environnement naturel et culturel. Les services du Ministère de la Culture sont appellés à donner leur avis sur un plan d' aménagement du territoire et de l'urbanisme et, le Ministre de l'Environnement peut ne pas adopter un tel plan proposé par la Municipalité, pour des raisons de protection de l'environnement naturel ou culturel.

Il y a une dizaine d'années, que l'idée de la protection du patrimoine architectural par la planification gagne du terrain. Un tel projet va changer le centre de notre capitale. Il s'agit de l'unification des sites archéologiques d'Athènes, qui s'étendent sur un espace de 7 km^2. Par ce projet, des monuments de différentes époques seront protégés et mis en valeur. En même temps le projet donnera la possibilité au visiteur de se déplacer dans l'histoire de la ville. De même, la notion de la conservation intégrée, proposée par la Déclaration d'Amsterdam et adoptée par la Convention de Grenade, est entrée dans le Projet d'une nouvelle Loi pour le Patrimoine Culturel, qui est en cours de rédaction.

Reconnaissant l'importance d'information, de sensibilisation et de large participation du public aux questions de la protection du Patrimoine, les services du Ministère de la Culture organisent des programmes d'enseignement pour les enfants d'âge scolaire. Beaucoup de sites archéologiques, les grands musées et les plus célèbres monuments ont leurs propres programmes d'enseignement. Par ces programmes, on espère que le public de demain soit formé pour entreprendre la responsibilité de la protection et de la gestion du Patrimoine.

PROTECCIÓN A TRAVÉS DEL PLANEAMIENTO. TEORÍA Y PRÁCTICA EN HONDURAS: UN CASO DE ESTUDIO

Gloria Lara-Hasemann
Presidenta de ICOMOS Honduras

La Legislación Protectora del Patrimonio Cultural de Honduras

La Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación (Decreto 81-84), emitida en 1984, sin duda por ser la primera de su clase en Honduras, provocó en su momento dos efectos opuestos, el de una mayoría indiferente que no acababa de comprender el significado del decreto y que consideraba que no le atañía en absoluto, y el de una minoría incrédula respecto a la aplicación de la ley. Ambos frentes habrían de aprender en el transcurso de la siguiente década que si bien en la protección del patrimonio cultural está involucrado de oficio el estado a través de sus instancias competentes, su aplicación no solo es factible, sino que, además, afecta a la vida de los ciudadanos y ciudadanas y que, por tanto, es incumbencia de todos.

La puesta en práctica del Decreto 81-84 puso de manifiesto sus debilidades y vacíos, pero también sus puntos fuertes. Como era de esperar, corrientes encontradas empezaron a hacer lo suyo para propiciar una reforma. Entre las principales debilidades se encontraba la exclusión de las aguas jurisdiccionales y su potencial patrimonial, el llamado patrimonio sumergido, y, entre sus puntos fuertes, el predominio del interés social sobre el de los particulares. En ambos aspectos se introdujeron reformas en la sanción del Decreto 220-97, la nueva Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación.

De la Definición del Patrimonio Cultural

En el Capítulo II (Del Patrimonio Cultural), Artículo 2, se consideran cuatro categorías de patrimonio construido, al cual me voy a limitar en esta intervención:

- Los Monumentos: Aquellos bienes inmuebles de la época precolombina, colonial y republicana que por su arquitectura o ingeniería sean de interés antropológico histórico;
- Los Conjuntos: Agrupación de bienes inmuebles y su entorno natural que forman un patrón de asentamiento, continuo o disperso, que puede ser claramente delimitado, condicionado por una estructura física representativa de la evolución de una continuidad humana, por ser testimonio de su cultura;
- Sitio Arqueológico: Aquella área o Lugar abandonado que presenta evidencia de actividad humana en forma de artefactos, rasgos y/o alteraciones producto de la misma, sean éstas de época precolombina, colonial o republicana de interés antropológico e histórico, incluyendo las evidencias que se encuentran en aguas jurisdiccionales, en la superficie y en el subsuelo;
- Zona arqueológica: Es un lugar donde existe un conjunto o grupo de sitios arqueológicos.

En un análisis detenido, estas categorías parecen ser reiterativas bajo el lema de "mejor decir mucho que muy poco". Así, se podría argumentar que el "sitio arqueológico" está incluido en la definición de "monumentos" y que la "zona arqueológica" está incluida en la definición de "conjuntos". Al parecer, la intención aquí, venida de una tradición arraigada de considerar los sitios del pasado indígena el patrimonio cultural por excelencia, es mantener esa diferencia entre el patrimonio construido previo a 1500 y el de épocas posteriores. Es conocido que ya se ha trabajado en la reglamentación del Decreto 220-97, pero aún no es un documento de uso público, por lo que interesarían para nuestros propósitos de catalogación las soluciones puntuales que se han dado para el tratamiento de cada una de estas categorías en la práctica.

Del Inventario y Registro Nacional de los Bienes Culturales

En el Artículo 11 del Capítulo IV del Decreto 220-97 se establece que el Instituto Hondureño de Antropología e Historia "elaborará y mantendrá al día un inventario nacional de los bienes que constituyen el Patrimonio Cultural y tendrá la obligación de resguardarlos cuando éstos hayan sido semi - destruidos o deteriorados por el curso del tiempo". La intención aquí fue, al parecer, poner el énfasis en los bienes que corren el mayor peligro, o sea los que se encuentran en estado ruinoso, aunque, no obstante, ello crea cierta confusión con respecto a los bienes que no se encuentran en esa situación.

En el Artículo 12 de este mismo capítulo se especifica que, para efectos de control, el mencionado Instituto de Antropología e Historia "llevará un registro nacional, en el cual se inscribirán los bienes del Patrimonio Cultural que se encuentran en poder de particulares a título de depositarios o propietarios, quienes quedan obligados a inscribirlos dentro del término de treinta días, a partir de la entrada en vigencia de esta Ley"

En Honduras existe un amplio reconocimiento del significado de los bienes patrimoniales que podríamos llamar en sentido popular como "arqueológicos", es decir, los vestigios del pasado indígena en todas sus formas. Obviamente, las iglesias coloniales y la parafernalia religiosa

reciben este mismo tratamiento. No obstante, cuando se trata de bienes muebles e inmuebles pertenecientes a períodos posteriores la percepción cambia y la confusión es mayor al llegar al siglo XX. El Decreto 81-84 mencionaba expresamente que entre los "monumentos" estaban incluidos también los correspondientes al siglo XIX; el nuevo Decreto 220-97 no hace mención a ello y más bien se supedita a una cronología que si bien es precisa para la "época precolombina" (? - 1500) y "colonial" (1500 - 1821), es difusa para la llamada época "republicana" (1821 -?). En la historiografía hondureña esta época republicana parece terminar con el inicio del siglo XX, de tal manera que la decisión sobre si un inmueble moderno cae o no dentro de la definición de patrimonio cultural tendrá que tomarse en cada caso concreto.

El Patrimonio Cultural y la Propiedad Privada

Existe una zona oscura en la apreciación del patrimonio cultural cuando éste se encuentra en manos de particulares. Al respecto, el Artículo 14 (Capítulo V, Decreto 220-97) dice:

> "Toda persona natural o jurídica que esté en posesión legítima de bienes nacionales culturales de uso público protegidos por esta Ley se considera depositaria temporal y responsable de su conservación y custodia..."

La pregunta inminente aquí es ¿qué tratamiento se dará a los bienes culturales que no son de uso público? ¿Por ejemplo, un inmueble que esté siendo utilizado como vivienda? Otra vez, parece que dependerá de una decisión ad hoc, o sea del hecho de que el inmueble en cuestión haya sido incluido o no en el registro de bienes patrimoniales, pues solo así se entiende el texto del Artículo 15 (Capítulo V, Decreto 220-97):

> "Los propietarios de cualquier índole que pretendan demoler bienes inmuebles señalados como bienes culturales, alegando causa ruinosa o cualquier otra, así como también aquellos que pretendan hacer reformas o agregados a la edificación de los mismos, deberán solicitar un dictamen y autorización del Instituto Hondureño de Antropología e Historia".

Es decir, que cuando cierto inmueble haya sido señalado - habremos de suponer que este señalamiento se refiere a encontrarse incluido en un inventario o registro - como un bien patrimonial, no tiene importancia que sea de uso público o no y, por ello, el Artículo 17 (Capítulo V, Decreto 220-97) dispone lo siguiente:

> "Cuando así lo exija el interés público y se considere que los bienes constitutivos del Patrimonio Cultural son de valor estratégico y que su recuperación es necesaria para conservarlos, el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Estado en los Despachos de Cultura, Artes y Deportes, con el dictamen del Instituto Hondureño de Antropología e Historia, recuperará los mismos, si estos están en posesión de particulares así como también prohibirá la enajenación y transformación de los mismos."

Más adelante, en el Capítulo VIII (De las Medidas de Protección Fomento), el Decreto 220-97 en el artículo 34 reitera los anteriores: "Siempre y cuando exista peligro de daño sobre los bienes del Patrimonio Cultural, el Instituto Hondureño de Antropología e Historia dictará las medidas de protección que sean necesarias, las cuales pueden anticiparse como diligencia preventiva o, ya iniciados los actos, como prohibición conservatoria. Cuando el caso lo amerite, se hará la declaración de zona arqueológica, de monumento nacional o de centro histórico..."

La Casa frente al Parque Valle en Tegucigalpa: Un Caso de Estudio[1]

En 1989, el Instituto Hondureño de Antropología elaboró el Inventario de Monumentos Históricos-Artísticos de Tegucigalpa y Comayagüela, o sea, del Distrito Central, capital de Honduras. Posteriormente, en 1993, la Municipalidad del Distrito Central preparó el Inventario, Delimitación y Propuestas de Conservación para los inmuebles de carácter patrimonial de la capital y en abril de 1994, la misma Alcaldía del Distrito Central y el Instituto Hondureño de Antropología e Historia suscribieron un Convenio para la Conservación del Casco Histórico de Tegucigalpa y Comayagüela y Zonas Aledañas, el cual sirvió de base para la Declaratoria de Monumento Nacional del Casco Histórico del Distrito Central y Zonas Aledañas emitida en diciembre de 1994 (Acuerdo Presidencial Número 527).

En esta declaratoria se establecieron las obligaciones de la Alcaldía del Distrito Central ("... apoyar la conservación del casco histórico... a través de sus leyes, ordenanzas y acciones legales ... " y las del Instituto Hondureño de Antropología e Historia ("deberá establecer relaciones de coordinación con autoridades civiles, eclesiásticas, militares y con organizaciones no gubernamentales para cumplimiento del Acuerdo ..."). También se especificó en qué sectores catastrales se encontraba el centro urbano antiguo, con mención de las calles.

De acuerdo con lo anterior, el inmueble que nos ocupa, la Casa frente al Parque Valle, cuya fachada principal (oeste) se encuentra en la Calle Salvador Corleto, está registrado (Ficha 14 del Inventario de 1989 y Código 13 del Inventario de 1993) y clasificado como "Monumento", la categoría de más alto valor patrimonial y la que recibe mayor grado de protección.

No vamos a hacer aquí una exposición de los razonamientos en los que se fundamentan las diferentes categorías, baste decir que se tomaron en cuenta los elementos históricos, arquitectónicos, artísticos y de beneficio social relevantes. Es claro que los requisitos que hacen posible la protección de un bien patrimonial de acuerdo con la legislación existente se cumplieron en este caso, no obstante tratarse de un edificio de principios del siglo y no ser de uso público.

La mayoría de los edificios que se incluyeron en el inventario en la categoría de monumentos, fueron construidos en el siglo XVIII o XIX y pertenecen al estado. En consecuencia, su puesta en valor, al ir siendo paulatinamente liberados de sus servidumbres y dependencias, han podido ser intervenidos sin mayores inconvenientes. Sin embargo, por lo que se refiere a la Casa frente al Parque Valle, al tratarse de una propiedad privada, sus dueños tenían otras intenciones con ella una vez que dejó de ser rentable incluso para alquiler de tipo comercial. Los propietarios simplemente la cerraron en 1994 y la abandonaron a su suerte después de darse cuenta del impedimento que existía para intervenir sobre ella en cualquier forma.

El deterioro del edificio se hizo visible a partir de 1996 cuando las paredes exteriores de las fachadas laterales comenzaron a colapsar. Durante estos años, el Instituto Hondureño de Antropología e Historia hizo múltiples llamadas de atención a los propietarios para que hicieran las reparaciones o restauraciones necesarias. De hecho, con la anuencia o, por lo menos, sin que lo impidieran los propietarios, el Instituto de Antropología e Historia apuntaló las paredes exteriores, pero sin lograr una toma de decisiones. La Alcaldía del Distrito Central tomó una actitud, sino de protección del propietario, de tácita dilación de las acciones. La ciudadanía, por su parte, levantó sus quejas en atención al peligro derivado de la inestabilidad de las paredes en las tres estrechas calles a las que dan las fachadas del edificio y, por último, por el cierre total de una cuadra completa, provocado por el derrumbe. Es decir, que los vecinos no están preocupados o no son conscientes de la pérdida que significa para el patrimonio la. destrucción del edificio, sino que su preocupación se centra en el peligro de daño directo a los transeúntes, el cual resulta, por cierto, justificado.

El Comité Pro Defensa de las Edificaciones Patrimoniales en Peligro

En este estado de cosas, el Instituto Hondureño de Antropología e Historia convocó, en febrero de 1999, a un grupo de profesionales dedicados o interesados en la conservación del patrimonio, para solicitar su apoyo en este caso particular y otros futuros. Así se constituyó el Comité pro Defensa de las Edificaciones Patrimoniales en Peligro del Distrito Central. ICOMOS Honduras ha integrado el Comité desde sus inicios.

El análisis del Decreto 220-97 permitió al Comité reconocer de inmediato que aquel confería al Instituto Hondureño de Antropología e Historia facultades suficientes para proceder de acuerdo a derecho y llegar hasta las últimas consecuencias, es decir, la expropiación del inmueble otorgando, por supuesto, la indemnización correspondiente. Para dar mayor fuerza al Instituto Hondureño de Antropología e Historia se decidió recurrir además al Artículo 2240 del Código Civil vigente, incluido en Capítulo que trata "De las Obligaciones que Nacen de la Culpa y Negligencia", el cual señala lo siguiente: "El propietario de un edificio es responsable de los daños que resulten de la ruina de todo o parte de él, si ésta sobreviene por falta de las reparaciones necesarias." La petición para lograr la intervención fue presentada en marzo de 1999 y se espera una resolución a favor del patrimonio cultural. La ruina del edificio, sin embargo, se encuentra avanzada y ya no solo se trata de hacer reparaciones o restauraciones. Es más, en desconocimiento de los principios que rigen en materia de restauraciones en la actualidad, hasta se ha hablado de reconstrucción del inmueble. Pero este asunto sería objeto de otro tema.

El Planeamiento para la Conservación en el Distrito Central

En el Inventario de Monumentos Histórico-Artísticos de Tegucigalpa y Comayagüela (1989), o sea, del Distrito Central, se encuentran registrados 252 edificios, de los cuales 192 estaban aún en pie en Tecrucigalpa y 60 en Comayagüela antes del paso del huracán/tormenta tropical Mitch en octubre de 1998. Los daños en Comayagüela afectaron a más del 70% y en Tegucigalpa a alrededor del 10% de las edificaciones de valor patrimonial. Para Comayagüela el desastre natural significó la desaparición de prácticamente todas las edificaciones de materiales tradicionales (adobe y teja principalmente) en dos de sus principales avenidas, a raiz del desbordamiento del río Grande o Choluteca. Además, las instalaciones de la plaza del mercado principal fueron destruidas, a consecuencia de lo cual el centro histórico se ha visto inundado por los puestos de ventas que dificultan el tráfico de vehículos y peatones, intensifican la inseguridad ciudadana y provocan que el centro histórico sea cada vez menos atractivo como entorno, sobre todo para la nuevas generaciones que están siendo inducidas a aceptar modelos foráneos de trama y uso urbanos.

Con anterioridad, ya el crecimiento desordenado del Distrito Central y el desacato a las más elementales ordenanzas de ornato por parte de todos los entes involucrados, tanto públicos como privados, había convertido el centro histórico en un espacio de poca calidad dentro del contexto de la vida urbana. A la endémica congestión del tráfico rodado, el ruido excesivo, la contaminación atmosférica, la desaparición de las áreas verdes y el riego de agresión personal a manos de los delincuentes, se les han dado soluciones inmediatas de sesgo político, mientras que se una y otra vez se siguen posponiendo las decisiones técnicas, integrales y de largo plazo. Esta situación no favorece la conservación del patrimonio, puesto que para los dueños de inmuebles no resulta rentable la reparación o restauración de un edificio que no tiene ya un uso habitacional y que tampoco resulta atractivo en términos de inversión comercial.

Con el objetivo de iniciar la puesta en valor del centro histórico del Distrito Central y asegurar que ésta alcance la permanencia necesaria, el Instituto de Antropología e Historia ha propuesto un plan que incluye la reordenación de fachadas, su limpieza y pintura, la integración de la rotulación, la recuperación del adoquín en las calles, la reestructuración de las aceras, el reordenamiento del sistema eléctrico, la colocación de mobiliario urbano y un componente educativo (Lagos y Díaz, 1999). Sin embargo, estas medidas, tomadas en forma aislada, sin la participación pública y privada (la Empresa Nacional de Energía Eléctrica, el Servicio de Acueductos y Alcantarillados, Obras Públicas y Transporte, la Organización de Locatarios, la. Curia, la Cámara de Comercio e Industrias, los propietarios, el Catrastro Nacional, la Fuerza de Seguridad Pública, la Fiscalía Especial de Etnias y Patrimonio Cultural, los planes y programas de la Secretaría de Educación) tampoco serían de larga vida ni sostenibles.

[1] Ver el penúltimo epígrafe del texto.

A manera de Conclusión

La recuperación aislada de ciertos inmuebles de valor patrimonial frente al descuido e indiferencia generalizados por el entorno, en este caso del Distrito Central, no puede llenar el vacío de la falta de conciencia ciudadana en cuanto a la valoración de su ciudad vista como un sistema, con sus zonas cívicas, de servicios gubernamentales, habitacionales, comerciales e industriales, sus áreas verdes y recreativas y, por supuesto, su centro histórico. Es decir, la ciudad vista como un terreno de interacción humana que ofrezca la mayor calidad de vida posible. Por tanto, una propuesta integral de planeamiento con miras a la puesta en valor del centro histórico de Tegucigalpa y Comayagüela debería ser desarrollada en el marco de la reordenación general de la ciudad, y las acciones deberían ir acompañadas de un masivo y sostenido componente educativo. Por otra parte, está visto que el Distrito Central también necesita de un plan para prever y enfrentar los desastres naturales, en especial las inundaciones y derrumbes que, si bien se suceden en todas las estaciones de lluvia, en el tiempo que alcanza la memoria colectiva no se había enfrentado a uno tan impactante como el del huracán/ tormenta tropical Mitch. Mientras tanto, tampoco podemos cruzamos de brazos, ha habido pérdidas, algunas irrecuperables, pero la más definitiva sería dejar de proponer y dejar de hacer.

Nota final de los editores: Desgraciadamente, el 6 de julio de 2000, Gloria Lara escribía lo siguiente: "Las ironías de la vida son grandes, el edificio que sirvió de inspiración a mi ponencia ya no existe, la batalla legal entre la oficina de patrimonio, la alcaldía y los dueños, culminó con las lluvias del pasado invierno (mayo a octubre es nuestra época de lluvias) que provocaron el derrumbe parcial del edificio. Este era de adobe, y estaba completamente desprotegido, como táctica de los dueños para propiciar su destrucción. En resumen, los derrumbes parciales sobre las calles aledañas se volvieron un peligro, y la alcaldía metió las máquinas para terminar de demolerlo. Todas las recomendaciones y acciones del grupo de apoyo en el que estaba participando ICOMOS para evitar la destrucción total del edificio fueron en vano, y una buena mañana amaneció el predio aplanado..."

Referencias Bibliográficas

- Acuerdo Número 527. La Gaceta, República de Honduras, 3 de marzo, 1995. Pp. 1-2.
- Lagos, Norma y Claudio Díaz: Corredor Histórico de Tegucigalpa. Instituto Hondureño de Antropología e Historia/ Alcaldía del Distrito Central. 1998.
- Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación. Decreto 220-97. La Gaceta. República de Honcluras, 21 de febrero de 1998. Pp. 5-9
- Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación. Decreto Número 81-84. Yaxkin, Vol. VII, No. 2, 1984. Pp.123-139.
- Salvamento de la Casa frente al Parque Valle, Tegucigalpa, M.D.C. Comité Pro Defensa de las Edificaciones en Peligro. Instituto Hondureño de Antropología e Historia, 1999.
- Acuerdo Número 527. Salvamento de la Casa frente al Parque Valle, Tegucigalpa, M.D.C. 1999. Corredor Histórico de Tegucigalpa.

PROTECTION A TRAVERS DE LA PLANIFICATION. THEORIE ET PRATIQUE EN HONDURAS: UN CAS D'ETUDE

Gloria Lara-Hasemann
Présidente de l'ICOMOS-Honduras

En tenant compte de la Loi sur la Protection du Patrimoine Culturel de la Nation (Décret 81-84, de 1984) ainsi que les réformes introduites après la sanction du Décret 220-97, au Honduras on contemple l'existence de quatre catégories de biens patrimoniaux construits: Monuments, Ensembles, Lieux Archéologiques et Zones Archéologiques. On établit de même l'obligation de faire l'inventaire et le registre nationaux de biens culturels, aux bons soins de l'Institut d'Antropologie et d'Histoire du Honduras (désormais IHAH). Quant au contenu et au sens conceptuel de ces biens, il existe une grande reconnaissance des vestiges du passé indigène, les églises coloniales et les biens paraphernaux. Mais bien que la chronologie en tant que telle reconnaissance protectrice de caractère générique et nécessaire pour l'"époque précolombienne" (- 1500?) et "coloniale" (1500-1821), elle est diffuse pour l'époque appélée "républicaine" (1821? -). Dans l'histoire hondurienne cette époque républicaine semble terminée au commencement du XXème. siècle, de telle façon que la décision sur si un immeuble moderne entre ou pas dans la définition de patrimoine culturel sera prise pour chaque cas concret.

En ce que concerne des biens culturels appartenant à des particuliers, la législation en vigueur prévoit sa protection par les pouvoirs publics. Ainsi, l'Article 14 (Chapitre V, Décret 220-97) stipule que "toute personne naturelle ou juridique qui est en possesion légitime de biens nationaux culturels d'usage public protégés par cette Loi se considère dépositaire temporel et responsable de sa conservation et surveillance..." Mais la question immédiate qui se pose est: quel traitement donnera-t-on aux biens culturels qui ne sont pas d'usage public?. Par exemple, un immeuble qui est utilisé en tant que logement?. Une autre fois, il semble que cela dépendra d'une décision ad hoc, c'est-à- dire, du fait que l'immeuble en question ait été inclus ou non dans le registre de biens patrimoniaux, car seulement ainsi on comprend le texte de l'Article XV (Chapitre V, Décret 220-97): "les propriétaires, de toute sorte, qui prétendent démolir des biens immeubles inscrits comme biens culturels, en invoquant une cause de ruine ou n'importe quelle autre, ainsi que ceux qui prétendent réaliser des réformes ou des ajoûts à la construction de ceux-ci, devront solliciter l'avis et l'autorisation de l'IHAH". C'est-à-dire, que quand un certain immeuble a été catalogué - nous devrons supposer que cette reconnaissance se réfère à son inclusion dans un inventaire ou registre- comme un bien patrimoinial, n'a pas d'importance que ce soit d'usage public ou non, à cet effet, l'Article XVII (Chapitre V, Décret 220-97) stipule ce qui suit: "quand l'intérêt public l'exigera on considèrera que les biens constituant le Patrimoine Culturel ont une valeur stratégique et que sa récupération est nécessaire pour les conserver, le Pouvoir Exécutif, à travers du Secrétariat d'Etat dans les Départements de Culture, Arts et Sports, avec l'avis de l'IHAH, récupérera ceux-ci s'il sont en possession de particuliers ou interdira l'aliénation et la modification de ces biens." Par la suite, dans le Chapitre VIII (des Mesures de Protection et d'Encouragement), l'Article 34 incise dans ce thème: "toujours et quand il existera un danger de dommage sur les biens du Patrimoine Culturel, l'IHAH ordonnera les mesures de protection qui sont nécessaires, lesquelles peuvent être anticipées comme mesure préventive ou, une fois les travaux commencés, en tant qu'interdiction de conservation..."

En 1989 l'IHAH a fait l'Inventaire des Monuments Historiques-Artistiques de Tegucigalpa et de Comayagüela, c'est-a-dire, du District Central, capitale du Honduras. Postérieurement, en 1993 la Municipalité du District Central prépara l'inventaire, Délimitation et Propositions de Conservation pour les immeubles de caractère patrimonial de la capitale et, en avril 1994, la même Mairie du District Central et l'IHAH signèrent un Accord pour la Conservation du Centre Historique de Tegucigalpa et Comayagüela et des Zones Limitrophes, ce qui servit de base pour la Déclaration de Monument National du Centre Historique du District Central. La majorité des bâtiments qui furent inclus dans l'inventaire datent du siècle XVIIIe ou XIXe et appartiennent à l'Etat. En conséquence, en étant libérés peu à peu des charges et dépendences, ils ont pu être mis en valeur et recevoir des interventions sans inconvénient majeur. Cependant, les propriétés privées présentent un problème différent, comme il fut mis en évidence dans le cas de la Maison en face du "Parque Valle", qui fut fermée et abandonnée par ses propriétaires une fois que celle-ci cessa d'être rentable même pour une location de caractère commercial. Cependant, ce batîment a servi pour présenter un précédent de défense patrimoniale de la part des pouvoirs publics appuyé sur les possibilités qu'offre la législation en vigueur, qui permet de procéder à l'expropriation pour cause d'intérêt ou utilité publique. Dans ce processus, et sur l'initiative de l'IHAH, un organisme assesseur de caractère consultatif a été crée: le COMITÉ POUR LA DEFENSE DES BATIMENTS PATRIMONIAUX EN DANGER DU DISTRICT CENTRAL, duquel fait partie l'ICOMOS-Honduras depuis ses débuts. Mais, indépendemment de ce cas concret il faut constater que, en lignes générales, la dégradation du centre historique ne favorise pas la conservation du patrimoine du côté des particuliers, vu que pour les propriétaires d'immeubles la restauration ou réparation d'un bâtiment n'est pas rentable quant ils n'ont pas une utilisation de logement et qu'ils ne présentent non plus acun attrait d'investissement commercial. A cette situation négative se sont ajoutés les désastres survenus après le passage de l'ouragan tropical Mitch en 1998. Les dommages à Comayagüela affectèrent plus de 70% des bâtiments de valeur patrimoniale et autour de 10% à Tegucigalpa. En ce qui concerne Comayagüela ceci signifia la disparition de pratiquement tous les batîments en matériaux traditionnels (terre et tuiles principalement) dans deux de ses avenues principales. En plus, la destruction des installations de la place du marché principal provoca l'inondation du centre historique des postes de vente qui apportent des difficultés à la circulation de véhicules et des gens, et qui intensifient l'insécurité de la ville et, en conséquence, réduit son attrait surtout pour les nouvelles générations qui sont enclines à accepter des modèles étrangers de tissu et usage urbains.

En ce que concerne le District Central, l'IHAH a proposé un plan de récupération, mais les mesures prises de façon isolée sans la participation publique et privée ne seraient pas non plus viables et durables. Il est nécessaire de développer une proposition intégrale de projet pour le centre historique de Tegucigalpa et de Comayagüela dans le cadre de l'ordonnance générale de la ville. De cette façon, les actions devraient être accompagnées d'un composant éducatif massif et soutenu. D'un autre coté, il est évident que le District Central nécessite un plan pour prévoir et faire face aux désastres naturels, spécialement les inondations et les avalanches car même si cela arrive pendant la saison de pluies, de mémoire collective jamais il ne s'était produit un tel désastre comme celui causé par l'ouragan Mitch.

Note finale des éditeurs: Malheureusement, le 6 juin 2000, Gloria Lara écrivait ce qui suit: "Les ironies de la vie sont grandes, le bâtiment qui me servit d'inspiration pour cet exposé n'existe plus, la bataille légale entre le burueau du patrimoine, la Mairie et les propriétaires, atteignit son paroxisme avec les pluies du dernier hiver (de mai à octobre a lieu notre époque des pluies) qui provoquèrent l'écroulement partiel du bâtiment. Celui-ci était construit en terre et était sans aucune protection. En résumé, les écroulements partiels sur les rues environnantes devinrent un danger, et la Mairie entreprit de les démolir. Toutes les recommandations et actions du groupe d'appui dans lequel participait l'ICOMOS pour éviter la destruction totale du bâtiment furent vaines, et un beau matin, le bien apparut détruit..."

PROTECTION TROUGH PLANNING; PUBLIC PARTICIPATION IN PLANNING AND LISTING PROCESSES (ISRAEL)

Adv. Gideon Koren[1]
ICOMOS Israel

1.- Introduction - The planning institutions

Describing the public participation in planning and listing processes regarding sites worthy of preservation in Israel, needs preliminary description of the general legal situation in Israel, regarding zoning and planning.

From a legal standpoint, the key statute in the process of planning is the Planning and Building law, 1965, which regulates all building and land use management in Israel and establishes both the institutional and substantive framework for planning the preservation of buildings and sites.This frequently amended law established a complex planning bureaucracy. The key to understanding the system lies in comprehending the different roles the separately involved institutions have in authorizing the planning and building norms.

At the top of the pyramid is the government of Israel, which has the authority to approve national planning schemes. Within the government, the Ministry of the Interior is charged with the overall responsibility for the implementation of the law. After consultation with the national planning and building council, the minister promulgates the regulations required for the day to day operation of the law. The Minister also divides the country into regional and local planning areas. At the moment, planning is at three levels: national, regional and local. Planning committees exist at each level (one national, six regional and about 70 local committees). The Minister appoints many of the members of the various planning institutions and in this way, to some degree, controls their policies. Therefore, although the different committees are entrusted with the task of reviewing and approving every outline scheme, according to the corresponding levels of details, the Minister may order that a new planning scheme must be submitted to him for examination and may also order that the scheme shall need his approval.

At the next level is the national planning and building council. It is the most senior planning institution, comprised of 32 members, representing the main government, ministries connected to planning, the local authorities, a number of senior professionals and representatives of other organizations, including environmental organizations. The council deals with general planning policies and decides on the subject matter of national planning schemes.

Below it are the district planning and building committees, comprised of representatives of government ministries, local authorities in the district and professionally qualified members. The committee is obligated to prepare a district outline scheme, setting out the planning principles for the district as a whole. It also decides whether or not to approve local outline schemes and detailed schemes, prepared and submitted to it by the local committees in the district or by other parties and organizations, which are entitled to initiate and prepare such a scheme.

At the lower level is the local planning and building committee which controls the planning and building in a specific town or area. Where the local planning area contains only one local authority, that authority assumes the role of local planning and building committee. Where the area includes more than one local authority, the committee comprises an official on behalf of the Ministry of Interior, together with representatives of the local authorities in the area. A local planning committee is empowered to approve local outline and detailed planning schemes that are limited to certain topics set out in the law. More comprehensive schemes will first be examined by the local committee and will then be submitted to the district committee for approval.

The control of building development is probably the most important function of the local committee. It is also in charge of the local licensing authority, which is in charge of issuing building permits. Without such a permit, no building activity may take place. In addition, any permit for developing a building must strictly conform to the provisions of the applicable planning scheme, and if it deviates in any way from that scheme, the permit will not be granted before publishing the request for such a permit and enabling the submission of objections.

Describing this structure is an important introduction to this presentation as it highlights the manner in which each individual may influence the attitude towards preservation of buildings and sites by way of electing his representatives at the national and local levels, according to their planning policies. Nevertheless, it must be admitted that since those political representatives have to deal with many subjects and issues, even at the local level, the public's option to participate in preservation planning through their political voting, remains as a theory adopted by some political science scholars and is quite remote.

[1] Gideon Koren, Esq., LL.M. (Jerusalem) has a law firm in Israel and practices media, contract and company law as well as environmental and planning laws, He lectures at the Hebrew University of Jerusalem Faculties of Law and Social Sciences. Mr. Koren is chairman of ICOMOS Israel committee on legal affairs and is the legal adviser to the Israeli Public Council for the Preservation and Protection of Monuments and Sites.

2.- Submitting Objections

Every planning scheme consists of plans and written statements, showing how the land subject to the scheme is to be developed or preserved and what are the authorized uses of that land. The law sets out in great detail the steps that must be taken before a planning scheme can come into force. These stages include: publication of preliminary notices, first considerations of the scheme by the planning institution authorized to approve it; a decision to deposit the proposed scheme for public objections; publication of notices inviting the public to inspect the scheme and file objections; a hearing to consider the objections filed, decisions on all objections; and a final determination as to whether or not to approve the scheme. The law also provides possibilities to appeal against a decision to approve a scheme or to reject an objection.

The possibility to file an objection is the principal and most important possibility for the public to participate in the planning and listing process. The law is highly democratic in involving the public in the planning process since it enables the public to file legal objections to a scheme, whenever they personally feel the scheme will affect them negatively (being the owners of the land subject to that scheme, neighbors, etc.). The law does not limit the interests worthy of such an objection and it requires only a certain "connection", or "relation" between the objector and the land governed by the proposed scheme.

Unfortunately, this mechanism of involving the public in the planning process did not prove itself to be sufficient., since in many cases, even highly interested people were not aware of the fact that a scheme had been deposited for public objections.Under the law, it is not required to notify interested people about the deposit of such a scheme. Private people deserve to be notified only if the licensing authority is requested to grant a building permit extending the provision of the pplicable planning scheme. Unless this is the case, a general notice in a daily newspaper is sufficient. Since many people are not inclined to read such notices on a regular basis, many schemes deserving of significant public involvement remain hidden from the public eye. Therefore, one of the amendments to the law enabled the Minister of Interior to empower public organizations to file objections on behalf of the public interest. Indeed, a select group of nationally recognized environmental organizations were empowered this way and do participate on regular a basis in the planning and listing processes, many of them based on the public interest to protect buildings and sites.

Thus, whenever there is an interest of a certain entrepreneur to change a scheme contradicting the interest to protect and preserve a certain site, the public may involve itself in the process by submitting an objection against the approval of the scheme, appealing against a decision rejecting the objection and even appealing to court in an administrative action against the planning committee, in relevant cases. Thus, submitting objections, mainly by these empowered public organizations became the major venue for participation in the planning process.

3.- Initiating Schemes

With all its advantages, the mechanism of submitting objections is a passive and limited one, since the involvement in the planning process is limited to a situation where such a scheme is deposited for public objections. For many years, individuals, as well as public organizations had no ability to initiate the approval of a desired scheme. Under Israeli law, it was almost solely for the local authority to initiate the process of approving a scheme. Therefore, it was not possible for individuals or organizations to participate in the planning process by ways of preparing or creating schemes for the protection of buildings and sites.

This was changed in the 35th amendment of the law. In this amendment, passed by the Israeli Parliament in 1994, a special discussion was devoted to the preservation of sites. The definition of "site" is "a building, or group of buildings, or a part of them, including their immediate surroundings, which in the opinion of a planning institute are of historical, national, architectural or archeological importance". Under this law, government authorities, or interested parties, such as the owners of the land, or organizations recognized for this purpose may propose that a site should be preserved. The suggestion must be made in the form of a local planning scheme, and once submitted to the local planning committee, must be dealt with within the period of 6 months. This provision forces the local community to deal with the preservation plan, even when such a plan is against the committee's own interest (e.g., when the committee is the local municipality itself, which is opposed to preservations. If a decision is not made within this period, the proposal will be submitted to the district committee for discussion and approval.

This amendment constituted a major reform in the attitude towards preservation of buildings and sites in Israel. It must be noted that by law, there is a right to compensation for devaluation of property, as a result of the approval of a proposed scheme. The duty to pay such compensation lies with the local authority itself. Therefore, in many cases where preservation causes devaluation of the property to its owner, the local authority did not have an interest to promote the preservation. Since the local authority was the one to initiate the preservation scheme to begin with, it was common procedure to get the scheme "stuck" in the wheels of bureaucracy and to avoid the expenses connected with the preservation for the longest period possible. This has changed once the local authority is under the obligation to either make a decision,within 6 months or lose its power to deal with this scheme altogether.

4.- Listing Processes

The same amendment directed every local authority to establish a committee for the preservation of sites. The committee will be comprised of the head of the local planning committee, three members of the local council, an employee of the municipality who is informed in zoning and planning matters, and an expert in the subject of preserving buildings and sites. Within two years of the enactment of the amendment, all .such committees were to prepare a list of sites worthy of being preserved, within the local committee's jurisdiction and to advise various governmental bodies with respect to preservation of such sites. In addition, these committees have the authority to prevent immediate damage to or destruction of existing sites worthy of preservation.

In such a list the committee is asked to detail the reasons why the site is worthy of preservation, to what extent it may be developed and what are the required limits on its usage.

It must be admitted that the law is not specific enough regarding the way in which the preservation should be made. For example, in one case which reached the Supreme Court in Israel, the controversy was whether reassembling of a building in a close by site, may or may not be considered as a proper way for preservation. The court ruled that it is possible to demolish a building and reassemble it at a new site as a method of preservation. Evidently, the building was demolished and so far had not been reassembled.

The committee has full discretion regarding the decision which sites are entitled to be preserved. It is for the committee itself to decide the ways and procedures of reaching its decision. Therefore, the committee may (and indeed many committees have done so) ask the public to submit proposals for sites to be included in the preservation list. Here, there is no limit, and no special request as to the identity of those submitting proposals to the committee. Therefore, the public may submit any proposal to the committee, even if the person submitting a proposal has no personal interest in the site. In addition, any public organization may submit a proposal, even if it was not recognized by the Ministry of the Interior as one entitled to submit objections to a scheme.

The local preservation committee has the right to change the list from time to time, to include new sites in it and also to exclude sites from the list.

5.- Physical Preservation

The major drawback in the above mentioned list is that it basically is of a declaratory nature and once the preservation committee decides to include a certain site in the preservation list, it does not have the same legal result as in the case of a planning scheme. The main reason for this was to declare those sites as being worthy of preservation without obligating the local authority to pay the devaluation compensation to the owner.

The sad result of this drawback is that it is hard to preserve a site with all the legal protecting mechanisms, which many sites require. Thus, when sites could remain unpreserved, the danger of losing these sites becomes more evident and the different organizations dealing with the preservation of sites seek a legal mechanism which may "compromise" between preserving and not preserving.

The result was that the amendment enabled the committees for the preservation of sites to interfere with the property rights of land owners and possessions. The committee may demand from an owner to take steps to prevent deterioration, maintain stabilization and consolidation., rehabilitation and in some cases even restoration. The committee's power in this matter is unlimited, and the only condition is that the engineer of the local council give their opinion with respect to the state of the property, and their opinion is that there is a real danger that the preservation of the site is in jeopardy or that if such actions are not taken, damage or destruction may be caused to the site.

Since the decision of the local engineer is an administrative decision. it may be criticized or overruled by a decision of the Israeli administrative court.Thus, any member of the public or an interested organization may approach the preservation committee or the local authority's engineer and demand that steps be taken to avoid damages to a site which is included in the preservation list. This enables the public to be involved not just in the legal status of sites in planning schemes and their inclusion in listing processes but in the actual preservation of the sites. In addition, should the committee decide that such a danger exists, it may require the owner or the possessor of the site to undertake maintenance work within a prescribed period of time. Should the owner fall to do so, and should there be a danger that the site proposed for preservation may be destroyed, the committee may undertake such works as are necessary to prevent the destruction of the site. Afterwards, the committee may, at its discretion, bill the cost of such works to the owners and be reimbursed by them.

In addition, in some cases the local authority may even expropriate the site. Expropriation is mandated only in cases where the owners or possessors of property have failed to undertake maintenance works necessary for preventing the destruction of the site and if there exists, according to the opinion of the local council's engineer, a real danger that the site will be damaged in such a way as to endanger the goal of preservation. The approval of the regional council is also required.

The above mentioned steps are certainly extreme ones, but they enable the administrative authorities to ensure preservation of declared sites. Again, since this is an administrative action, it is subject to the supervision of the administrative court and the public may appeal to the court to issue an injunction forcing the relevant authority to take the necessary steps for the purpose of preservation. In this way, private people as well as the preservation seeking organizations may find an original and unique way to be involved in the protection of listed sites.

LA PROTECTION PAR L'URBANISME; PARTICIPATION DU PUBLIC AU PROCESSUS D'URBANISME ET AU PROCESSUS VISANT A REPERTORIER LES SITES DEVANT ETRE PROTEGES

Gideon Koren[1]
ICOMOS Israel

Introduction. Les institutions d'urbanisme

La description de la participation dans l'urbanisme et des processus visant à répertorier les sites méritant d'être préservés en Israel, nécessite une description préliminaire de la situation générale sur le plan légal en Israél, concernant le zonage et l'urbanisme.

Du point de vue légal, le texte de loi cadre dans le processus d'urbanisme est la Loi sur l'urbanisme et la construction de 1965, qui régule toute la gestion de la construction et de l'utilisation des terres en Israël et établit les cadres institutionnels pour la planification de la préservation des bâtiments et des sites. Cette loi fréquemment amendée a établi une bureaucratie urbanistique complexe. La clé de la compréhension du système réside dans la perception des différents rôles que les institutions qui agissent séparément ont dans l'approbation des normes d'urbanisme et de construction.

Au sommet de la pyramide se trouve le gouvernement israélien, qui dispose de l'autorité pour approuver les plans d'urbanisme nationaux. A l'intérieur du gouvernement, le Ministère de l'Intérieur est chargé de la responsabilité générale de l'application de la loi. Après avoir consulté le conseil national de l'urbanisme et de la construction, le ministre promulgue les règlements nécessaires pour la mise en oeuvre quotidienne de la loi. Le Ministre divise aussi le pays en zones d'urbanisme régionales et locales. Actuellement, l'urbanisme se fait sur trois niveaux.- national, régional et local. Des comités d'urbanisme existent à chaque niveau (un comité national, six comités régionaux et environ 70 comités locaux). Le Ministre nomme une grande partie des membres des divers organismes d'urbanisme, et contrôle ainsi dans une certaine mesure leur politique. Ainsi, bien que les différents comités soient chargés de revoir et d'approuver chaque disposition d'un plan, selon le niveau de détail correspondant, le Ministre peut ordonner qu'un nouveau plan d'urbanisme lui soit soumis pour examen et il peut aussi ordonner que le plan lui soit soumis pour approbation.

Au niveau inférieur se trouve le Conseil national pour l'urbanisme et la construction. C'est l'institution supérieure en matière d'urbanisme, qui comprend 32 membres, représentant les principaux ministères concernés par l'urbanisme, les autorités locales, un certain nombre de professionnels et de représentants d'autres organisations, y compris les associations de protection de l'environnement. Le Conseil traite de la politique générale d'urbanisme et décide du contenu des plans d'urbanisme nationaux.

En dessous se trouvent les comités d'urbanisme et de construction régionaux, composés de représentants des ministères, des autorités locales de la région et de membres qualifiés professionnellement. Le comité doit élaborer un plan régional, exposant les principes d'urbanisme pour la région dans son ensemble. Il décide aussi d'approuver ou de ne pas approuver les plans d'urbanisme locaux et les plans détaillés qui lui sont soumis par les comités locaux dans la région ou par d'autres parties ou organisations, qui sont en droit d'initier et de préparer un tel plan.

Au niveau inférieur se trouve le comité local d'urbanisme et de construction, qui contrôle l'urbanisme et la construction dans une ville ou une zone définie. Lorsque la zone d'urbanisme ne comprend qu'une seule autorité locale, celle-ci assume le rôle de comité local d'urbanisme et de construction. Lorsque le secteur comprend plus d'une autorité locale, le comité est composé d'un représentant du Ministère de l'Intérieur, et de représentants des autorités locales du secteur. Le comité local d'urbanisme a le pouvoir d'approuver les plans d'urbanisme locaux d'ensemble et de détail qui sont limités à certains domaines exposés dans la loi. Les plans plus détaillés seront d'abord examinés par le comité local puis soumis au comité régional pour approbation.

Le contrôle du développement de la construction est sans doute la fonction la plus importante du comité local. Il est aussi investi de l'autorité locale d'octroi des autorisations, qui se traduit par la délivrance de permis de construire. En l'absence d'un tel permis, aucune activité de construction ne peut avoir lieu. En outre, tout permis pour le développement d'une construction doit se conformer strictement aux dispositions du plan d'urbanisme applicable, et s'il s'écarte en quelque façon de ce plan, le permis ne sera pas octroyé avant la publication de la demande de permis et la soumission éventuelle d'objections.

[1] Me. Gideon Koren, titulaire d'une maîtrise en droit, dirige un cabinet d'avocat en Israel et s'occupe de droit des médias, des contrats et des sociétés, ainsi que de droit de l'environnement et de l'urbanisme. Il enseigne à la Faculté de Droit et de Sciences sociales de J'Université Hébraïque de Jérusalem. M. Koren est le Président de la commission d'ICOMOS en Israel pour les affaires légales, et il est le conseiller juridique du Comité public israélien pour la Préservation et la Protection des Monuments et des Sites.

La description de cette structure est une introduction indispensable à cet exposé dans la mesure où elle met en lumière la manière dont chaque individu peut influencer l'attitude envers la préservation des bâtiments et des sites, par l'élection de ses représentants au niveau national et local, selon leurs politiques d'urbanisme. Néanmoins, on doit admettre que du fait que ces représentants politiques doivent traiter de nombreux sujets et questions, même au niveau local, la possibilité pour le public de participer à la protection et à l'urbanisme par son vote politique demeure une théorie adoptée par certains spécialistes de science politique, et est en définitive très faible.

B) Soumission d'objections

Chaque plan d'urbanisme est constitué de plans et de déclarations écrites, montrant comment le terrain soumis au plan doit être développé ou préservé et quelles sont les utilisations permises dans ce terrain. La loi expose avec force détails les étapes qui doivent être suivies avant qu'un plan d'urbanisme ne devienne applicable. Ces étapes incluent: la publication d'un avis préliminaire, une première étude du plan par l'institution d'urbanisme compétente pour l'approuver; une décision de soumettre le plan proposé aux objections du public; la publication d'avis invitant le public à examiner le plan et à déposer des objections; une séance pour examiner les objections déposées; des décisions concernant toutes les objections ; et une décision finale d'approuver ou de ne pas approuver le plan. La loi offre également la possibilité d'interjeter appel contre la décision d'approuver un plan ou de rejeter une objection.

La possibilité de déposer une objection constitue la principale et la plus importante possibilité pour le public de prendre part au processus d'urbanisme et au processus visant à répertorier les sites devant être conservés. La loi est très démocratique dans sa manière d'impliquer le public dans le processus d'urbanisme, puisqu'elle permet au public d'élever des objections à un plan, chaque fois que les personnes concernées considèrent que le plan aura des conséquences négatives pour elles (parce qu'elles sont propriétaires du terrain faisant l'objet du plan, ou voisins, etc). La loi ne limite pas les intérêts valables justifiant une telle objection et elle exige seulement une certaine «connexion» ou «relation» entre la personne qui soulève l'objection et le terrain concerné par le plan proposé.

Malheureusement, ce mécanisme d'implication du public dans le processus d'urbanisme ne s'est pas avéré suffisant, puisque dans de nombreux cas, même les personnes intéressées au plus haut point n'étaient pas au courant du fait qu'un plan avait été soumis aux objections du public. Selon la loi, il n'est pas exigé de notifier aux personnes intéressées le dépôt d'un tel plan. Les personnes privées ne doivent recevoir une notification que dans le cas où l'autorité octroyant les permis doit accorder un permis de construire qui étend les dispositions du plan d'urbanisme applicable. Lorsque ce n'est pas le cas, un avis général publié dans un journal quotidien est suffisant. Etant donné que la plupart des gens ne sont pas enclins à lire ce genre d'avis de manière régulière, de nombreux plans qui mériteraient une implication importante du public demeurent cachés au public.

C'est pourquoi un des amendements a permis au Ministre de l'Intérieur d'attribuer compétence à des organisations publiques pour soulever des objections au nom de l'intérêt public. De fait, un groupe limité d'organisations de protection de l'environnement reconnues au niveau national ont reçu ladite compétence et participent de façon régulière aux processus d'urbanisme et aux processus visant à répertorier les sites protégés, la plupart sur le fondement de l'intérêt public de protéger les bâtiments et les sites.

Aussi, chaque fois que l'intérêt d'un certain entrepreneur de modifier un plan est en contradiction avec l'intérêt de protéger et de préserver un certain site, le public peut s'impliquer dans le processus en soumettant une objection contre l'approbation du plan, en interjetant appel d'une décision qui rejette l'objection et même en faisant appel devant le tribunal par une action administrative contre la commission d'urbanisme, le cas échéant. Ainsi, le dépôt d'objections, principalement de la part des organisations publiques compétentes, est devenu le principal moyen de participation au processus d'urbanisme.

C) Initiation de plans

Malgré tous ces avantages, le mécanisme de soumission des objections est limité et passif, puisque l'implication dans le processus d'urbanisme est limitée à une situation dans laquelle le plan est soumis aux objections du public. Pendant de nombreuses années, les individus, autant que les organisations publiques, n'avaient pas la capacité d'initier l'approbation d'un plan désiré. En vertu de la loi israélienne, c'était presque uniquement l'autorité locale qui pouvait initier le processus d'approbation d'un plan.

C'est pourquoi il n'était pas possible pour les individus ou les organisations de participer au processus d'urbanisme en préparant ou en créant des plans pour la protection de bâtiments et de sites.

Ceci a été changé avec le 35ième amendement de la loi. Dans cet amendement, adopté par le Parlement israélien en 1991, une discussion a été spécialement consacrée à la préservation des sites. La définition d'un «site» est «un bâtiment, ou groupe de bâtiments, ou une partie d'entre eux, incluant leurs environs immédiats, qui selon l'opinion d'un institut d'urbanisme ont une importance historique, nationale, architecturale ou archéologique». Selon cette loi, les autorités gouvernementales ou les parties intéressées, tels que les propriétaires du terrain, ou les organisations reconnues à cet effet, peuvent proposer un site devant être préservé. Cette proposition doit être présentée sous la forme d'un plan d'urbanisme local, et une fois qu'elle a été soumise à la commission d'urbanisme local, elle doit être examinée dans une période de 6 mois. Cette disposition oblige l'autorité locale à traiter le plan de préservation, même lorsqu'un tel plan est contraire au propre intérêt de la commission (par exemple lorsque la commission est la municipalité locale elle-même, qui est opposée à la

préservation). Si aucune décision n'est rendue dans cette période, la proposition sera soumise à la commission régionale pour discussion et approbation.

Cet amendement a constitué une réforme majeure dans l'attitude envers la préservation des bâtiments et des sites en Israël. Il faut noter que selon la loi, il existe un droit de compensation pour dévaluation de la propriété, en résultat de l'approbation d'une proposition de plan. L'obligation de payer une telle compensation est à la charge de l'autorité locale elle-même.

C'est pourquoi dans de nombreux cas où la préservation entraine la dévaluation de la propriété pour son propriétaire, l'autorité locale n'avait pas intérêt à promouvoir la préservation. Puisque l'autorité locale était celle qui devait initier le plan de préservation pour commencer, c'était une procédure courante que de laisser le plan «dormir» entre les rouages de l'appareil bureaucratique et d'éviter les dépenses liées à la préservation le plus longtemps possible. Ceci a changé dès lors que l'autorité locale est soumise à l'obligation soit de prendre une décision dans les six mois soit de perdre complètement son pouvoir de décider du plan.

D) Processus visant à répertorier les sites devant être protégés

Le même amendement ordonne à chaque autorité locale d'établir une commission pour la préservation des sites. La commission sera composée du directeur de la commission locale d'urbanisme, de trois membres du conseil local, d'un employé de la municipalité qui est informé des affaires de zonage et d'urbanisme, et d'un spécialiste du sujet de la préservation des bâtiments et des sites. Dans les deux années suivant la promulgation de l'amendement, toutes ces commissions devaient préparer une liste des sites méritant d'être protégés se trouvant dans le ressort de la commission locale, et aviser différents organismes gouvernementaux concernant la préservation de ces sites. En outre, ces commissions ont l'autorité pour empêcher un dommage immédiat ou la destruction de sites existants qui méritent d'être préservés.

Dans ladite liste, la commission doit détailler les raisons pour lesquelles le site est digne d'être protégé, dans quelle mesure il peut être développé et quelles sont les limites nécessaires à son utilisation.

Il faut admettre que la loi n'est pas suffisamment spécifique en ce qui concerne la façon dont la préservation doit être menée. Par exemple, dans un cas qui a été porté devant la Cour suprême en Israël, la controverse portait sur la question de savoir si le ré-assemblage d'un bâtiment sur un site proche pouvait ou non être considéré comme un moyen convenable de préservation. La Cour jugea qu'il était possible de démolir un bâtiment et de le ré-assembler sur un nouveau site en tant que méthode de préservation. Evidemment, le bâtiment a été démoli et jusqu'à ce jour il n'a pas été ré-assemblé.

La commission a une entière liberté pour décider quels sites méritent d'être préservés. C'est à la commission qu'il appartient de décider des moyens et des procédures pour parvenir à sa décision. Ainsi, la commission peut (et de nombreuses commissions ont ainsi procédé) demander au public de soumettre des propositions de sites devant être inclus dans la liste de préservation. Ici, il n'y a pas de limite, et aucune exigence concernant l'identité de ceux qui soumettent les propositions à la commission. Aussi le public peut soumettre toute proposition à la commission, même si la personne qui soumet la proposition n'a aucun intérêt personnel lié au site. En outre, toute organisation publique peut soumettre une proposition, même si elle n'a pas été reconnue par le Ministère de l'Intérieur comme étant autorisée à soumettre des objections à un plan d'urbanisme.

La commission locale de préservation a le droit de modifier la liste de temps à autre, pour y inclure de nouveaux sites, et aussi pour en retirer des sites.

E) Préservation physique

L'inconvénient majeur de la liste mentionnée ci-dessus est qu'elle a une nature fondamentalement déclaratoire et qu'une fois que la commission de préservation décide d'inclure un certain site dans la liste de préservation, cela n'a pas le même résultat légal que dans le cas d'un plan d'urbanisme. La principale raison à cela est que la déclaration des sites comme méritant d'être protégés n'entraîne pas l'obligation pour l'autorité locale de payer la compensation pour la dévaluation subie par le propriétaire.

Le triste résultat de cet inconvénient est qu'il est difficile de préserver un site malgré tous les mécanismes légaux de protection, alors que de nombreux sites exigent une protection. Aussi, alors que de nombreux sites risquent de demeurer non préservés, le danger de perdre ces sites devient de plus en plus évident, et les différentes organisations qui s'occupent de la préservation des sites recherchent un mécanisme légal qui pourrait tenir lieu de «compromis» entre la préservation et la non-préservation.

Le résultat a été que l'amendement a permis aux commissions de préservation des sites d'interférer avec les droits de propriété des propriétaires du terrain. La commission peut demander à un propriétaire de prendre des mesures pour prévenir la détérioration, assurer la stabilisation et la consolidation, la réhabilitation, et dans certains cas même la restauration. Le pouvoir de la commission en la matière est illimité, et la seule condition est que l'ingénieur du conseil municipal ait donné son avis concernant l'état de la propriété, et qu'à son opinion il existe un danger réel pour que le site soit endommagé de manière à mettre en danger l'objectif de préservation. L'approbation du conseil régional est aussi exigée.

Les démarches mentionnées ci-dessus sont certes extrêmes, mais elles permettent aux autorités administratives d'assurer la préservation des sites. S'agissant d'une action administrative, elle est soumise à la supervision du tribunal administratif, et le public peut demander au tribunal d'émettre une injonction obligeant l'autorité concernée à entreprendre les démarches nécessaires au but de préservation. De la sorte, les personnes privées tout autant que les organisations chargées de la préservation peuvent trouver une manière originale et unique de s'impliquer dans la protection des sites répertoriés.

THE RECENT REFORM OF THE LAW FOR THE PROTECTION OF CULTURAL PROPERTIES IN JAPAN - THE INTRODUCTION OF THE LISTING SYSTEM FOR IMMOVABLE CULTURAL PROPERTIES

Toshiyuki KONO1
ICOMOS Japan

1.- The Historical Background of the Law for the Protection of Cultural Properties

The protection of cultural properties by law after the Meiji Restoration began in 1897 with the Law for the Preservation of Old Shrines and Temples. In 1919 the Law for the Preservation of Historic Sites[2], Places with Outstanding Landscape[3], Rare Animals, Plants and Minerals was promulgated. In 1929 the Law for the Preservation of National Treasures replaced the Law for the Preservation of Old Shrines and Temples. To protect also art works which were not categorized as national treasures, the Law concerning the Preservation of Important Art Works entered into force in 1933.

Despite these laws cultural properties in Japan were heavily damaged or sold to foreign countries during and after WW2. Moreover, there was a further strong incentive for creating a new legal system to protect cultural properties: the loss of the fresco in the Horyuji Temple, the oldest wooden building in the world, by fire in 1949.

The new Law for the Protection of Cultural Properties (cited below as the Law) was promulgated and entered into force in 1950. The above mentioned old laws were replaced by this new law. This law has been largely reformed three times in 1954, 1968 and 1975.

2.- The Qualification System

"Cultural properties" in the Law of 1975 has wide scope and covers the following five categories; 1) tangible cultural property, 2) intangible cultural property[4], 3) (intangible[5] and tangible[6]) folkloric cultural property, 4) natural monuments[7], 5) group of traditional buildings. Today I would like to concentrate on tangible cultural properties, especially buildings. Because the new listing system which I will speak of in the next section is concerned with buildings only.

The Law adopts the qualification ex officio system as the core measure to protect cultural properties. Cultural properties can be qualified as "important cultural properties", if they meet certain criteria[8]. When a building as "important cultural property" is extremely well made and has a very high cultural and historic value, this building can be qualified as "national treasure". The Minister of Education, Science, Sports and Culture (cited below as the Minister) makes this qualification. Since the qualification needs special knowledge and experience, the Minister must consult in advance his advisory organ, the Council for the Protection of Cultural Properties. Legally the consent of the owner is not required for such a qualification. In this sense the qualification is made ex officio[9].

The purpose of the qualification system is to eternally preserve very important properties via strong regulation and sufficient protection, even if this involves imposing burden on the owners of these properties. When a building is once registered as an "important cultural property", several regulations apply to the building and its owner: changes to the building must be permitted by the Commissioner for Cultural Affairs (cited below as the Commissioner) (Art.43). Repairs must be reported to the Commissioner (Art. 43-2). The Commissioner can give instruction, order or recommendations concerning the management and repair of the building (Art. 30, 31 and 36). The change of its owner must be reported to the Commissioner (Art. 32). On the other hand, the management or repair by the owner of the building can be subsidized (Art.35). The Commissioner also can directly repair the building or take protective measures, if it is necessary (Art. 38).

This system has been successful and by 7th July 1999, 3663 buildings have been qualified as "important cultural properties", including 253 national treasures[10]. On the other hand, however, it has been recently indicated that the Protection by the qualification system is not sufficient to preserve buildings constructed after the Meiji Restoration in 1868. There are two investigations: 1) In the Comprehensive Catalogue of the Modern Architecture in Japan edited by the Architectural Institute of Japan and published in 1980, 1,016 modern buildings were listed as "buildings with historic value" in 5 areas in Tokyo. In 1990, 53.1 % of these buildings was lost; 2) in the same catalogue 337 buildings in three cities[11] in Hokkaido were listed. Until 1992 25.5% was destroyed.

Facing this situation, the criteria of qualification was further clarified for buildings[12]. In addition, the new listing system was introduced into the Law. In the next section I would like to describe the structure of the listing system and the situation of the practice.

[1] *Professor of Law, Kyushu University*

3.- The new Listing system in the Law for the Protection of Cultural Properties

The listing system aims at supplementing the qualification system[13]. Therefore the already qualified important cultural properties cannot be listed[14]. Although the listing system could be used for different types of cultural properties, it is currently available only to buildings[15].

The requirement of listing is that the building must be constructed more than 50 years ago and it must meet one of the following criteria; 1) the building is necessary to recognize the "historic landscape" in the area, such as the case in which the building has been cited in pictures, films, literature or music or in which the name of the area originates from the building; 2) the building is or was a standard of a certain architectural style, since the geometrical balance or the design is well made; 3) the reconstruction would technically or financially be difficult nowadays due to the loss of the technique or the uniqueness of its design or form.

Legally the consent of the owner is not required for listing, since the listing should be made in the public interest. However, in practice, the consent of the owner is always obtained to facilitate smooth administration afterwards[16].

The list is open to the public and accessible at the Agency for Cultural Affairs. It will soon become available on the Internet, too.

Once the building is listed, the owner must make a report, when one of the following situations occurs: 1) when he will change the present condition of the building; 2) when the building is lost or destroyed; 3) when the person in charge of administration of the building is appointed or fired; 4) when the owner changes or when the person in charge of the administration of the building changes; 5) when the name or the address of the owner or of the person in charge of the administration of the building changes (Art. 56-2-4, 56-2-7, 56-2-10).

Compared with the regulations for the qualified important cultural properties, the regulations for the listed buildings are less strict. Since most of the listed buildings are and will be used for various purposes by the owners, it is essential that the owners voluntarily make efforts for their preservation. So the regulations for listed buildings are designed so that the Commissioner and the owner can create cooperative relationships to preserve the building. For example, large scale repair of important cultural properties must be permitted by the Commissioner for Cultural Affairs, while only making a report[17] 30 days in advance is requested for the similar repair of listed buildings. If the change of the exteriors of the listed building is less than 25% of the entire exteriors, even the report is exempt. The Commissioner may, if necessary, give instruction, advice or recommendations, when the report was made. However these instruction, advice or recommendations have no legal binding power. Even in the case of the transaction of the listed building, the report concerning the change of the owner suffices[18].

Once a building is listed, its owner entertains some advantages: 50% of designing costs is subsidized by the state. Property tax is exempt up to 50%. If the owner of a listed building needs financial support to repair listed buildings, he can use a loan with special interest rate offered by governmental banks[19]. Some additional measures may be taken in the future[20]. However, as they are different from qualified important cultural properties, the support given to the owner of the listed buildings is not stipulated in the Law, but in tax law. It is because the Law takes the standpoint that both regulation and support should be minimized for listed buildings.

Another difference between qualified important cultural properties and listed cultural properties is that the listed buildings are expected to be not only preserved, but also wisely used. So unless the exteriors are largely changed, the interiors can be changed. Furthermore, for the preservation and wise use of the listed buildings, city planning and layout of surroundings is very important. Since its introduction into the Law, the listing system has been used very successfully. The next step, which should be taken, is establishing the legal basis for the city planning from the viewpoint of cultural properties.

Summary

To supplement the qualification system to protect cultural properties, the new listing system has been introduced into the Law for the Protection of Cultural Properties. It has worked well since its introduction. Further steps, however, should be taken for the better protection of cultural properties.[21]

[2] *For example, tombs or ruins.*
[3] *It includes, for example, gardens, valley, or mountains.*
[4] *For example, certain traditional music or ceramic art. Certain artists who represent the highest level of intangible cultural property are designated as "holder of the important intangible cultural property", so-called "human national treasures".*
[5] *For example, certain folkloric dance.*
[6] *For example, cloths used for the folkloric dance.*
[7] *It includes historic sites, places with outstanding landscape, and rare animals, plants and minerals.*
[8] *In 1996, the criteria was clarified. See note 11.*
[9] *In practice, however, the owner is always asked if he agrees with the qualification for smooth administration of the property afterwards. Therefore, if the owner disagrees, it is not qualified in the practice.*
[10] *Besides this national qualification system, each local public entity can establish similar qualification system by its own regulation for cultural properties, which are not qualified as "important" or "national treasure" by the Law (Art. 98). 18,932 items on the prefecture level and 79,161 on the city level are "qualified cultural properties" by 7th July 1999.*
The number of buildings as cultural properties qualified by local public entity is 2,258 on the prefecture level and 7,898 on the city level.
[11] *Sapporo, Hakodate and Asahikawa.*
[12] *To qualify a building as "important cultural property", this building must be a good example of 1) excellent design, 2) excellent technique, 3) high historic value, 4) high academic value, or 5) style for certain region or school, and must be a prototype of certain period. The Criteria for Qualification as Important Cultural Property (issued by Ministry of Education and Culture, on 28th October 1996).*
[13] *Also there are listing systems with various purposes on the local public entity level (in March 1996, 26 entities). If a building is listed both by a local public entity and by the state, it may lead to an excessive burden for the owner. Therefore before listing, the state must consult the local public entity in which the building is located in order to avoid double-regulation. 13 It is however possible that listed buildings can be qualified as "important cultural properties" later. When it occurs, the building is removed from the list.*
[14] *It is however possible that listed buildings can be qualified as "important cultural properties" later. When it occurs, the building is removed from the list*

[15] "Building" in a very broad sense, which covers not only residential houses and office buildings, but also bridges, tunnels, water gates, dams, walls.
[16] Therefore if the owner disagrees to list the building, the listing of the building would not be made.
[17] When the owner fails to make the report, he may be fined.
[18] In the case of the transaction of important cultural properties, the seller must submit to the Commissioner a form, which includes the information on buyer and sales price, and make an offer to the Commissioner to sell the property. The Commissioner must decide within 30 days if the important cultural property should be purchased by the state. The seller must not sell it during this period. (Art. 46, the Law)
[19] Japan Development Bank, the Public Fund for Development of Hokkaido and Tohoku and the Public Fund for the Promotion and the Development of Okinawa.
[20] When the reform of the Law was debated at the Committees for Culture and Education at the House of Representatives and the House of Councilors, these Committees made collateral declaration that supportive measures including subsidies for repair should be taken in future.

LA RECIENTE REFORMA DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE BIENES CULTURALES EN JAPÓN. INTRODUCCIÓN DEL SISTEMA DE INVENTARIO Y CATÁLOGO DE BIENESCULTURALES INMUEBLES

Toshiyuki Kono[1]
ICOMOS Japan

1.- El Trasfondo Histórico de la Ley para la Protección de Bienes Culturales

Después de la Restauración Meiji, la protección legal de bienes culturales comenzó en 1897 con la Ley para la Preservación de Santuarios y Templos. En 1919 se promulgó la Ley para la Preservación de Lugares Históricos[2], Lugares con Paisajes Especiales[3], Animales, Plantas y Minerales Raros. En 1929, la Ley para la Preservación de los Tesoros Nacionales reemplazó a la Ley para la Preservación de Santuarios y Templos. Para proteger también obras de arte no catalogadas como tesoros nacionales, la Ley relativa a la Preservación de. Obras de Arte de Importancia entró en vigor en 1933.

A pesar de estas leyes, muchos bienes culturales en Japón sufrieron un daño considerable, o fueron vendidos a países extranjeros, durante y después de la Segunda Guerra Mundial. Hubo, eso sí, otro gran incentivo para poner en marcha un nuevo sistema legal destinado a proteger bienes culturales: la pérdida por fuego, en 1949, del fresco del Templo Horyuji, el edificio de madera más antiguo del mundo.

La nueva Ley para la Protección de Bienes Culturales (a la que se hace referencia de ahora en adelante como la Ley) se promulgó y entró en vigor en 1950. Las leyes mencionadas anteriormente fueron reemplazadas por esta nueva ley que ha sido reformada tres veces: en 1954, 1968 y 1975.

2.- El Sistema de Clasificación

El concepto de "Bienes culturales" en la ley de 1975 tiene un amplio contenido que abarca las siguientes cinco categorías: 1) Bienes culturales tangibles, 2) Bienes culturales intangibles[4], 3) Bienes culturales folklóricos (intangibles[5] y tangibles[6]), 4) Monumentos naturales[7], 5) Grupos de edificios tradicionales. La presente exposición hace referencia a bienes culturales tangibles, concretamente a edificios, ya que el nuevo sistema de inventario y catálogo del que hablaremos a continuación se refiere solamente a estos últimos.

La Ley adopta un sistema calificador *ex officio* como principal medida para la protección de bienes culturales. Estos pueden ser clasificados como "bienes culturales importantes", de acuerdo con ciertos criterios[8]. Además, cuando un edificio clasificado como "bien cultural importante", está excepcionalmente bien construido y tiene un gran valor histórico y cultural, puede ser clasificado también como "tesoro nacional". Corresponde al Ministerio de Educación, Ciencia, Deportes y Cultura (al que nos referiremos como el Ministerio de ahora en adelante) llevar a cabo dicha clasificación que, al requerir de especiales conocimientos y experiencia, exige que el Ministerio solicite previamente el asesoramiento del Consejo para la Protección de Bienes Culturales. Legalmente, la conformidad del dueño no se precisa para proceder a la clasificación, sino que ésta se produce *ex officio*"[9].

El propósito del sistema de clasificación es preservar bienes muy importantes mediante reglas fuertes que aseguren una protección suficiente, aunque esto suponga imponer trabas o inconvenientes a sus dueños. Cuando un edificio alcanza la calificación de "bien cultural importante", tanto el inmueble como el titular de la propiedad quedan sujetos a varias reglas: así, las modificaciones del edificio deben ser autorizadas por la Comisión de Cultura (en lo sucesivo la citaremos como la Comisión) (Art. 43); Las restauraciones deben ser puestas en conocimiento de la Comisión (Art. 43~2); La Comisión puede dar instrucciones, órdenes o recomendaciones relativas a la gestión y restauración del inmueble (Art. 30, 31 y 36); El cambio de dueño también debe ser puesto en conocimiento de la Comisión (Art. 32); Por otra parte, el dueño puede recibir subvenciones para la gestión y conservación del bien en cuestión (Art. 35); La propia Comisión también puede reparar el edificio directamente o tomar medidas protectoras si es necesario (Art. 38).

Este sistema ha demostrado ser efectivo, como lo demuestra el hecho de que hasta el 7 de Julio de 1999 sean ya 3.663 los edificios clasificados como "bienes culturales importantes", incluyendo 253 "tesoros nacionales"[10].

Sin embargo, se ha observado recientemente que la protección dada por el antedicho sistema de clasificación no es suficiente para preservar edificios construidos después de la restauración Meiji en 1868. Ha habido dos constataciones al respecto: 1) El Catálogo Comprensivo de la Arquitectura Moderna en Japón, editado por el Instituto nacional de Arquitectura y publicado en 1980, incluía una relación de 1.016 edificios modernos clasificados como "edificios con valor histórico" en cinco áreas de Tokio. Pero en 1990 ya se había perdido el 53,1% de estos edificios; 2) en el mismo catálogo, se incluía otra relación de 337 edificios en tres ciudades[11] de Hokkaido. En 1992, el 25,5% de los éstos se había destruido. En vista de esta situación, se procedió a clarificar los criterios de clasificación de edificios[12] y se introdujo en la Ley un nuevo sistema de inventario y catálogo. A continuación trataré de describir la estructura de dicho sistema y el presente estado de su desarrollo en la práctica.

3.- El Nuevo Sistema de Inventario y Catálogo en la Ley para la Protección de Bienes Culturales.

El sistema de inventario y catálogo tiene por objeto complementar el sistema de clasificación[13]. Por tanto, los bienes culturales importantes ya clasificados no se pueden incluir en este tipo de listas[14]. Por otra parte, aunque el sistema de inventario y catalogación se podría utilizar para diferentes tipos de bienes culturales, en la actualidad solo se emplea para los edificios[15].

Para ser incluido en el inventario o en el catálogo, un edificio debe haber sido construido hace más de cincuenta años y ha de cumplir alguno de los siguientes requisitos; 1) debe contribuir a identificar el "paisaje histórico" del área en que se halle ubicado, como ocurre en los casos en que aparece en fotos, películas, literatura o música, o cuando el nombre del área se toma del propio edificio, 2) debe responder o haber respondido a la norma con la que se identifica un cierto estilo arquitectónico, y ofrecer corrección en su equilibrio geométrico o en su diseño; 3) la reconstrucción resultaría técnicamente o financieramente difícil hoy en día, dada la pérdida de la técnica, o la singularidad de su diseño o forma.

Legalmente el permiso del dueño no se requiere para incluir un edificio en los correspondientes listados, ya que éstos se realizan por motivos de interés público. Sin embargo, en la práctica, el permiso del dueño se obtiene siempre para facilitar la futura administración[16].

El inventario y catálogo se encuentran en la Agencia de Asuntos Culturales y resultan accesibles al público. Pronto se encontrarán también en Internet.

Después de que un edificio sea incluido en el inventario o catálogo, el dueño debe presentar un informe cuando se encuentre en alguna de las siguientes situaciones: 1) cuando vaya a efectuar cambios sustanciales que puedan incidir en la condición del mismo; 2) cuando el edificio se destruya o se pierda; 3) cuando la persona encargada de la gestión del edificio sea contratada o despedida; 4) cuando cambie el dueño o la persona a cargo de la administración del edificio; 5) cuando cambie el nombre o dirección del dueño o de la persona a cargo de la administración del edificio (Art. 56-2, 56-2-7, 56-2-10).

En comparación con las reglas aplicables a los "bienes culturales importantes", las relativas a los edificios incluidos en el inventario y catálogo son menos estrictas. Como la mayoría de estos inmuebles son y serán destinados a diferentes usos por sus dueños, es esencial que hagan cuanto esté de su parte para preservarlos. Con este fin existen reglas para que la Comisión y el dueño puedan establecer una relación de cooperación. Por ejemplo, cuando se trata de restauraciones de envergadura de bienes culturales importantes se exige la autorización de la Comisión de Asuntos Culturales, mientras que para los edificios incluidos en el inventario o catálogo basta con presentar un informe[17] con 30 días de anticipación, y si el cambio de los exteriores es menor del 25% del total, ni siquiera es necesario presentarlo. A la vista de los informes que le son sometidos, la Comisión puede, si lo juzga oportuno, dar instrucciones, consejos o recomendaciones. Sin embargo, estas instrucciones, consejos o recomendaciones no conllevan poder legal de obligar. Por lo que se refiere al cambio de dueño, en el caso de edificios inventariados o catalogados, solo se requiere comunicar ese cambio[18].

La inclusión de un edificio en el inventario o catálogo también supone ciertas ventajas oficiales para su dueño, como son las siguientes: Subsidio del estado del 50% de los costos de diseño; Exención de hasta un 50% de impuestos sobre la propiedad; Si precisa ayuda financiera para la reparación, puede obtener un préstamo a un tipo de interés especial, a través de instituciones financieras oficiales[19]. En el futuro, pueden surgir medidas adicionales[20]. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre cuando se trata de bienes culturales importantes, las medidas de apoyo para los dueños de edificios inventariados o catalogados no se contemplan en la Ley, sino en la normativa de impuestos, ya que la Ley considera que tanto las reglas como el apoyo han de ser mínimos para estos últimos.

Otra diferencia entre los bienes culturales importantes así clasificados y los bienes simplemente inventariados o catalogados es que se espera que estos últimos sean no solamente preservados sino usados sabiamente. Por eso, siempre que los exteriores no sufran alteraciones drásticas, pueden introducirse cambios en los interiores.

Desde la promulgación de la Ley, el proceso de inventario y catálogo ha sido utilizado con gran eficacia. En Marzo de 1999 ya había 1.233 edificios incluidos en los correspondientes listados. El planeamiento urbano y el de los alrededores resulta también muy importante para desde el punto de vista de la conservación y el buen buen uso del patrimonio, por lo que el próximo paso debe consistir en el establecimiento de una base legal para la planificación urbana desde el punto de vista de los bienes culturales.

[1] *Profesor de Derecho, Universidad de Kyushu*

Resumen

Para complementar el sistema de clasificación de bienes culturales, la Ley para la Protección de Bienes Culturales ha introducido un nuevo sistema de inventario y catálogo que está resultando muy positivo. Es necesario, sin embargo, que se den nuevos pasos con vistas a una mejor protección de los bienes culturales.[21]

[2] Por ejemplo, tumbas o ruinas.
[3] Incluye, por ejemplo, jardines, valles o montañas.
[4] Por ejemplo, cierta música tradicional o cerámicas. Algunos artistas que representan al más alto nivel un bien cultural intangible son designados como "poseedores de patrimonio cultural intangible", llamados también "tesoros nacionales humanos."
[5] Por ejemplo, algunos bailes folklóricos.
[6] Por ejemplo, vestimentas usadas en los bailes folklóricos.
[7] Incluye lugares históricos, lugares con paisajes especiales y animales, plantas y minerales raros.
[8] En 1996 los criterios fueron clarificados. Ver nota 11.
[9] En la práctica, sin embargo, siempre se le pregunta al dueño si está de acuerdo con la clasificación para evitar problemas en cuanto a la administración del bien. Por eso, si el dueño rehusa, en la práctica no llega a clasificarse el bien.
[10] Además del sistema de clasificación nacional, cada entidad pública local puede establecer un sistema parecido de acuerdo con sus propias reglas para bienes culturales que no sean declarados corno "importantes" o "tesoro nacional" por la Ley (Art. 98). Hasta el 7 de Julio de 1999 hay 18.932 bienes clasificados en el ámbito de las prefecturas y 7.898 en el de las ciudades, las cuales son "bienes culturales clasificados".
[11] Sapporo, Hakodate y Asahikawa.
[12] Para clasificar un edificio como "bien cultural importante", debe constituir un buen ejemplo de: 1) excelente diseño; 2) excelente técnica; 3) gran valor histórico; 4) gran valor académico, o, 5) ser característico del estilo de cierta región o escuela y ser prototipo de cierto período. El criterio para la clasificación como "bien cultural importante" fue establecido por el Ministerio de Educación y Cultura el 28 de octubre de 1996.
[13] Además hay sistemas de inventario y catálogo con varios propósitos en las entidades públicas locales (26 entidades en Marzo de 1996). Si un edificio aparece clasificado por el Estado y por una entidad pública local puede suponer una carga excesiva para el dueño. Por eso, antes hacer el listado, el estado debe consultar a la entidad pública local para asegurarse de evitar que gravite sobre el bien una doble normativa.
[14] Es posible, sin embargo, que algunos edificios incluidos en las listas puedan clasificarse como "bienes culturales importantes" en el futuro. Cuando eso ocurra, el edificio será excluido del inventario. Aunque el dueño de un edificio quiera cambiar la categoría de "bien cultural importante calificada" por la de "bien cultural incluido en la lista" a fin de tener que soportar unas reglas menos estrictas, tal pretensión no será aceptada, ya que equivaldría a restringir los criterios que protegen los bienes culturales.
[15] El término "Edificio" se emplea en un sentido muy amplio que cubre no solamente casas residenciales y edificios de oficinas, sino también obras de ingeniería como puentes, túneles, puertas de agua, represas, y murallas.
[16] De manera que si el dueño no concuerda con el listado, el edificio no será incluido en el inventario o catálogo.
[17] Si el dueño no presenta el informe, puede ser multado.
[18] En el caso de transacciones de bienes culturales importantes, el vendedor debe poner formalmente en conocimiento de la Comisión la información relativa al comprador y al precio de venta, así como realizar una oferta para que la Comisión pueda optar a la adquisición del mismo. La Comisión dispone de un plazo de 30 días para decidir si el bien cultural debe ser adquirido por el estado mediante el ejercicio de su derecho preferente, y el vendedor debe abstenerse de venderlo durante este período (Art. 46 de la Ley).
[19] El Banco de Desarollo Japonés, el Fondo Público para el Desarollo de Hokkaido y Tohoku y el Fondo Público para la Promoción y el Desarollo de Okinawa.
[20] Cuando la reforma de la Ley entró en debate en los Comités de Cultura y Educación de la Cámara de Representantes y de la Cámara de Consejeros, dichos Comités hicieron una declaración colateral sobre las medidas de apoyo que deberían tomarse, incluyendo ayudas para obras de restauración.

LA PROTECCION DEL PATRIMONIO MEDIANTE PLANES GUBERNAMENTALES DE DESARROLLO EN MEXICO. INVENTARIO Y CATALOGACION: INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO

Roberto Núñez Arratia
ICOMOS México

La conservación y protección del patrimonio cultural en México está contemplada, tanto en el plan nacional de desarrollo, como en los programas de cultura y desarrollo urbano.

El Plan Nacional de Desarrollo que elabora el presidente de la República, y el cual debe presentar dentro de los seis meses siguientes a su toma de posesión, tiene una vigencia de seis años fijada constitucionalmente, y su propósito es la transformación de la realidad del país mediante acciones de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural. Este plan se fundamenta en la Constitución política de los Estados Unidos mexicanos y en la Ley de Planeación (Dic. 29, 1982). De dicho Plan Nacional derivan programas sectoriales, entre los que cabe citar los siguientes:

El Programa de Cultura 1995-2000 del que forma parte el Programa Nacional del Catálogo e Inventario; el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, al cual está subordinado el Programa General del Distrito Federal, Ciudad de México, y los programas estratégicos, tales como el Programa de 100 ciudades que tiene como líneas de acción la revitalización de centros históricos y el aprovechamiento del patrimonio histórico monumental, evitando su deterioro; otro de los programas estratégicos es el de la consolidación de las zonas metropolitanas: Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla; y, entre sus objetivos, está el de promover la reacción económica y social en dichas zonas, el aprovechamiento de los edificios de valor histórico, y la permanencia de la vivienda actual y de sus moradores.

Los planes y programas estatales del distrito federal, y los municipales de desarrollo urbano, se fundamentan en la Constitución General (artículo 27-iii) que dispone que deben dictarse las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y regular la mejora de los centros de población. Y, con base a esta disposición, se dictó la Ley General de Asentamientos Humanos de 26 de mayo de 1976, reformada el 19 de julio de 1993, la cual establece que la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de su jurisdicción, deberán elaborar y llevar a ejecución los planes o programas de desarrollo urbano que van dirigidos a mejorar el nivel y calidad de vida de la población, mediante la preservación del patrimonio cultural.

Derivadas de dichas normas se expidieron las leyes de desarrollo urbano en cada uno de los Estados y en el Distrito Federal que, siendo la capital de la República mexicana, es la que vamos a analizar en este trabajo.

El planeamiento de la ciudad de México se estableció con base en la primera Ley de Desarrollo Urbano expedida el 7 de enero de 1976. Después de esa fecha, la ciudad sufrió cambios notables, de tipo social, económico y político, así como los causados por su expansión y por el efecto de los sismos de 1985.

Una nueva Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, expedida el día 9 de enero de 1996 y publicada el día 7 de febrero del mismo año, establece los tres principales instrumentos del planeamiento urbano en la ciudad: el Programa General, los Programas Delegacionales, y los Programas Parciales de Desarrollo Urbano. Otro de los avances que marcó esta ley fue precisar la participación ciudadana en el proceso de planeamiento, así como la participación social y privada en la ejecución de proyectos y programas.

En febrero de 1999 se publicó un decreto que reforma y añade diversas disposiciones a la referida ley, entre las que destacan las relativas a nuevos estímulos, reciclaje y patrimonio cultural urbano, el cual comprende: monumentos, zonas, plazas públicas, parques, bosques, nomenclatura, traza urbana, estilos arquitectónicos y esculturas.

Los programas y el reglamento dictarán las medidas y disposiciones para su cuidado, conservación, restauración y recuperación, así como el sistema de transferencia de potencialidad de desarrollo urbano que consiste en que un propietario podrá ceder los derechos excedentes, o totales, de intensidad de construcción no edificados, de su inmueble, a favor de un tercero, el cual podrá incrementar la intensidad de construcción en sus predios o inmuebles, por lo general en una zona distinta; este sistema opera en el centro histórico en edificios catalogados y sirve para costear su restauración.

El Reglamento de la ley de 1966 que se expidió en mayo de 1977, publicado el día 4 de junio de 1997, establece el contenido de los programas, los procedimientos para su revisión y modificación, la zonificación, los estudios de impacto urbano, la ejecución de los programas, y la expedición de licencias de uso del suelo, entre otros aspectos.

Pasemos a ver el programa general de desarrollo urbano del distrito federal. En cuanto a lo que atañe a la protección y conservación del patrimonio cultural, en el capítulo referente a la ciudad central, determina que los programas de desarrollo, mejora y reciclaje deberán observar lo siguiente:

- rescate y arraigo de su función comercial y social, salvaguardando las áreas de conservación patrimonial.
- promoción y consolidación de la población residente.
- promoción de programas integrales de vivienda
- racionalización de la vialidad y el transporte

Establece así mismo que es indispensable desarrollar los instrumentos financieros que posibiliten la permanencia de los habitantes de la áreas de reciclaje, al mismo tiempo que genera oferta para diversos estratos económicos, mediante la mezcla y la diversidad de usos que propicien la captación de recursos de distintas fuentes.

El programa general es el que contiene las estrategias de desarrollo urbano para todo el territorio del distrito federal, especificando las metas generales en cuanto al mejoramiento de la calidad de vida de la población, así como el ordenamiento territorial.

Los programas delegacionales son aquellos que, en congruencia con el programa general, contienen los objetivos, metas, estrategias e instrumentos para el desarrollo urbano, así como la zonificación, usos del suelo, políticas de vivienda, agua, transporte y vialidad, medio natural y equipamiento urbano en el territorio de la delegación respectiva y, en particular, en las áreas de actuación, los lineamientos en zonas de alto riesgo, la imagen urbana y el paisaje.

Los programas delegacionales fueron aprobados primero por el Consejo de Ciudadanos y, posteriormente, por la Asamblea de Representantes, en febrero de 1997, con base en la iniciativa enviada por el presidente de la República. Una vez aprobados dichos programas, fueron publicados en un formato sencillo, de fácil acceso y comprensión para todos los habitantes de la delegación. Exponen gráficamente su contenido con dibujos y preguntas tales como ¿qué son los programas? ¿cómo se toma en consideración la opinión ciudadana? ¿quién los aprueba y cuál es la función social de los mismos? ¿cuál es la problemática y cuáles las propuestas? Dan contestación en forma concreta a esas preguntas y establecen las acciones a seguir: promoción de la vivienda, impulso al desarrollo económico y mejoramiento del medio ambiente.

También determinan las áreas de actuación, áreas que poseen un potencial específico, como son las áreas con

potencial de reciclaje, las cuales corresponden a zonas cuyos inmuebles son obsoletos, con diversos grados de deterioro o abandonados, pero que tienen buena accesibilidad y cuentan con todos los servicios y transporte adecuados. Su reciclaje se enfoca de forma prioritaria a la vivienda. Así mismo, áreas de conservación patrimonial que comprenden zonas de valor histórico y tradicional, así como de patrimonio arquitectónico, considerando que su preservación, la puesta en valor de su memoria física, y su revitalización forman parte integral del futuro de la ciudad. Entre éstas, están la zona del centro histórico y varias colonias y barrios.

Otros de los programas que regula la ley de desarrollo urbano del distrito federal son los programas parciales de desarrollo urbano, que son los que indican los lineamientos para el planeamiento del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de áreas específicas.

Hay una zona en especial de la ciudad de México que, por su problemática sumamente compleja, merece, con carácter urgente, un programa parcial; y ésta es el centro histórico. Efectivamente existe, fuera de este esquema de planeamiento que establecen las leyes vigentes, un plan estratégico para la regeneración y desarrollo integral del centro histórico de la ciudad de México, el cual constituye un instrumento de coordinación entre los sectores publico, social y privado, y de concurrencia entre los gobiernos local y federal. Dicho plan ha sido elaborado por el fideicomiso del centro histórico de la ciudad de México quien, al prepararlo, llevó a cabo un análisis profundo del recorrido histórico, desde el origen de la ciudad que se remonta a la fundación de México, Tenochtitlan, en el siglo XIV, refundada por los conquistadores españoles en el siglo XVI, pasando por etapas sucesivas de destrucción y reconstrucción, devastación y de gran auge en las construcciones, hasta llegar al siglo XX el cual comenzó con la edificación de grandes obras por una parte pero, por otra, con la destrucción de monumentos y la modificación de la traza original de la ciudad antigua. Esta sufrió un gran cambio con el desarrollo urbano, con la modernidad, y con el proceso de industrialización; hasta la década de los cincuenta se desarrolló en el centro una intensa actividad, pero este desarrollo acelerado, con el consiguiente aumento de población, ocasionó que el centro se saturara, se desbordara, y, debido a ello, que se fuera deteriorando y despoblando. Vista esta situación, el fideicomiso toma como uno de los principales retos el revertir el proceso de segregación urbana al interior del centro histórico. Habiendo estudiado la compleja problemática actual, establece como objetivos y estrategias de actuación las siguientes:

- rescate de la centralidad
- regeneración habitacional
- desarrollo económico - aprovechamiento del patrimonio histórico
- desarrollo social

Acciones y proyectos:

- relocalización, aprovechamiento y construcción de estacionamientos
- esquema de pensiones a precios accesibles
- mejoramiento del mobiliario urbano
- rehabilitación integral de 10 plazas
- mejoramiento del entorno urbano de 10 ex conventos
- ampliación y difusión de la oferta cultural
- seguridad publica con participación ciudadana
- iluminación espectacular de monumentos y plazas
- rescate del uso habitacional
- uso del suelo por niveles
- rehabilitación de las plantas altas de los inmuebles
- atención a grupos vulnerables

Catálogo e inventario en los planes de gobierno. Dentro del mismo ámbito del planeamiento, el inventario se puede observar desde dos puntos de vista: el primero, tomando el inventario como parte integrante de un plan o programa de cultura, al ser considerado como fundamento de la conservación del patrimonio (el patrimonio debemos conocerlo para conservarlo), y el segundo, como herramienta de planeamiento que permite elaborar programas para el desarrollo urbano, social y económico; en suma, para el desarrollo integral de los sitios, centros y barrios históricos o zonas de monumentos.

En México, conforme al programa de cultura 1995 - 2000 que deriva del plan nacional de desarrollo, se elaboró el programa de inventario y catálogo que establece un registro sistematizado de datos, el cual permite conocer cuantitativa y cualitativamente el patrimonio cultural de propiedad federal y apreciar su amplitud y riqueza, así como su estado de conservación y las necesidades de intervención; también hace posible establecer prioridades e integrar programas de actuación, administración y control. Además, el mencionado programa proporciona a los custodios de los bienes elementos técnicos y documentales que les permiten un mejor desempeño de sus funciones. Aporta apoyos para la elaboración y ejecución de programas de restauración, coadyuva a fomentar entre las comunidades la conciencia de los valores patrimoniales con que cuentan y, mediante la difusión de las características de este legado, promueve la participación de los sectores social y privado. La efectividad de este inventario puede derivar hacia otros organismos, tanto en el entendimiento de que el catálogo es un proceso abierto, dinámico e interactivo, nunca un proceso acabado, como de que los medios electrónicos, que incluyen multimedia y su tecnología de punta, constituyen las herramientas más adecuadas para su proceso y gestión. Y puesto que la información visual tiene un fuerte peso relativo, es conveniente ampliar el universo de usuarios mediante nuevas estaciones de consulta, localizadas en sitios estratégicos, y colocando la información en Internet, así como con la publicación de diversos temas derivados de la amplia información obtenida en el inventario.

Ante la extensión, amplitud, diversidad y enorme dispersión territorial del patrimonio monumental de propiedad federal, se ha estimado conveniente iniciar su registro y concentrar los esfuerzos en la catalogación de los inmuebles de origen religioso que, en términos de la ley federal sobre monumentos artísticos e históricos y zonas arqueológicas, son considerados monumentos. El registro de estos bienes se realizara en tres vertientes:

a) catálogo de inmuebles;
b) catálogo de los bienes artísticos asociados a los inmuebles;
c) estudios monográficos.

El levantamiento se iniciará en las 100 ciudades prioritarias señaladas en el programa estratégico derivado del programa nacional de desarrollo urbano 1995/2000.

El inventario, el conocimiento pormenorizado del número de bienes que lo forman, y de su estado de conservación y características, son una condición indispensable con vistas a la definición y desarrollo de políticas, planes y programas eficaces para la investigación, la preservación, la conservación, el aprovechamiento y la difusión de nuestro patrimonio cultural.

LA PROTECTION DU PATRIMOINE A TRAVERS DES PLANS GOUVERNEMENTAUX DE DEVELOPPEMENT AU MEXIQUE. INVENTAIRE ET CATALOGAGE: LES MOYENS DE LA PLANIFICATION

Roberto Núñez Arratia
ICOMOS Méxique

La conservation et la protection du patrimoine culturel au Mexique est étudié tant sur le plan national de développement que sur les programmes de culture et développement urbain.

Le Plan National de Développement, élaboré par le Président de la République, se fonde sur la Constitution et la Loi de Projet (1982). De celui-ci il en découle des programmes sectoriels comme, par exemple, les suivants:

Le Programme de la Culture 1995-2000 duquel fait partie le Programme National du Catalogue et Inventaire; le Programme National de Développement Urbain 1995-2000, auquel est subordonné le Programme Général du District Fédéral, Ville de Mexico, et les programmes stratégiques, tels que le Programme des 100 villes qui a comme lignes de conduite la revitalité des centres historiques et l'utilisation du patrimoine historique monumental, en évitant sa détérioration; un autre des programmes stratégiques est celui de la consolidation des zones métropolitaines: Ville de Mexico, Guadalajara, Monterrey et Puebla; et entre ses objectifs il y a celui de promouvoir la réaction économique et sociale de ces zones, en profitant des bâtiments de valeur historique, et la continuité du logement actuel et de ses occupants.

Les plans et les programmes de l'Etat du district fédéral, ainsi que les municipaux de développement urbain sont appuyés par la Constitution. Et, en se basant sur celle-ci, on dicta la Loi Générale des Etablissements Humains de 1976 (réformée en 1993), qui dit que la Fédération, les organisations fédératives et les municipalités dans le cadre de sa juridiction devront préparer et exécuter des plans ou programmes de développement urbain orientés à améliorer le niveau et la qualité de vie de la population à travers de la conservation du patrimoine culturel. Découlant de ces normes on créa les lois de développement urbain dans chacun des états et dans le District Fédéral qui, étant la capitale de la République mexicaine, est celle que nous allons analyser dans cet exposé.

Le projet de la ville de Mexico s'établit en prenant comme base la première Loi de Développement Urbain de 1976. Après cette date, la ville subit de notables changements, de type social, économique et politique, ainsi que ceux causés par son expansion et l'effet des séismes de 1985. Une nouvelle Loi de Développement urbain du District Fédéral de 1996 établit les trois principaux instruments du projet urbain dans la ville: Le programme Général, les Programmes des Délégations, et les Programmes Particls du Développement urbain. Une autre des avances que marqua cette Loi fut de préciser la participation des citoyens dans le processus du projet, ainsi que la participation sociale et privée dans l'exécution des projets et programmes. Le Règlement de 1997 établit le contenu des programmes, les procédés de sa révision et modification, la zonification, les études d'impact urbain, l'exécution des programmes, et l'obtention des permis d'usage du sol, entre autres aspects.

En Février 1999 un décrèt fut publié qui ajoute diverses dispositions entre lesquelles on souligne celles qui sont relatives à de nouveaux encouragements, recyclage et patrimoine culturel urbain, lequel comprend: monuments, zones, places publiques, pares,

bois,nomenclature, tracé urbain, styles architectoniques, et sculptures. On prévoit que les programmes comprennent des mesures et des dispositions pour son entretien et récupération, ainsi que le système de transfert de potentialité de développement urbain qui consiste en ce qu'un propriétaire pourra céder les droits excédents, ou totaux, de volume de construction non bâti, de son immeuble, au profit d'un tiers, lequel pourra augmenter le volume de construction dans ses biens ou immeubles, en général dans une autre zone; ce système est mis en pratique dans le centre historique pour des immeubles catalogués et il sert à payer sa restauration.

Le Programme Général de Développement Urbain du District Fédéral contient les Stratégies de développement pour tout le territoire du District Fédéral, en spécifiant les objectifs généraux en ce qui concerne l'amélioration de la qualité de vie de la population, ainsi que l'ordonnance territoriale. Quant à la protection et conservation du patrimoine culturel dans la ville centrale, il détermine que les programmes de développement, amélioration et recyclage, devront observer les linéaments suivantes: sauvegarde et enracinement de sa fonction commerciale et sociale, en conservant les zones de préservation patrimoniale; promotion et consolidation de programmes d'intégration de logement et de la population résidente; et la rationalisation des voies du transport. Il dit également qu'il est indispensable de développer les instruments financiers qui permettent la permanence des habitants dans des zones recyclées, en même temps qu'il facilite une offre pour les diverses couches économiques, par le biais du mélange et de la diversité des usages qui favoriseraient la captation de recours de différentes origines.

Les programmes délégués furent approuvés premièrement par le Conseil des Citoyens et, postérieurement, par l'Assemblée des Représentants en 1997. Congrûment avec le programme général, ils définissent les objectifs, les buts, les stratégies et les moyens pour le développement urbain, ainsi que la zonification, usages du sol, politiques de logements, eau, transport et voirie, environnement naturel et équipement urbain du territoire de la délégation respective et, en particulier, dans les zones d'intervention qui possèdent un potentiel spécifique, comme celles du recyclage, dont les immeubles sont obsolètes, ou abandonnés, mais qui sont accessibles et avec tous les services et moyens de transport adéquats, et dans celles que le-dit recyclage est orienté prioritairement sur le logement. De même, les zones de conservation patrimoniale qui en comprennent quelques unes de valeur historique, traditionnelle et architectonique, parmi elles le centre historique et plusieurs agglomérations de logements individuels et des quartiers. Ces programmes furent publiés dans un simple opuscule, de facile compréhension pour tous les citoyens.

D'autres programmes contenus dans la Loi de développement urbain du District Fédéral sont les programmes partiels du développement urbain qui comportent les directives pour le projet de celui-ci et l'ordonnance territoriale des zones spécifiques.

Dû à la problématique extrêmement complexe, le centre historique de la ville de Mexico mérite un programme partiel de toute urgence. Il existe, en dehors de ce schéma de projet qu'établissent les lois en vigueur, un plan stratégique pour le renouvellement et le développement intégral de ce centre, qui constitue un instrument de coordination entre les secteurs: public, social et privé, et de participation entre les gouvernements locaux et le fédéral. Ce plan a été établi par le fidéicommis du centre historique de la ville de Mexico qui fit une analyse profonde des successives étapes historiques. Le XXe siècle commença, d'une part, avec la destruction de monuments et la modification du tracé originel de l'ancienne ville. Le développement accéléré et l'augmentation de la population qui en découla provoqua la saturation et l'abandon postérieur du centre. Devant cette situation, le fideicommis prit comme l'un des principaux défis invertir cette situation et, étant donné sa complexité, a tracé les objectifs et stratégies d'interventions suivants: sauvegarde du centre, renouvellement de l'habitat, développement économique, profit du patrimoine historique, développement social. De ces interventions, et de ces projets, on peut citer les suivants: nouvelles localisations, profit et construction de parkings, prévision de pensions à des prix accessibles, amélioration du mobilier urbain, réhabilitation intégrale de 10 places publiques, amélioration des alentours de 10 anciens couvents, accroissement et diffusion de l'offre culturelle, sécurité publique avec la participation des citoyens, illumination spectaculaire des monuments et des places, sauvegarde de l'habitat, usage du sol par niveaux, réhabilitation des derniers étages des immeubles, et prestation d'attention aux groupes vulnérables.

Quant au catalogue et à l'inventaire, à l'intérieur du cadre-même du projet, il est fondamental pour la conservation du patrimoine, et sert aussi d'outil pour l'élaboration de programmes de développement urbain, social et économique; en somme, pour le développement intégral des sites, centres et quartiers historiques ou zone de monuments. Au Mexique, conformément au programme de culture 1995-2000, on prépara le programme d'inventaire et de catalogage, qui établit un registre systématisé de renseignements qui permet de connaître quantitativement et qualitativement le patrimoine culturel de propriété fédérale et apprécier sa dimension et sa richesse, ainsi que son état de conservation et les nécessités d'intervention. Il est aussi possible d'établir des priorités et intégrer des programmes d'intervention, d'administration et de contrôle. En plus, il apporte à la surveillance des biens des éléments techniques et documentaux qui permettent un meilleur accomplissement de ses fonctions. Il apporte également des appuis pour la préparation et l'exécution des programmes de restauration, aide à encourager les communautés à prendre conscience des valeurs patrimoniales qui les composent, et, à travers la diffusion, promeuvent la participation des secteurs sociaux et privés. Devant l'ampleur, la diversité et la grande dispersion du patrimoine monumental de propriété fédérale, on a estimé convenable de commencer son registre et de concentrer les efforts dans le catalogage des bâtiments d'origine religieuse qui, en termes de la loi fédérale sur les monuments artistiques et historiques et zones archéologiques, sont considérés monuments. Le registre de ces biens se fait sur 3 versants: a) le catalogue des immeubles; b) le catalogue des biens artistiques associés aux autres; les études monographiques. La verbalisation commencera dans les 100 villes prioritaires indiquées dans le programme stratégique mentionné ci-dessus.

Le caractère de cet inventaire peut s'orienter vers d'autres organismes, puisqu'il s'agit d'un processus toujours ouvert et intéractif. Etant donné que les moyens électroniques constituent les instruments les plus adéquats pour son processus et gestion, il est aussi convenable d'élargir l'univers des utilisateurs par des nouveaux moyens de consultation dans des endroits stratégiques et à travers d'Internet, ainsi que la publication de divers thèmes dérivés de l'ample information obtenue dans l'inventaire. L'inventaire est, enfin, indispensable pour la définition et le développement des politiques, plans et programmes de recherche, ainsi que pour la préservation, conservation, profit et diffusion de notre patrimoine culturel.

EL PLANEAMIENTO PÚBLICO Y EL CASO DEL SANTUARIO HISTÓRICO DE MACHU PICCHU (SHMP).

Alberto Martorell Carreño[1]
ICOMOS Perú

Pese a que fue oficialmente descubierto en 1911 y a que, desde entonces, la atención por el Santuario Histórico de Machu Picchu ha ido in crecendo, lo cierto es que, desde el punto de vista de la gestión estatal del sitio, se han dado numerosísimas deficiencias que hoy significan una situación de deterioro sumamente grave.

Machu Picchu asume oficialmente la categoría de Santuario Histórico en 1981, cuando se promulga el Decreto Supremo 001-81-AG que lo declara como tal, con una extensión de 32 592 hás., ubicadas en el distrito de Machu Picchu, Provincia de Urubamba, departamento del Cuzco. Mediante Decreto Supremo 031-81-ITI/TUR, el Santuario es declarado, a su vez, como Reserva turística, con la finalidad de *cautelar la intangibilidad del paisaje, mantenimiento y racional destino turístico de las zonas de influencia...*

En diciembre de 1983, la UNESCO inscribió Machu Picchu en el Registro Nro. 54 de la Lista del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, siguiendo lo dispuesto en el Art. 1° de la Convención UNESCO-1972. Curiosamente, nada más producirse el reconocimiento internacional de su valor, el Estado peruano, mediante la Ley 23765, declara expresamente a Machu Picchu como Patrimonio Cultural de la Nación.

Como se puede apreciar, el SHMP es uno de los lugares privilegiados por la UNESCO con el reconocimiento paralelo de sus valores culturales y naturales. Así, en las "Descripciones breves de los sitios inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial", se refiere a Machu Picchu en los siguientes términos: *Ubicado a 2.430 metros sobre el nivel del mar, en una zona montañosa de extraordinaria belleza, tal vez sea la más asombrosa creación urbana del Imperio de los Incas en su mayor desarrollo, con sus paredes gigantescas, terrazas y rampas, que parecen como si hubieran sido cortadas por la naturaleza en los acantilados. Su situación natural, en la vertiente oriental de los Andes, circunda la cuenca alta del Amazonas con su rica diversidad de especies.*

Hasta 1999, en el mundo entero, únicamente 18 sitios contaban con esa doble declaración. En el caso del continente americano, esta cifra se reduce a tres: el Parque Nacional del Tikal, en Guatemala, el SHMP y el Parque Nacional de Río Abiseo, también ubicado en territorio peruano.

Problemática del Santuario Histórico de Machu Picchu.

Como dijimos, pese al tiempo transcurrido, al creciente interés internacional, y a la importancia del SHMP, no sólo desde el punto de vista cultural sino como fuente de ingreso de divisas –lo que desde los intereses de los gobiernos, podría ser más importante-, la gestión pública del sitio ha sido sumamente deficiente.

En el interior de las 32.592 Hás. se presentan problemas de diversa naturaleza. En el siguiente cuadro, reseñamos algunos de ellos que nos parecen de importancia mayor, y las acciones o carencias de acción que con ellos se relacionan:

[1] Abogado

PROBLEMÁTICA EN TORNO AL SANTUARIO HISTORICO DE MACHU PICCHU

TIPO DE PROBLEMA	PRINCIPALES MANIFESTACIONES	ACTORES INVOLUCRADOS	ACCIONES TOMADAS	SITUACIÓN ACTUAL	MEDIDAS REQUERIDAS
Problemas en la gestión del sitio.	A lo largo de muchos años se ha dado una superposición de actores que ha dificultado la toma de decisiones.	Sectores Agricultura, Turismo, Educación (cultura), Transportes, gobierno local, gobierno regional.	Se ha constituido la Unidad de Gestión del Santuario Histórico de Machu Picchu (UGSHMP)	Aún en periodo de implementación. Siguen presentándose algunos problemas en la toma de decisiones o en la participación de todos los actores en proyectos comunes.	Constitución efectiva de todos los órganos consultivos y de gestión. Dotarla de Presupuesto adecuado y suficiente. Dotarla de personal calificado y suficiente. Establecer mecanismos de concertación. Es necesario involucrar a la población en los procesos de toma de decisiones.
	Carencia de políticas estatales de conservación		Plan Maestro del SHMP. Reglamento de Caminos Inca.	Medida dada como consecuencia de las exigencias de UNESCO y no como política de Estado. El Plan Maestro es deficiente.	Debe reformularse el Plan Maestro.
Contaminación Ambiental	Residuos sólidos	Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) Instituto Nacional de Cultura. (INC) Municipalidad del Distrito de Machu Picchu. (MDMP) Programa Machu Picchu (Finlandia) (PMP) Unidad de Gestión del Santuario Histórico de SHMP (UGSHMP) Operadores de Turismo. Turistas	Proyectos para retiro de residuos sólidos. Campaña de limpieza y concienciación	Se acordó el apoyo de la empresa operadora del tren. No se ejecuta por cuestiones de presupuesto	Cumplimiento estricto de normas ambientales. Concienciación. Coordinación efectiva con empresa operadora del tren. Sanciones a empresas contaminantes. Debe informarse a los turistas sobre comportamiento acorde con la conservación ambiental del SHMP
	Vertido de aguas residuales al Río Urubamba.		Estudios para el tratamiento de aguas residuales.	Debe entrar en proceso de ejecución.	Estricto cumplimiento
	Uno de los principales sitios afectados son los Caminos Inca.		Nuevo reglamento de Caminos Inca (Prohibe ingreso de recipientes plásticos)	En proceso de implementación Hay oposición de tur operadores.	
	Contaminación por omnibuses (de acceso a ciudadela arqueológica misma)	(Todos los anteriores) Empresa Conssetur..	La empresa realiza algunos cambios de gestión (retiro de ómnibus para evitar impacto visual, anuncio de adecuación de punto de toma de gasolina, renovación permanente de flota)	Se requiere dinamizar medidas, hasta ahora insuficientes.	Estudios de motores no contaminantes. Medios alternativos, que no impliquen nuevos impactos. Debe potenciarse el hecho de que se trata de empresas con éxito de gestión popular.

Crecimiento urbano desordenado	Centros poblados caóticos, en especial "Pueblo de Machu Picchu". Presencia de construcciones modernas, de volumetría y diseño inadecuados (hoteles principalmente)	IDEM. Rol especial de MDMP y PMP.	El PMP ha realizado un estudio y elaborado un Plan de Reordenación Urbana (Machu Picchu).	En estado de aprobación final, para su posterior ejecución	Dinamización de la ejecución del plan. Es necesario involucrar y llegar a acuerdos con la población
	Sistemas de servicios deficientes e inadecuados. Ventas artesanales deficientemente ubicadas y presentadas.		El PMP ha realizado una investigación de la situación jurídica, titulación, permisos de funcionamiento, etc., hallando graves deficiencias	Se han constatado irregularidades, falta de permisos y evasión de pagos.	Es urgente el reestablecimiento del Estado de Derecho, exigencia de permisos, medidas de seguridad, pago de impuestos, etc.
	Problemas de posesión y titularidad de predios.		Ídem	Ídem.	Formalización, (la propiedad en el interior del Santuario es pública, reconociéndose propiedades anteriores al establecimiento del Santuario (1980) (Ley de áreas naturales protegidas).
	Presencia de construcciones precarias en algunos puntos de Caminos Inca.		Nuevo Reglamento de Caminos Inca.	En fase de implementación. Deben ser erradicados	
	Presencia de puntos de servicios (telecomunicaciones principalmente) en zonas inadecuadas en Caminos Inca.		Nuevo Reglamento de Caminos Inca..	Idem.	
	Problemas de seguridad por el mal uso de tierras.		Sigue el cercenamiento de paredes laterales de cerros en torno al pueblo de Machu Picchu..	Control municipal (deficiente). Prohibiciones que no son respetadas Grave peligro de derrumbes.	Estricto cumplimiento de normas, incluyendo aplicación de sanciones administrativas y penales.
Problemas de conservación	El deterioro mayor es el de Caminos Inca.	UGSHMP (INC - INRENA) Operadores de Turismo Turistas	Nuevo Reglamento de Caminos Inca	Se han dado problemas numerosos: -Especies de árboles exóticos -Especies animales exóticas (pastorco) -Animales de carga (sobrepeso) -Servicios higiénicos inadecuados, aguas erosivas. -Construcciones indebidas -Deforestación. -Contaminación por residuos sólidos. -Antenas de comunicación. -Remoción de piedras originales del Camino -Exceso de porteadores y personal de apoyo.	El nuevo reglamento de Caminos Inca debe ser cumplido estrictamente. Es positivo que se haya prohibido el ingreso de recipientes plásticos. Se ha establecido una capacidad de carga que debe respetarse.
	Ciudadela Histórica de Machu Picchu		Trabajos de consolidación y restauración.	La Misión de la Unesco (octubre 1999) expresó sus reservas porque aparentemente los trabajos buscan "mejorar la apariencia para el turista".	Cumplir las recomendaciones de la Misión UNESCO: Establecer zonas restringidas. Cumplir el principio de intervención mínima..

Problemática social.	Problemas de calidad de vida en los centros poblados.	UGSHMP (INC – INRENA) Municipalidad del Distrito de MP. Ministerio de Educación. Pobladores PMP	Dentro del PMP se tiene como prioridad la mejora de la calidad de vida.	Tugurización. Baja calidad de servicios. Ocupación indebida de terrenos. Prácticas no acordes a la conservación con deterioro del ambiente. Informalidad. Falta de cohesión social pues muchos pobladores tienen sus familias fuera de los centros del SHMP Baja calidad Educativa. Mendicidad en torno al turista Trabajo infantil. Prácticas sociales copiadas a los turistas.	Reglamentación urbana (PMP) Formalización de los servicios y negocios. Concienciación y capacitación en conductas ambientalmente sostenibles. Mejora de la calidad educativa. Reforzamiento de lazos familiares. Control del trabajo de menores.
	Problemas de identidad cultural.	Idem	Ninguna	Los pobladores provienen de diversos orígenes culturales y geográficos, y no han desarrollado una identificación con el sitio, asumiéndolo como "de paso".	Utilizar la potencialidad como referente de identidad del SHMP. Campaña de aprehensión social de su importancia. Incidencia en el tema histórico local en la educación formal.
Baja calidad de servicios al turista	Informalidad en el servicio. Establecimientos hoteleros inadecuados. (Algunos). Establecimientos hoteleros de servicio adecuado, pero ubicados y construidos de tal forma que agreden el ambiente. Venta informal y asedio por ventas al turista. Falta de control de calidad de alimentos. Inseguridad o sensación de inseguridad ante el desorden.	Todos los anteriores	Estudios de situación legal y permisos (PMP)	No se han tomado medidas para revertir la situación	Restablecimiento de principios de autoridad. Establecimientos de sistemas de control. Readecuación física de locales de hospedaje. Control de calidad de servicios… Concienciación de la población, especialmente la involucrada con los servicios y ventas. Asesoramiento sobre gestión administrativa de negocios. Reubicación de comercios informales en locales adecuados.

Proyectos indebidos y potencialmente degradantes	Proyecto "Teleférico". Nuevos hoteles.	Comisión de Privatización (CEPRI teleférico) Ministerio de la Presidencia. Unidad de Gestión (INC-INRENA) Municipio del Distrito.	Siendo un proyecto planteado por el Gobierno Fujimori (aunque con antecedentes de anteriores gobiernos), ha recibido todo el apoyo oficial para su realización	Estudio de impacto ambiental observado por el INRENA. Serias observaciones de la Comisión UNESCO-UICN-ICOMOS. Generaría impacto visual negativo). Proyecto aprobado, con violación de normas nacionales e internacionales. Se han entregado en usufructo terrenos. Por iniciar la construcción misma. Contrato de concesión lesivo a intereses del Perú	
Problemas de manejo empresarial.	Posición empresarial y económica favorable al grupo PERUVAL, en perjuicio de otros empresarios medianos y pequeños.	GRUPO PERUVAL (Empresas: Machu Picchu Sanctuary Lodge Machu Picchu Pueblo INN, PeruRail Machu Picchu Cable Car S.A.	Al tener el control del único medio de acceso a la zona (ferrocarril), hoteles y potencialmente el teleférico, ninguna otra empresa está en condiciones de competir en igualdad de condiciones	El gobierno, con una visión equivocada de la "economía liberal", favorece esa posición que se podría calificar como "de dominio"	Revisión de todos los contratos firmados. Nulidad del proceso de concesión del teleférico. Medidas de control a la gestión del tren Cuzco - Machu Picchu.

El cuadro planteado pretende brindar a los lectores una visión rápida y gráfica de la situación general del SHMP, en un esfuerzo por darles a conocer el contexto que determina la preocupación principal del presente trabajo: el Proyecto de Teleférico de Machu Picchu. La base legal para la concesión de la construcción del referido teleférico está constituida por el *Texto único Ordenado de las normas con rango de Ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de obras públicas de infraestructura y de servicios públicos*, Decreto Supremo 059-96-PCM. De acuerdo a esta norma, la entidad encargada de todos los procesos de concesión y privatización es la denominada Comisión de Promoción de la Inversión Privada (PROMCEPRI)* . Igualmente se entregaron en concesión los hoteles del Estado en el SHMP, los cuales fueron otorgados a favor de empresas conformantes del grupo empresarial PERUVAL (ver cuadro).

Una de las primeras críticas que cabe formular al proceso, es el hecho de que la PROMCEPRI se constituyó originalmente como organismo responsable de procesos de privatización de empresas y servicios de carácter básicamente empresarial. Pero no cuenta con organismos especializados en temas de gestión de patrimonio cultural o natural, por lo que sus posibilidades de actuar de una manera técnicamente adecuada son realmente limitadas, generándose lógicas deficiencias. Esto se hace mucho más evidente cuando el bien que está en juego es un Santuario de las características únicas de Machu Picchu.

Tales hechos suponen un desconocimiento de la normativa nacional e internacional especializada aplicable al caso de bienes del Patrimonio Mundial, como lo es la Convención que lleva este nombre (UNESCO, 1972) y sus lineamientos operativos.

La precisión del concepto legal y los alcances de la concesión se hallan en el Decreto Supremo 060-96-PCM. De esta norma cabe resaltar el numeral 7º, referido a las facultades de los Comités Especiales de Privatización (CEPRI), que se constituyen de manera específica para cada caso. Entre ellas, se halla la de ***Elaborar, cuando corresponda, los estudios técnicos y económicos*** *de las obras públicas de infraestructura y de los servicios públicos que serán entregados en concesión al sector privado*. Esta anotación es pertinente, por cuanto en el caso específico del teleférico en MP, el estudio de im-

** La PROMCEPRI fue creada en el artículo 4º del Decreto Legislativo Nro. 839, como organismo encargado de promover la inversión privada en obras públicas de infraestructura y de servicios públicos que pueden ser otorgados en concesión al sector privado.*

pacto ambiental, fundamental para determinar la viabilidad del proyecto, se dejó para su realización a posteriori y por la propia empresa beneficiada con la concesión, aunque con la atingencia de que debe intervenir un empresa especializada de un listado elaborado por la CEPRI MP.

En 1997, la PROMCEPRI acordó el inicio del proceso de concesión del *Proyecto Teleférico Puente Ruinas-Ciudadela Machu Picchu.* Dicho acuerdo fue formalizado mediante Resolución suprema 486-97-PCM, de fecha 24 de setiembre de 1997. Para tal efecto se constituyó una CEPRI especial. Posteriormente, se promulgó la Resolución Suprema 584-97-PCM, por la que se ratificaba el Acuerdo de PROMCEPRI referido al proceso de concesión.

Es necesario referirnos también al contenido político del proceso, por cuanto su anuncio fue dado por el propio Presidente de la República, Alberto Fujimori, quien, en declaraciones a la prensa, afirmó, además, que el teleférico tendría una capacidad para transportar ***alrededor de 400 turistas por hora, en virtud de la fuerte demanda que tiene la ciudadela inca.*** (El Comercio, 17-09-97). El hecho de que la decisión política primó sobre la técnica queda plenamente demostrado, desde nuestro punto de vista, con la Resolución Ministerial Nro. 0178-98-AG, que *impone servidumbre de paso y establece usufructo a favor del MITINCI** para hacer viable el proyecto de teleférico.

Veamos algo de la parte expositiva de la referida norma, que nos parece fundamental para formarnos un criterio claro sobre lo antedicho: *Que, el Comité Especial Proyecto Teleférico Machu Picchu (per/97/037) de la PROMCEPRI,, nombrado por Resolución Suprema N° 486-97-PCM ha solicitado se imponga una servidumbre de paso sobre una franja de terreno de doscientos metros de ancho (200.00 m) como medida de prevención y seguridad, la misma que se encuentra ubicada entre el pueblo de Aguas Calientes y los alrededores del terreno contiguo al comedor el Instituto Nacional de Cultura ubicado en la entrada al Complejo Arqueológico del Santuario Histórico de Machu Picchu, así como le usufructo de 6400 m2 en el último lugar mencionado, punto de llegada del teleférico de Machu Picchu, conforme a los mapas de la documentación técnica que corren adjuntos en los Anexos Nros. 1 y 2 y forman parte de la presente Resolución.*

En ese momento no se había empendido ninguno de los siguientes pasos indispensables: a) No se habían realizado los estudios técnicos de viabilidad del proyecto, ni los Estudios de Impacto ambiental ; b) No se había formulado consulta alguna a la UNESCO, requisito indispensable de acuerdo a los Lineamientos Operativos de la Convención UNESCO 1972.

El siguiente considerando de la Resolución dice: *Que, el uso de vehículos motorizados en las vías de comunicación terrestres, fluviales, lacustres, marinas y aéreas, dentro de las Unidades de Conservación de las Áreas Naturales Protegidas por el Estado, se hará bajo normas especiales que fije el Ministerio de Agricultura, en coordinación con el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, para evitar disturbios a la fauna silvestre y la contaminación, según lo dispuesto en el Artículo 46° del Reglamento de las Unidades de Conservación, aprobado por Decreto Supremo 160-77-AG; igualmente dicho Reglamento en su Artículo 48° establece que toda vía de comunicación que se pretenda construir dentro de los límites de una Unidad de Conservación deberá ser aprobada por el Ministerio de Agricultura, debiéndose cumplir con los requisitos de no alterar significativamente el medio ambiente y mantener la armonía con el mismo, así como ofrecer a los visitantes las máximas posibilidades de entrar en contacto con la naturaleza.*

La Resolución Ministerial aprueba, tanto la servidumbre, como el usufructo, solicitados ambos por la PROMCEPRI.

En lo que se refiere estrictamente a la concesión, el 12 de mayo de 1998 se anunció oficialmente que el consorcio conformado por Operador de Turismo y Perú Hotel S.A* . fue el único postor real, y, por lo tanto, el "ganador" del proceso. El presidente de la Comisión de Privatización anunció que el costo del pasaje de ida y vuelta, sería de 10.90 dólares. El principal accionista del consorcio, es Perú Hotel S.A., con el 90% de las acciones. Esta empresa fue también la ganadora del proceso de venta del Hotel de Machu Picchu (hoy Hotel Machu Picchu Sanctuary Lodge) y del albergue turístico de Aguas Calientes, (Hoy Hotel Machu Picchu Inn), ambos construidos por el Estado, y que fueron de propiedad de la Empresa Nacional de Turismo. Otro hecho a tener en cuenta es que Perú Hotel S.A. presentó ante el Instituto Departamental de Cultura del Cuzco un proyecto de ampliación del Hotel Machu Picchu Sanctuary, lo que significaría un deterioro aún mayor del entorno inmediato de la Ciudadela Histórica de Machu Picchu

De manera paralela a estos sucesos, en el Parlamento Nacional se venía debatiendo la actual Ley para el desarrollo de la Actividad Turística, Nro. 26961, que ha sido fuertemente criticada por los expertos, por el hecho de que no responde a los criterios modernos del desarrollo sostenible. Uno de los defectos mayores de la Ley 26961, es que contraviene el fuero del INC, al entregar muchas de las responsabilidades inherentes a la conservación cultural al Viceministerio de Turismo.

El proceso adolecía hasta ese momento de la carencia de la aprobación formal por parte del INC, requisito indispensable para la validez de cualquier proyecto que afecte áreas pertenecientes al Patrimonio Cultural. Por eso, con fecha 21 de mayo de 1998, la Dirección nacional del Instituto Nacional de Cultura emitió la Resolución Directoral 145-INC, mediante la cual ratifica y aprueba la implementación de un sistema de acceso a la Ciudad Inca de Machu Picchu, a través de un teleférico de servicio público. Para darle un mayor peso formal a la Resolución Directoral, el gobierno emite la Resolución Ministerial 369-98-ED que, además, *otorga prioridad* a este proyecto.

** Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Relaciones Comerciales Internacionales.*

** Ambas empresas fueron la base sobre la que se constituyó el grupo PERUVAL.*

Puesta en conocimiento del irregular proceso, la UNESCO hizo notar en ese momento la inexistencia de un Plan de Gestión del SHMP. A su vez, el congresista Daniel Estrada denunció estos hechos ante la Comisión de Fiscalización del Congreso de la República. A juicio de Estrada: *Las graves consecuencias que se generarían con la instalación del teleférico en mención, en las condiciones actuales, derivan de la forma y condiciones, presuntamente irregulares y violatorias de la ley, en que se procedió a organizar y efectuar la convocatoria a licitación pública, procedimiento en que se ha incurrido en serias e insalvables omisiones... la convocatoria a licitación sin estudios técnicos, prefijando una ruta y contratando con la propia empresa adjudicataria... para que ella mande realizar dichos estudios, que, además, el Estado se compromete a aprobarlos...* (Oficio Nro. 253-98-DEP-CR). Estrada también presentó una denuncia formal ante la Fiscalía de la Nación. Uno de los fundamentos de dicha denuncia es que la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, Nro. 26850, establece que *antes de convocar a Licitación Pública o Concurso Público*, la institución convocante *deberá contar con información técnica y necesaria. Esta norma igualmente establece que En el caso obras, adicionalmente se requerirá de la existencia del expediente técnico*. Sin embargo, en la cláusula 3.2. del **Contrato para el diseño, suministro de bienes y servicios, construcción y explotación del teleférico de Aguas Calientes - Machu Picchu,** celebrado entre la PROMCEPRI y la empresa ganadora, se estableció que los estudios técnicos, incluidos los de impacto ambiental, fueran presentados por la empresa concesionaria, *a los cuatro meses de la fecha de cierre*. De acuerdo al numeral 3.2.2. del referido contrato, el Estado tendría 15 días, una vez presentados los estudios de impacto ambiental, para aprobarlos. De no hacerlo así, *se entendería que los estudios han sido aprobados*. Por la cláusula 8ª del contrato, el Estado asumió la obligación de realizar *sus mejores esfuerzos para que* (la empresa) *obtenga las autorizaciones y permisos necesarios, incluyendo los ambientales, que ella requiera para la construcción y operación del teleférico...*

Estrada hace notar también que el contrato estipula, en su cláusula segunda, numeral 2.1.2. que el otorgamiento de la concesión ***es a título gratuito, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 14° del TUO, lo que significa que la sociedad Concesionaria no está obligada a efectuar una contribución específica a favor del concedente por el otorgamiento de la concesión o por la utilización de los bienes de la concesión.***

El plazo pactado entre la PROMCEPRI y los concesionarios de Perú Hotel S.A., (mediante Machu Picchu Cable Car S.A.) es de 25 años. En el anexo 5 del contrato se estipulan que la empresa concesionaria recibirá en uso los siguientes bienes: ***1. Los terrenos de la Estación Inferior, con un área total de 7 607,60 metros cuadros ubicados en Aguas Calientes,*** *inscrito en las Fichas número 21291 y 21292 de los registros Públicos del Cuzco. 2. El usufructo constituido mediante Resolución Ejecutiva Presidencial nro. 207-98-CTAR-RI/PE. 3.* ***El usufructo de los terrenos de la Estación Superior con un área de 6 400 metros cuadros ubicado en los alrededores del terreno contiguo al comedor del Instituto Nacional de Cultura -INC, UBICADO EN LA ENTRADA AL COMPLEJO ARQUEOLÓGICO DEL SANTUARIO HISTÓRICO DE MACHU PICCHU*** *y que forman parte de un terreno de área mayor inscrita en la Ficha Nro. 17699 de los registros Públicos del Cuzco, y la servidumbre constituida mediante Resolución Ministerial Nro. 178-98-AG.*

Más allá de las evidentes irregularidades del proceso en sí, existe el tema de discusión de fondo sobre la conveniencia de la construcción de un teleférico de acceso a la Ciudadela. Desde este punto de vista, han sido numerosas las organizaciones internacionales, las personalidades científicas y las colectividades nacionales especializadas que han formulado críticas a una construcción que, desde el punto de vista que nosotros compartimos, atentaría directamente contra las características esenciales de originalidad del SHMP. Proyectos de esta naturaleza, forman parte de una política general en la que ha prevalecido únicamente el interés por los réditos económicos inmediatos que puede generar el turismo, como una de las actividades más importantes en el mundo entero.

La Carta del Turismo Sostenible, o Carta de Lanzarote, adoptada en la Primera Conferencia Mundial sobre Turismo Sostenible que se llevó a cabo entre el 24 y el 29 de abril en la Isla de Lanzarote, afirma que el turismo sostenible es *soportable ecológicamente a largo plazo, viable económicamente y equitativo desde una perspectiva ética y social para las comunidades locales.* El Código Etico Mundial para el turismo, trata sobre este mismo aspecto en su numeral 3.1., que textualmente dice: *Todos los agentes del desarrollo turístico tienen el deber de salvaguardar el medio ambiente y los recursos naturales, en la perspectiva de un crecimiento económico saneado, constante y sostenible, que sea capaz de satisfacer equitativamente las necesidades y aspiraciones de las generaciones presentes y futuras.*

Es necesario que, para la formulación de una política turística, se tenga en cuenta, entre otros factores, la experiencia internacional. Al respecto, nos parece interesante citar al autor mexicano Casasola, quien critica que *Los planes de desarrollo turístico han determinado, cada vez más y con mayor frecuencia, los proyectos de investigación arqueológica; se estudian zonas monumentales que, después de ser descubiertas, son restauradas o reconstruidas con el propósito de que sean admiradas por los visitantes.* ***El problema es debido, en muchas ocasiones, a la celeridad con que se trabaja, debido a que no se lleva a cabo un registro minucioso y exhaustivo de la información obtenida.*** (Casasola, 1990.). Este autor cita ejemplos en los que se ha desvirtuado la esencia cultural de edificios y conjuntos monumentales. Nada menos que Teotihuacán, Uxmal y Chichén Itzá, donde se instalaron sistemas de luz y sonido. Otro caso comentado es el de la serie de hoteles que, a partir de 1976, se comenzó a construir en los sitios arqueológicos de Teotihuacán, Cholula, Chichén Itzá, Uxmal y Cobá. *Así, en Teotihuacán se puede admirar un hotel al final de la calzada de los Muertos; en Cholula existe otro en donde se pueden degustar las bondades de la gastronomía francesa; en Uxmal se realizaron las obras sobre un conjunto de antiguos chultunes; y en Cobá se destruyó parte de una antigua calzada maya en el corazón de la zona arqueológica.* (Ídem).

Otra experiencia a tener en cuenta es la del milenario Egipto. Uno de los casos más graves es el de la excavación de la tumba del faraón Seti I: *Tampoco quedó constancia científica de la obra, ya que no fue supervisada ni financiada por ningún experto, sino por el propietario de un hotel de la zona, el jeque Alí Abd-el Rassul.* Esto sucedió a finales de la década del 50, en el "boom turístico" de Egipto. (Romer y Romer, 1994.) La siguiente información de los Romer, es de un peso impresionante: *Entretanto, Egipto sufre las consecuencias de otra inundación: la del turismo; y para acogerlo y acomodarlo, se han tenido que hacer algunos sacrificios inevitables. Por ejemplo, para poder realizar los espectáculos de luz y sonido, ha habido que perforar algunos templos y cavar en yacimientos arqueológicos intactos, con el fin de instalar los cables. Además, la construcción de nuevos hoteles, a menudo, lleva consigo el descubrimiento de restos de antiguas ciudades hasta ahora sin investigar.* (Ídem).

A los procesos de concesión y privatización comentados anteriormente, le sucedió el del sistema ferroviario nacional, incluyendo el tramo Cuzco-Machu Picchu. Se presentó nuevamente el grupo empresarial PERUVAL, resultando beneficiado con la concesión de esta única vía de acceso al SHMP. De esta manera, ejerce el control sobre las principales vías de acceso y sobre hoteles de significativa importancia dentro de la oferta hotelera de la zona. Machu Picchu Cable Car S.A., empresa del grupo PERUVAL, constituida específicamente para la gestión del proyecto de teleférico, presentó los estudios de impacto ambiental que fueron observados por el INRENA en razón del impacto negativo que para el paisaje del SHMP significa el proyecto. Formalmente, esa es la etapa en la que actualmente se halla el proyecto de teleférico.La subsanación de las observaciones formuladas por la autoridad ambiental peruana no ha sido presentada hasta este momento.

La posición de la UNESCO.

Como dijimos, en cuanto tomó conocimiento de la situación, una de las primeras observaciones que la UNESCO formuló es la inexistencia de un Plan Maestro del SHMP. En la XXII Sesión del Buró del Comité del Patrimonio Mundial de la UNESCO, realizada del 22 al 27 de junio de 1998, se acordó solicitar al gobierno peruano la formulación de dicho plan.

En la 21ª Sesión de la Mesa del Comité del Patrimonio Mundial, realizada en la sede de la UNESCO entre el 23 y el 28 de junio de 1997, se encargó a la UICN y al ICOMOS llevar a cabo una misión conjunta a Machu Picchu, para examinar su gestión y conservación y formular posibles recomendaciones para las acciones a emprender en el futuro. El informe se presentó en la 21ª Sesión del Comité del Patrimonio Mundial, que tuvo lugar en Nápoles, Italia, del 1 al 6 de diciembre de 1997. En dicha ocasión, el Comité *expresó su preocupación* ***por las deficientes disposiciones para la gestión del Santuario y solicitó de las autoridades peruanas el establecimiento de una adecuada estructura administrativa para el sitio. Además les recomendó preparar un plan maestro general, como un instrumento integral que guíe los procesos de conservación, planeamiento, intervención, infraestructuras, desarrollo del turismo, etc.***

Como respuesta a este requerimiento expreso, se aprobó el Plan Maestro del SHMP. Al respecto, una de las normas relativas a esta aprobación, la Resolución Directorial Nacional Nº 336/INC, *que declara al Plan Maestro del Santuario Histórico de Machu Picchu como documento de planificación para el área dice así : CONSIDERANDO: (...) Que, como resultado de los acuerdos de la XXII Sesión del Buró del Comité del Patrimonio Mundial de la UNESCO (22 al 27 de junio de 1998), se ha venido realizando, en función de los plazos propuestos, un intenso trabajo de coordinación en el que han participado las principales instituciones peruanas involucradas en el desarrollo del Santuario Histórico de Machu Picchu; Que, de acuerdo a los compromisos adquiridos, se aprobó el programa de trabajo para concretar los arreglos institucionales de planificación para el desarrollo de Machu Picchu, que tienen como elemento central la necesidad de desarrollar los mecanismos de gestión y planificación necesarios para el manejo a largo plazo del Santuario, plasmados en su Plan Maestro; (...).*

Esto dio lugar a que el Comité del Patrimonio Mundial, durante su 22ª sesión, llevada a cabo en Kioto, Japón, entre el 30 de noviembre y el 5 de diciembre de 1998, analizara los informes y discutiera el tema del estado de conservación del Santuario Histórico de Machu Picchu. Asimismo, acordó la realización de una segunda misión conjunta de UNESCO, UICN e ICOMOS, para analizar los siguientes aspectos: 1) La puesta en práctica y efectividad del Plan Maestro y disposiciones administrativas para el Santuario (con referencia especial al turismo); 2) El estado del proyecto del sistema del teleférico y su posible impacto en el valor del Santuario como Patrimonio Mundial, así como la viabilidad de alternativas al sistema del teleférico; 3) El estado de la ampliación o modificación eventual del hotel en Machu Picchu y otros trabajos mayores que puedan ser planificados dentro o fuera del lugar, así como su posible impacto en el valor del Santuario como Patrimonio Mundial; 4) Opciones para la ampliación del lugar y presentar recomendaciones en este aspecto; 5) El estado general de la conservación cultural y natural del Santuario Histórico de Machu Picchu.

La Misión estuvo en el Perú entre el 25 y 29 de octubre de 1999. Presentó su informe en la Sesión Extraordinaria del Buró del Patrimonio Mundial, celebrada en Marrakesh el 26 y 27 de noviembre de 1999, incluyendo las siguientes recomendaciones:

I. Respecto a la Unidad de Gestión:

1. Proporcionar a la Unidad de Administración los recursos humanos y financieros necesarios para asegurar la efectiva y oportuna puesta en práctica del Plan Maestro;
2. Garantizar que el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), el Instituto Nacional de Cultura (INC) y otras entidades e instituciones involucradas apoyen a la Unidad de Administración, tanto a nivel nacional, como regional y local;
3. Establecer mecanismos de comunicación y autoridad claros y efectivos entre la Unidad de Administración, el INRENA, el INC y otras entidades e instituciones, para permitir que la Unidad de Control pueda cumplir sus tareas de manera efectiva;
4. La Unidad de Administración deberá preparar planes operativos de corto y medio plazo para las estrategias del Plan Maestro, indicando las acciones prioritarias, y garantizar su cumplimiento;
5. Establecer mecanismos de seguimiento para la efectiva y oportuna puesta en práctica del Plan Maestro;

II. Respecto al proyecto de teleférico:

6. Realizar, de manera urgente, estudios para definir la capacidad de carga de todos y cada uno de los componentes del Santuario (Camino del Inca, Ciudadela, y Aguas Calientes, entre otros);
7. Una vez que se haya definido la capacidad de carga, realizar un estudio sobre los medios de acceso al Santuario y a la Ciudadela, en función del número máximo establecido de visitantes (análisis de facilidades actuales, opciones para mejoras, soluciones alternativas, mecanismos para regular y administrar el número de visitantes);
8. Al estar pendiente la culminación de estos estudios, no introducir ningún nuevo medio de acceso al Santuario o a la Ciudadela;
9. En cuanto a la Ciudadela y su entorno más amplio, realizar un estudio para la reorganización y la reducción de las funciones e instalaciones. Mientras tanto, no permitir ninguna nueva construcción ni infraestructura en esta área;

III. Respecto al plan para el centro poblado de Aguas Calientes (Pueblo de Machu Picchu):

10. Preparar urgentemente un plan general para el pueblo de Aguas Calientes que sea compatible con el Plan Maestro para el Santuario. Garantizar que el plan incluya ordenanzas detalladas para las construcciones (altura, superficie, materiales, etc.). Adoptar y desarrollar este plan con carácter de urgencia. Introducir mecanismos y disposiciones administrativas para su puesta en práctica y su seguimiento ;
11. En el contexto del plan para Aguas Calientes, y considerando las condiciones precarias del pueblo y su entorno, definir el número de turistas que pueden ser absorbidos y diseñar y llevar a cabo una política para hoteles, casas de huéspedes, etc.

IV. Respecto a la potencial ampliación del área del Patrimonio Mundial:

12. Proseguir las actividades preparatorias para facilitar, en el momento oportuno, la propuesta de ampliar el área del Patrimonio Mundial ;

V. Respecto al estado de conservación del Patrimonio Natural:

13. Aumentar el conocimiento sobre el ecosistema y el ambiente ecológico del Santuario, a través de inventarios e investigación;
14. Estudiar la estabilidad de las laderas de la montaña de la Ciudadela de Machu Picchu ;

VI. Respecto al estado de conservación del Patrimonio Cultural:

15. Establecer reservas arqueológicas dentro del parque, como un medio de mostrar las condiciones de las ruinas cuando fueron descubiertas, y para futura investigación.
16. Revisar los criterios de restauración en sitios y estructuras arqueológicas, bajo la óptica de la intervención mínima propuesta en el Plan Maestro.

Finalmente, la misión formuló al gobierno peruano prácticamente las mismas recomendaciones generales antedichas para su puesta en práctica.

Esta es una agenda de trabajo que el gobierno peruano debe asumir y cumplir cabalmente. Entre tanto, estamos convencidos que es la conciencia internacional la que puede significar un cambio en la política del actual gobierno del Perú, incorporando criterios de sostenibilidad y respetando el derecho de las generaciones futuras a disfrutar, aprender y aprehender, como suyo, el SHMP. En ese sentido, debemos reconocer, entre otras, las siguientes acciones:

a) La campaña iniciada por la Presidenta del Comité Español del ICOMOS, María Rosa Suárez-Inclán, que permitió un pronunciamiento de la importancia del formulado por el Presidente del Comité Científico de Turismo Cultural, Hisashi B. Sugaya.
b) El pronunciamiento mismo del referido Comité.
c) El trabajo realizado por el Network especializado, dirigido desde la web mpicchu.org, por el ciudadano canadiense Anrie Chidakash.
d) El pronunciamiento firmado por miembros de más de 40 comités nacionales del ICOMOS, durante la última Asamblea General, en Guadalajara, México.
e) La propuesta del senador belga, señor Vincent Van Quickenborne, quien ha presentado ante el Senado Belga 2-331/1 para su discusión en la Comisión de Política Exterior, y el soporte que para lograrlo ha brindado la ciudadana belga Rita Lammertin.
f) Los pronunciamientos internacionales de diversos grupos de expertos en conservación, a lo largo del mundo, como la carta dirigida al Director General de la UNESCO por connotados integrantes de universidades y centros de investigación y conservación de Estados Unidos, Canadá. México, Inglaterra, Chile y Alemania.

Los peruanos somos conscientes de que en este proceso tenemos un deber irrenunciable, por cuanto el SHMP se halla en nuestro territorio nacional. El compromiso primordial para su conservación nos corresponde. Pero, por encima de nuestros deberes y derechos, Machu Picchu es Patrimonio Cultural de la Humanidad. Y debemos reconocer el esfuerzo de cada uno de los ciudadanos del mundo mencionados, y de todos los que, desde diversas trincheras, realizan una labor por la defensa de la memoria colectiva de todos los seres humanos. En un mundo

cada vez más "globalizado", la defensa de las identidades culturales es fundamental, y para ello el respeto mutuo y la suma de esfuerzos son indispensables. Debe tenerse en cuenta que la diversidad es una de las principales riquezas de la humanidad en su conjunto, y que el patrimonio cultural debe ser protegido como depositario y fuente de dicha diversidad.

Bibliografía

Binghman, H. *Machu Picchu. La Ciudad Perdida de los Incas.* Ed. Rodas, Madrid, 1972.

Casasola, L.. *Turismo y Ambiente.* Ed. Trillas, México, 1990.

INRENA. *Plan Maestro del Santuario Histórico de Machu Picchu.* INRENA, Lima, 1998.

Martorell, A. *Machu Picchu: Patrimonio Cultural en Peligro.* Ed. Malze, Lima, 2000.

Romer, J. y E. *La violación de Tutankamón.* Ed. Planeta, 1994.

UNESCO. *Informe de la Misión conjunta* UNESCO-UICN-ICOMOS. 2000.

LA PLANIFICATION PUBLIQUE ET LE CAS DU SANCTUAIRE HISTORIQUE DU MACHU PICCHU (SHMP)

Alberto Martorell Carreño[1]
ICOMOS Peru

Le Machu Picchu est l'un des 18 lieux (jusqu'en 1999) inscrit parallèlement sur la Liste du Patrimoine Mondial et Naturel de l'UNESCO, figurant dans le Registre N° 54 depuis 1993. Il eut la catégorie de Sanctuaire Historique depuis 1981, quand l'Etat péruvien dicta le Décret Suprême 001-81-Ag, par lequel s'établit, en plus, une surface protégée de 32.592 Ha, situé dans le district de Machu Picchu, dans la province de Hurubamba, dans le département péruvien de Cuzco, ancienne capitale de l'Empire de Tahuantinsuyo.

Bien que son incorporation au connaissement moderne date de 1911, quand il fut officiellement découvert et malgré le grand intérêt international existant, le SHMP fut géré avec déficience pour ce qu'au jourd'hui il souffre de nombreux problèmes qui affectent son état de conservation.

Les problèmes sont les suivants:

a) **Problème de la gestion du lieu.** (Pendant de nombreuses années il y a eu une superposition d'acteurs qui ont difficulté la prise de décisions; manque de politiques de l'Etat sur la conservation).
b) **Pollution de l'environnement** (résidus solides, versements d'eaux résiduelles dans le fleuve Urubamba; un des principaux endroits affectés est le Chemin des Incas, pollution à cause des autobus qui vont à cette citadelle archéologique).
c) **Croissance urbaine désordonné** (Centres peuplés de manière chaotique, et spécialement le "village de Machu Picchu", présence de constructions modernes –des hôtels principalement-, de volumes et architecture inadéquats; systèmes de services déficients et de nature non appropriée, de ventes de produits artisanaux situés et présentés avec déficience, problèmes de titularité des propriétés, présence de constructions précaires dans certains endroits des Chemins des Incas, présence de points de service –télécommunication principalement- dans des zones inadéquates dans des Chemins Incas, problèmes de sécurité pour le mauvais usage des terres).
d) **Problèmes de conservation** (grave détérioration des structures sur le Chemin Inca, quelques zones détériorées dans la citadelle-même –la mission d'observation UNESCO-UICN-ICOMOS- Octobre 1999- exprima ses réserves sur les travaux de conservation qui pourraient apporter une récréation pour le tourisme).
e) **Problématique sociale** (problèmes de qualité de vie dans les villages, les bidonvilles, services inadaptés, niveau éducatif très bas, manque d'identité culturelle, etc.).
f) **Basse qualité des services au tourisme** (existence de logements inadéquats situés dans des zones non convenables par rapport à la conservation de l'environnement, manque de sérieux, manque de contrôle dans la qualité des services, le sujet des aliments est préoccupant, le commerce artisanal peu sérieux et ambulant, etc.).
g) **Projets illicites et dégradants en puissance** (le plus préoccupant est celui du téléphérique, nouveaux hôtels qui violeraint la classification d'une surface naturelle protégée, nouveaux travaux, etc.
h) **Problèmes de gestion d'entreprise.** (Présence d'entreprises de groupes priviligiés ce qui rend inviable la concurrence, manque de sérieux dans de nombreux cas, etc.).

[1] Avocat

Toute cette problématique nous indique le degré de déficience qui a eu lieu dans la gestion du sanctuaire. Le projet de construction du téléphérique d'accés au Village Machu Picchu (Aguas Calientes), à la Citadelle a produit un débat et mis à la lumière du jour toute cette situation.

Le projet de téléphérique n'est pas nouveau. Dans des gouvernements antérieurs ce sujet s'est débatu et ce moyen d'accés fut rejeté. Cependant, dans le processus commencé pendant le gouvernement Fujimori on est arrivé à accorder la concession de construction et postérieure gestion du téléphérique, dans un processus qui souffre de graves erreurs et transgresse la normative nationale et internationale en vigueur.

En effet, on a même pas réalisé la consultation prévue à l'UNESCO qui est exigée dans les Directives Opérationnelles (Guidelines) de la Convention de l'UNESCO sur le Patrimoine Mondial, Naturel et Culturel (1972).

L'UNESCO a joué un rôle fondamental dans le processus suivi, car après la signature du contrat de concession, mais avant le commencement des travaux, le gouvernement péruvien s'est vu obligé par la pression de l'opinion spécialisée nationale et internationale, à presenter au Comité du Patrimoine Mondial de cet organisme international le projet de téléphérique.

Grâce aux observations techniques de l'UNESCO il s'est réalisé d'importantes avances dans la gestion appropiée du SHMP. En effet, à sa requête, le gouvernement péruvien a accepté le Plan Directeur du SHMP, a constitué l'Unité de Gestion de SHMP et a apporté un nouveau règlement pour les Chemins Inca même si ces mesures présentent des déficiences, ce sont des pas vers l'avenir.

En Octobre 1999, le Pérou a reçu la visite d'une Mission composée par des représentants de l'UNESCO, UICN et l'ICOMOS. Cette Mission a élaboré une série de recommendations relatives à la gestion générale du SHMP et plus spécifiquement au cas du téléphérique.

En ce qui concerne ce dernier point, les experts ont formulé des observations très sérieuses, par exemple l'impact visuel négatif que provoquerait la présence de tours de départ, d'arrivée, et la tour centrale qui soutiendrait le propres cabines.

Si nous considérons que le Machu Picchu a comme l'une de ses caractéristiques fondamentales son unicité et la parfaite intégration entre l'oeuvre de l'homme et la nature, nous pourrons comprendre facilement que la présence d'un instrument technologique moderne, totalement étranger à l'environnement du lieu, causerait de graves dommages à ses valeurs. Dans ce sens se sont prononcés des scientifiques, des spécialistes du monde entier.

Ce projet, non seulement porterait atteinte au site archéologique et naturel en soi, sinon qu'il aurait aussi des conséquences négatives pour le propre tourisme, à qui il prétend servir. Les visiteurs du Machu Picchu s'attendent à trouver un endroit lointain, de difficile accès, possesseur d'une magie qui s'est mantenue presque intacte pendant des siècles, malgré les nombreuses erreurs commises par les responsables de sa conservation. Tout ceci se verrait dénaturé par la présence du téléphérique dont l'unique objectif final serait le transport d'un plus grand nombre de visiteurs. Ceci apporterait une détérioration des structures de la citadelle, dûe à son exploitation excessive. Ceci porterait également préjudice à l'expérience individuelle et unique des visiteurs.

La Mission de l'UNESCO a demandé au gouvernement péruvien qu'il s'abstienne de réaliser des travaux pour de nouveaux accés, jusqu'à-ce-que la capacité de charge du Sanctuaire soit dûment établie. La Mission lui a demandé également qu'il étudie la possibilité de retirer quelques uns des services des alentours immédiats de la Citadelle. Cependant le projet de téléphérique, selon les entrepreneurs bénéficiés par la concession et les autorités gouvernementales l'ont seulement retardé mais ils vont l'exécuter nécessairement.

Dans ce sens, on demande l'appui des institutions internationales et des personnalités du monde entier pour qu'elles fassent appel à la réflexion afin d'éviter qu'un si grave attentat contre le Machu Picchu se réalise.

PROBLEMS RELATING TO THE HISTORICAL SANCTUARY OF MACHU PICCHU

TYPE OF PROBLEM	PRINCIPAL MANIFESTATIONS	PARTIES INVOLVED	ACTION TAKEN	CURRENT STATUS	MEASURES REQUIRED
Problems relating to site management	Decision-making has been hindered by the various authorities intervening over many years in management of the site.	Authorities in agriculture, tourism, education (culture), and transportation sectors, local and regional governments.	Creation of a Management Unit for the Historical Sanctuary of Machu Picchu (UGSHMP).	Still in implementation phase. Some problems continue to arise in decision-making or participation of all institutions involved in joint projects.	Complete creation of all advisory and management bodies. Provide Unit with adequate funding. Provide Unit with sufficient qualified personnel. Establish mechanisms for coordination. Involve local population in decision-making processes.

	Lack of governmental preservation policies.	Same as above	Master Plan for the Historical Sanctuary of Machu Picchu (SHMP). Local ordinance for use of the Inca Trail.	Measure taken as a result of UNESCO demands and not s part of a agovernment policy. The Master Plan is inadequate.	Master Plan should be reformulated.
Environmental pollution	Solid refuse.	National Institute for Natural Resources (INRENA). National Institute for Culture (INC). Municipality of the District of Machu Picchu (MDMP). Programa Machu Picchu (PMP) (Finland). Management Unit for the Historical Sanctuary of Machu Picchu (UGSHMP). Tour operators. Tourists.	Projects for removal of solid refuse. Clean up and public awareness campaign.	Company operating railway agreed to provide support. Not implemented for budgetary reasons.	Strict compliance with environmental regulations. Awareness campaign. Effective coordination with company operating railway. Fines for polluting companies. Tourists should be informed of proper behavior to preserve environment of the Sanctuary.
	Dumping of solid waste into the Urubamba river.		Studies on sewage management.	Should enter implementation phase.	Strict compliance.
	One of the major areas affected is the Inca Trail.		New ordinance for the Inca Trail (Prohibits entry of plastic containers).	Implementation underway. Opposed by tour operators.	
	Pollution by buses (for access to archeological ruins).	(All the above). Conssetur consortium.	Company has made some operational changes (removal of buses to prevent visual impact, announcement to provide adequate filling station facilities, constant fleet renewal)	Stronger action needed, as measures so far have been insufficient.	Studies on non-polluting motors. Alternative means of transport that would not cause new environmental impacts. Measures to support bus companies as examples of successfully managed local businesses.
Chaotic urban development	Chaotic settlements, particularly, the village of Machu Picchu. Presence of modern buildings (mainly hotels) of a volume and design which is inappropriate to surroundings.	Same as above. Special role of MDMP and PMP.	PMP has conducted a study and prepared a new plan for the reorganization of the village of Machu Picchu.	In final approval stage for subsequent execution.	More effective implementation of the plan. It is necessary to involve and reach agreements with the local population.
	Deficient and inappropriate visitor lodgings. Improperly located and designed sites for handcraft sales.		An investigation by the PMP found serious deficiencies in legal status, ownership titles, operating licenses, etc.	Irregularities, lack of permits and evasion of payments have been found.	Urgent need for restoration of democratic institutions requiring permits, safety measures, payment of taxes, etc.
	Problems with land titles and ownership.		Same as above.	Same as above.	Legal consolidation (property in inner part of the sanctuary is public, although properties prior to establishment of

					the Sanctuary (1980) are recognized (Law on Natural Protected Areas).
	Presence of precarious constructions along some points of the Inca Trail.		New ordinance for the Inca Trail.	Implementation underway. These structures should be eradicated. Same as above.	Strict compliance
	Presence of visitor facilities (mainly telecommunications) in inappropriate areas of the Inca Trail.		New ordinance for the Inca Trail.		Same as above
	Safety problems from improper land use.		Land continues to be removed from the slopes of hills surrounding the village of Machu Picchu.	Deficient municipal control. Prohibitions are ignored. Severe risk of landslides.	Strict compliance with regulations, including administrative and criminal penalties.
Preservation problems	One of the most degraded areas is the Inca Trail.	UGSHMP (INC – INRENA) Tourist operators Tourists	New ordinance for the Inca Trail.	Numerous problems have arisen: - Foreign tree species - Foreign animal species (grazing) - Beasts of burden (overloading) - Inadequate sanitation facilities, erosion by waste water. - Improper constructions. - Deforestation. - Solid waste pollution. - Communication antennas. - Removal of original stones from the Inca Trail. Excessive number of carriers and other support personnel.	Strict compliance with the new ordinance for the Inca Trail. Prohibition of entry with plastic containers is a positive measure. Compliance with the carrying capacity established for the Inca Trail.
	Ciudadela of Machu Picchu.	Same as above	Consolidation and restoration works.	The UNESCO Mission (October 1999) expressed its reservations because the interventions seemed to be undertaken for reasons "to improve the image of the site to visitors".	Comply with UNESCO Mission recommendations: Establish restricted areas. Comply with principle of minimal intervention.
Social problems	Problems of quality of life in settlements.	UGSHMP (INC – INRENA). Municipality of the District of Machu Picchu. Ministry of Education. Local residents. PMP.	Improvement of quality of life is a priority of the PMP.	Creation of shantytowns. Low quality services. Improper land occupation. Practices contrary to preservation	Urban planning regulations (PMP). Legal consolidation of services and businesses. Campaign to heighten awareness and provide

				causing environmental deterioration. Lack of operating licenses, health care coverage, work permits, etc. Lack of social cohesion as families of many local residents live away from Sanctuary settlements. Low quality education. Begging around tourists. Childhood labor. Social practices copied from tourists.	training in sustainable environmental practices. Improved quality of education. Reinforcement of family ties. Control of childhood labor.
	Cultural identity problems.	Same as above.	None.	Local residents come from diverse cultural and geographic backgrounds, and have not developed an identification with the place, but see it as a temporary abode.	Use the sanctuary's unique potential as a basis for creating a local identity. Campaign to heighten social awareness of its importance. Emphasis on of local history in formal education.
Poor quality of tourist services	Unreliable services. Deficient hotel facilities (some). Hotels providing adequate service but whose location and design cause negative visual impact on surroundings. Informal commerce and harassment of visitors by sellers. Lack of food quality controls. Visitors feel unsafe or fear being robbed or assaulted due to chaotic situation.	All the above.	Studies on legal status and permits (PMP).	No measures have been taken to remedy the situation.	Restore respect for authority. Establishment of control systems. Refurbishing of visitor accommodations. Measures to control quality of services Education of local population, particularly those involved in services and commerce. Counseling in administrative aspects of business management. Relocation of informal businesses to suitable premises.
Inappropriate and potentially degrading projects	Cable Car Project New hotels	Special Commission for the Privatization of the Machu Picchu Cable Car (CEPRI). Office of the Presidency. Management Unit (INC-INRENA). Municipality of the District of Machu Picchu.	Project proposed by government of Fujimori (although with precedents by former governments), which has received full official support for its implementation.	Requirement to conduct environmental impact study observed by INRENA. Serious reservations of UNESCO-UICN-ICOMOS Mission. (It would generate negative visual impact). Approved project violates national	

				and international regulations. Legal rights to use land have been granted to start construction. Contract granting concession damages Peruvian national interests.	
Problems relating to business management	PERUVAL business group holds a privileged business and financial position that is detrimental to other small and medium-sized businesses.	GRUPO PERUVAL (Companies: Machu Picchu Sanctuary Lodge. Machu Picchu Pueblo Inn. PeruRail. Machu Picchu Cable Car S.A.	By controlling the only means of access to the zone (railway), hotels and potentially the cable car, no other company is in a position to compete on equal terms.	The government, with a mistaken view of a "free market economy", fosters this position, which could be described as "dominant".	Review of all contracts signed. Annulment of cable car concession process. Control measures on operation of Cuzco – Machu Picchu railway.

PROTECTION THROUGH PLANNING. PUBLIC PARTICIPATION IN THE PLANING AND LISTING PROCESS UNDER POLISH LAW

Wojciech Kowalski
ICOMOS Poland

The analysis of the above mentioned issues under the Polish law and its practical application should be preceded by some background information. This background refers to the present condition of our country, still deeply affected by radical transformations under way, which have entailed almost all spheres of our public life. It is enough to mention that since the turn of 1998/99 four big social restructuring processes have been initiated, including not only the social insurance and health care systems but also other reforms that refer more directly to the issues concerned. Changes have been made in the administrative division of our country as well as in the structure and scope of authority of governmental agencies and local self-governments. If we consider the fact that the basic objective of the self-government reform was really to reintroduce this institution again to public life (after sixty years of absence), we may realise the rudimental character of these changes and, furthermore, we can understand that they could not have solved all problems in such a short time or even taken their final shape.

In view of this, the accurate presentation of the protection of Polish cultural heritage through planning and public participation would not be possible without stressing the fact that the restructuring processes that have such an impact on these issues are by no means finished. One should also add that the law on the protection of cultural property, regulating public participation in the listing process, has been basically unaltered since the 1960s, with some insignificant retouches introduced over these years.

Town and country planning under the communist rule (up to 1989) was determined first and foremost by economic objectives. Even in 1985 one of the leading planning theoreticians said that "Town and country planning is to create the basis for the state planning policy to achieve the main three objectives:

1) to form the living conditions of the people,
2) to plan and develop the economic system,
3) to make use of the land, its natural resources while preserving the essential elements of the natural environment"[1]

Developing the same idea even further, another author explained that "To put things short, the bond between the planning policy entities and space and planning development entities (meaning: the economic entities) involves exerting a constant impact on the economic entities to make sure that their economic activity performed in their own area and in their own interest is subordinated to the needs of the people and of the economy as a whole. In such view, the objectives of the planning policy entities entail:

[1] *J. Regulski: Town and country planning. Introduction. Warsaw 1985, p.8.*

- sustaining the correct structure of land development, which means to maintain the rational proportions among different forms of land usability;
- allocating the social and economic functions in an appropriate manner, in consideration of the geographical conditions and to eliminate conflicts that may arise between economic entities;
- creating conditions for effective operation of economic entities in their own areas, by developing the technical and social infrastructure (system of services);
- Controlling how every piece of land is utilised to execute maximal productivity or usability, provided that the natural and human resources are exploited efficiently and the qualities of the natural environment preserved"[2]

Surely, giving priority to the economic objectives did not mean that other objectives of town and country planning were completely abandoned. In the above quotes, one may find, for example, clearly expressed concern about the protection of the natural environment; not excluding the issue of cultural heritage protection. Unfortunately, cultural heritage protection was considered a task of lower priority in the general hierarchy of objectives. The second of the quoted authors classified cultural heritage protection along with other secondary lower level objectives.[3]

The new development planning law[4] introduced essential and beneficial changes as far as cultural heritage protection is concerned. Even in the opening definition of planning, the priority of economic objectives disappeared and is replaced, among other elements, by "requirements of spatial order, urban development and architecture" (point 1), "architectural and landscape qualities" (point 2), or, finally "requirements of cultural heritage and cultural property protection" (point 6). Concerning the issues discussed here, it is a local commune that is responsible for the realisation of the crucial planning tasks. The objectives are to be accomplished in two stages. In the first stage the Local Council prepares "A study of the planning conditions and directions in the spatial development of the commune". This document is an inventory of the actual condition of the space subjected to planning and development, and, as the mentioned law emphasises, should include, among other issues, structures and areas of special protection pursuant to specific regulations, such as the regulations on cultural property protection, as well as the general condition and functioning of the natural and cultural environment. Accordingly, the Study should identify and determine "areas that are subject of environmental and cultural protection" (Art. 6.5.1).

The provisions established in the Study are the basis of the second stage, which involves preparing a "Local planning and development scheme". Depending on specific local conditions, pursuant to the guideline stemming from Art. 10 of the law, the following matters should be resolved in the scheme:

- "limits and terms of developing or utilising areas or structures that are subject of legal protection (point 4);
- local conditions, rules and standards of land development and construction, including profiles and dimensions of buildings and facilities, as well as the maximal and minimal concentration indices (point 8);
- detailed planning and development conditions, including restrictions resulting from the need to protect the cultural and natural environment(...) (point 8)."

The part of the scheme devoted to cultural heritage protection must be prepared in co-operation with appropriate heritage protection and conservation agencies; failure in the fulfilment of this obligation results in the nullification of the local council's resolution concerning the scheme. On the other hand, if the resolution concerning the local scheme is proclaimed in the appropriate manner, it becomes a binding law and gives grounds to any and all building decisions concerning the area covered by the scheme.

Furthermore, the discussed law contains provisions securing actual participation of the public in the planning process. Although pubic participation is not provided for in the first stage of preparing the Study, the initiation of works on the local planning and spatial development scheme is subject to unconditional announcement "to be published in the local press and made known in the manner commonly accepted by a given local community". The announcement is to define "the manner, place and deadline of submitting applications to the scheme, the term of which should not be shorter than 21 days"(Art. 18.1.2.1).

When the scheme is ready it is made available to the public for the period of at least 21 days, and the notice of making the scheme available should be published at least 7 days before, in the same manner. The local commune is also obliged to make copies, drawings and layouts of the scheme available to the persons concerned, at their own expense (Art. 18.2.6).

Thus, the scheme made available to the public is subjected to the assessment of not only the parties concerned, including, for example land or property owners, but also of different state agencies and practically any interested person. In view of such assessment, the law provides for two instruments of controlling the planning scheme.

The first one, referred to as "charge" is vested on the first category of the persons concerned, that is to "anybody whose legal interests or rights have been violated by the provisions accepted in the planning scheme". The charge must be examined by the local council on the manner of a resolution, such resolution is subject to the surveillance of an administrative court (Art.24).

All other entities and persons, irrespective of their position in respect of the scheme, or, generally of their motivation to be interested in the scheme, may raise the so called "objection". The law stipulates that "an objection may be advanced by any person questioning the stipulations accepted in the local planning and land development scheme, which has been made available to the public" (Art. 23.1.). Similarly to the charge, the local council in a manner of a resolution must examine the objection, although this time the resolution is not subject of appeal in a court of law.

Concluding the presentation of public participation in planning it should be mentioned that, pursuant to Art. 29 of the law "any person has the right to access the local planning scheme and obtain copies, drawings and layouts of the scheme". Also, one should not forget to mention that there is no legal obligation of public consultation for the planning process realised at higher levels, for example, by the district government.

The district scheme must also determine "requirements of the environmental and cultural property protection - including areas of special legal protection"(Art. 54b.2.3).

If we were to assess the described legal solutions, in my opinion such assessment must generally be positive, especially in view of the previously binding solutions up to 1989. The new law has certainly strengthened, and in many instances surely evoked the interest and commitment of local communities in the town and country development of their habitat. It should be stressed that from the point of view of cultural values protection, such interest is not always positive, which is evidenced by sporadic protests staged in connection with the protection of certain structures or heritage sites, for example, concerning the protection zone around Auswitz. In a wider perspective, however, the adopted solutions will have to be modified by reinforcing the existing measures or introducing new legal instruments of cultural heritage protection. As an example, one may suggest a newly formulated concept of a conservation area / historic district / zone of protection of architectonic and urban heritage, totally reformed in comparison with the present interpretation, or an explicit obligation of public consultation through social and expert organisations.

In comparison with the changes resulting from the adoption of the new planning and land development law, the assessment of the actual state of cultural heritage protection in this field is definitely negative. The 1962 law[5] is still binding but does not keep pace with the reality (with the spirit of our times). It is founded solely on administrative solutions, which, if not offset by civil and legal solutions and court supervision, vividly bring to mind typical instruments of the totalitarian state control. It is enough to say that the currently binding listing procedure does not provide for any participation of an independent public or expert body.

Moreover, the institution of "social custodians of cultural heritage" is only an extension of conservatory agencies by voluntary and, in spite of not being financed, totally subordinated social element (Art. 70-71 of the law). In view of this, it is really surprising that no positive change in this field has been made in the draft of a new law on cultural heritage protection dated January 11th 1999, which was prepared by a team of the general conservatory office agency. The proposed changes are only shaped by administrative and legal solutions, often reaching even further than the already criticised 1962 law. No wonder that the Codification Committee reproved the draft.

[2] *B. Malisz: The economy and the planning policy. In: Town and country planning. Warsaw 1985, pp 67-68.*
[3] *Op. cited, p.72.*
[4] *Law dated July 7th 1994 on planning and land development. Journal of the Laws of the Polish Republic No 89, entry 415.*
[5] *Law dated February 15 1962 on the protection of cultural goods and museums. Journal of the Laws No 10, entry 48 with further amendments.*

LA PROTECTION A TRAVERS LA PLANIFICATION. PARTICIPATION PUBLIQUE DANS LA PLANIFICATION DE L'ESPACE ET DANS LE PROCESSUS D'ENREGISTREMENT DES MONUMENTS, SELON LA LOI POLONAISE

Wojciech Kowalski
ICOMOS Pologne

L'analyse des problèmes déterminés dans le titre ci-dessus, dans le cadre de la loi polonaise actuellement en vigueur et de son application, doit être précédée de certaines remarques préliminaires. Elles résultent de la situation actuelle de notre pays qui se fait bien fort de dépendre de processus radicaux de la transformation s'étendant pratiquement à tous les domaines de notre vie sociale. Il suffit de rappeler que seulement à la fin de l'année dernière et au début de l'année en cours, on a fait en Pologne quatre grandes transformations constitutionnelles parmi lesquelles, sauf les réformes du régime de sécurité sociale, se sont aussi retrouvées les réformes directement relatives à notre question. Il s'agit ici du changement de la division administrative du pays et du changement de la structure et de la répartition de compétences des organes gouvernementaux et des autorités autogestionnaires. Si nous prenons en considération que la part fondamentale de la réforme de l'administration autogestionnaire consiste en réalité à introduire cette autogestion de nouveau, soixante ans après son interruption nous nous rendons compte combien est fondamental le fait

des changements qui ont eu lieu ces derniers temps et qu'ils ne pouvaient ni résoudre tous les problèmes ni même prendre sa forme définitive dans une période aussi courte.

Dans ces conditions, il ne sera pas possible d'obtenir une image, régulière du patrimoine culturel de Pologne par le processus de la planification de l'espace ni celle d'un rôle de l'élément public dans ce processus sans prendre en considération que le processus des réformes n'a pas été encore fini. Outre cela, il faut ajouter que le droit de protection des biens culturels règlant la participation publique dans le processus d'enregistrement des monuments n'a subi jusqu'à présent que de petites modifications et sa forme de base reste sans changement depuis les années soixante.

La planification de l'espace sous le régime communiste (jusqu'à 1989) a été déterminée surtout par des buts économiques. Encore en 1985, un des premiers théoriciens en cette matière écrivait: "La planification de l'espace doit créér des fondements de la politique de l'espace de l'Etat liée à la réalisation de trois buts essentiels:

1. formation de conditions de vie de la population
2. organisation de l'économie nationale,
3. mise à profit de l'espace du pays et de ses ressources naturelles en observant des éléments essentiels du système de l'environnement naturel."[1]

En développant cette idée, un autre auteur à la même époque expliquait : "En formulant le plus brièvement la question, les corrélations entre les sujets de la politique de l'espace et les sujets de l'économie de l'espace (c'est-à-dire, sujets économiques, ma note W.K.) consistent en une influence permanente sur les sujets économiques visés en telle direction que leur activité sur leur propre terrain et dans leur intéret soit subordonnée aux besoins de la société et de l'économie nationale conçue en entier. Dans cette conception les devoirs des sujets de la politique de l'espace se réduisent généralement:

- au maintien de la structure régulière d'exploitation des terrains, c'est-à-dire, à l'observation des proportions rationnelles entre les différentes façons de leur utilisation,
- à la juste allocation des fonctions socio-économiques faisant droit au caractère, de l'environnement géographique, et ayant pour but une élimination des conflits qui surgissent entre les sujets économiques,
- à la création des conditions pour le fonctionnement effectif des sujets économiques sur leur terrain grâce à l'agrandissement des systèmes d'infrastructure technique et sociale (réseau des services),
- au contrôle de mise en valeur pour atteindre le maximum effet productif ou usufructuaire, à condition qu'on tire rationnellement profit des ressources naturelles et anthropogéniques et qu'on conserve les valeurs de l'environnement naturel."[2]

Une attribution de la priorité aux buts économiques n'équivalait certes pas au renoncement aux autres buts dans l'aménagement des espaces. Dans les exposés susdits on peut déjà remarquer un souci porté à la protection de l'environnement naturel et aussi la place accordée à la protection du patrimoine culturel. Dans une hiérarchie générale des objectifs, elle était pourtant considérée en cadre des devoirs de peu d'importance. Le deuxième des auteurs cité ici la classifie parmi des buts secondaires du deuxième niveau.[3]

La nouvelle loi de l'aménagement des espaces[4] a introduit dans la matière qui nous intéresse des changements nouveaux et avantageux. Et voilà dans la définition générale de planification qu'ouvre la loi on ne retrouve plus la domination des buts économiques et son ton est donné aux autres éléments, tels que : "des exigences de l'ordre de l'espace, de l'urbanisme et de l'architecture, " (point 1), "valeurs architectoniques et paysagères " (point 2), ou bien enfin, "des exigences de la protection du patrimoine culturel et des biens culturels " (point 6).

Du point de vue de notre analyse, les plus importants devoirs des planifications sont réalisés au niveau de la commune. On les réalise en deux étapes. Dans la première, le Conseil de Commune prépare une "Étude des stipulations et des directions d'aménagement des espaces de la commune ". Ce document constitue une sorte d'inventaire de l'état actuel de l'espace prévu pour l'aménagement (la planification) et comme le souligne la loi, doit, entre autres, prendre en considération les objets et les terrains protégés en vertu des dispositions particulières, c'est-à-dire, en vertu de la loi de protection des biens culturels, et aussi un état général et fonctionnement de l'environnement naturel et culturel. En conséquence, cette Étude doit identifier et déterminer "les terrains prévus pour la protection de l'environnement naturel et culturel " (art.6.5.1).

Les conclusions comprises dans l'Étude sont la base pour passer à la deuxième étape dans laquelle on élabore "Le plan local d'aménagement des espaces". Dans ce plan, conformément à l'instruction résultante de l'article 10 de la loi, on l'applique en dépendance de la situation locale :

- "les limites et les règles d'aménagement des terrains ou des objets mis sous protection (point 4),
- les conditions locales, règles et normes pour réaliser la construction et pour aménager le terrain, y compris aussi l'alignement des bâtiments et les gabarits des objets et des indices maximaux ou minimaux de la densité des contructions (point 8),
- les conditions spéciales d'aménagement des terrains, y compris la défense de construire dûe aux besoins de la protection de l'énvironnement naturel et culturel(...) (point 8) "

[1] *J. Regulski: Aménagement des espaces. Préface. Varsovie, 1985, page 8.*
[2] *B. Malisz: l'Economie et la politique de l'espace. Chapitre de "Aménagement des espaces". Varsovie, 1985, pages 67-68*
[3] *Op. cit., page 72*
[4] *La loi du 7 juillet 1994 sur l'aménagement des espaces. D.U. n° 89, chapitre 415*

Dans la partie concernant la protection du patrimoine culturel on élabore le plan en coopération avec des organismes de conservation des monuments vu que la renonciation à cette obligation cause l'annulation d'une résolution de la commune sur ce plan. Par contre, le plan local régulièrement voté constitue la loi en vertu de laquelle on prend toutes les décisions relatives à la construction sur le terrain prévu par ce plan.

La loi en question comprend aussi les stipulations qui garantissent la participation réelle du public dans le processus de la planification. Il est vrai qu'on ne le prévoit pas à l'étape des projets, mais seulement qu'on y procède sur le plan. Ce moment doit être absolument publié "dans la presse locale et par avis au public, et aussi d'une façon adoptée par la coutume locale ". Cet avis doit définir "la forme, le lieu et le délai de la durée minimale de 21 jours, déstinée à formuler des requêtes concernant le plan ". (art. 1 8.1.2.1.0.).

Le plan terminé est exposé à l'examen public pendant une période de 21 jours au moins et l'information sur cette exposition doit être publiée au moins 7 jours à l'avance de la façon décrite ci-dessus. La commune doit aussi rendre possible l'obtention contre remboursement des frais de copies et des extraits du projet de ce plan. (art. 18.2.6.).

Le projet d'un plan ainsi exposé reçoit une appréciation non seulement de la part de ceux qui s'y intéressent tels que les propriétaires des terrains ou des immeubles, ou bien, de différents organismes de l'État, mais aussi pratiquement de chacun qui va s'intéresser à ce projet. Dans ce contexte, la loi prévoit deux sortes d'instruments de contrôle du projet d'un plan. En droit de l'instrument nommé "exception " est la première catégorie des intéressés ici citée, donc chacun dont l'intéret juridique ou les droits ont été violés par des stipulations établies dans le projet d'un plan. L'exeption doit être examinée par la commune par voie de la résolution soumise au contrôle d'un tribunal administratif (art. 24).

Tous les autres sujets, indépendamment de leur situation par rapport au plan, ou bien leur motivation pour s'y intéresser peuvent soulever ainsi la dite "protestation ". La loi stipule que la protestation peut être soulevée par chaque personne qui met en question les stipulations établies dans le projet d'un plan régional d'aménagement des espaces qui a été exposé à examen public (art, 23.1.). Une telle protestation doit être, comme une exception citée déjà, examinée par la commune en forme de la résolution avec cette différence cependant qu'elle n'est pas soumise à la procédure de recours.

En finissant l'analyse de la participation publique dans le processus de la planification de l'espace il vaut la peine d'ajouter que conformément à l'article 29 de la loi "chacun a droit à l'examen du plan régional d'aménagement des espaces et à l'obtention des copies et des extraits de ce plan. Il faut aussi mentionner que la consultation publique n'est pas obligatoire dans le processus de la planification au niveau de la hiérarchie la plus élevée, celui par exemple dans la planification réalisée par autogestion de voiévodie (division administrative en Pologne). Tel plan détermine aussi "les exigences relatives à la protection de l'environnement naturel et des biens culturels, en tenant compte de domaines soumis à la protection spéciale" (art.54b.a.3.)

Si on allait soumettre les règlements législatifs analysés à une certaine appréciation, dans l'opinion de celui qui prononce ces paroles elle doit être généralement positive, surtout si on prend en considération la situation d'avant l'an 1989 déjà mentionné ci-dessus. La nouvelle loi a sans doute augmenté et, à plusieurs reprises, développé l'intérêt et l'engagement des associations locales au développement des espaces et de leur environnement.

A cette occasion, il faut mentionner que du point de vue de la protection des valeurs culturelles il n'existe toujours pas un intérêt positif. La preuve peut être fournie par les protestations surgissant sporadiquement au sujet de la protection de certains monuments ou certains lieux comme, par exemple, la zone préservée autour du camp de concentration d' Auchwitz.

D'un point de vue plus ample, les règlements déjà acceptés seront pourtant soumis à certaines modifications visant à renforcer ceux qui existent déjà et à introduire des instruments nouveaux dans la protection du patrimoine. On peut ici donner comme exemple la conception, étudiée de nouveau et entièrement modifiée par rapport à la compréhension moderne en Pologne, de la zone de protection du patrimoine architectonique et urbain, ou bien l'obligation expresse de consulter des organisations sociales et des experts.

En comparaison avec les changements résultant de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi de planification de l'espace, l'appréciation de l'état actuel de la loi de protection des biens culturels dans le domaine qui nous intéresse est décidément négative. La loi toujours en vigueur de l'an 1962[5] ne suit pas expressément l'esprit actuel. Basée exclusivement sur les règlements législatifs de caractère administratif, qui ne s'équivalent au degré satisfaisant aux règlements civils et le contrôle juridique rappellent vivement les instruments de fonctionnement de l'Etat totalitaire. Il suffit de dire que la procédure relative à l'enregistrement des monuments, à présent en vigueur, ne prévoit guère une quelconque participation du public, indépendant ou expert.

L'institution des assistants sociaux des monuments, prévue dans la loi ne constitue en effet que l'extention de la structure des organismes de protection du patrimoine architectonique et urbain par un élément en vérité bénévole mais entièrement assujettie à cette structure (art. 70-72 de la loi). Sur ce plan, surprend bien fort l'absence d'un quelconque changement positif en cette matière dans le projet de nouvelle loi sur la protection des biens culturels du 11 janvier de l'année en cours, préparé par l'équipe du conservateur général des monuments. De façon que les changements proposés font toujours imposer seulement les règlements civils, souvent même plus avancés que ceux soumis à la critique, votés en 1962. La valoration négative faite par la Commission de Codification de ce projet ne nous surprend donc pas.

[5] *Loi du 15 février 1962 sur protection des biens culturels et musées, D.U. n° 10, position 48 avec des changements postérieurs comme résultat des amendemments.*

CULTURE AND DEMOCRATIZATION; PUBLIC PARTICIPATION IN PLANNING AND LISTING PROCESSES IN ROMANIA

Sergiu Nistor[1]
ICOMOS Romania

The changes that happened in Romania after the 1989 Revolution were targeted mainly in the field of political democratization and economic reform. One should think that in this respect, the cultural reform has very little to do with the major concerns of a country which faces a difficult political and economical transition.

I would like to demonstrate how culture, and especially the preservation of the cultural heritage through planning and historic preservation, has brought new dimensions to the emerging and developing democracy in Romania.

The preservation of the cultural heritage lies in the responsibility of the State. Before 1990, this meant that the communist State had discretionary powers in listing or not listing immovable properties, as almost everything was owned by the state (except churches, that were accepted to belong to the parishes, as the religion was a matter of political ban). Reaction to this was, as soon as early 1990, the denunciation of the communist legislation for the protection of cultural heritage (both for movable and immovable items). The responsibility for the protection of historic monuments was delegated by the state to the National Commission for Historic Monuments and Sites, a board of specialists which was empowered to set regulations, to list, to conserve and to monitor the historic monuments. The National Commission for Historic Monuments and Sites, although being budgetary coordinated by the Ministry of Culture, retained its independence as a professional body until mid 1994, when it was engulfed in the Ministry's departments. Since 1994, scientific issues (proposals for listing included) are the responsibility of the National Commission for Historic Monuments, a commission of 31 experts in the field of historic preservation, while regulation, conservation work, inspection and monitoring of historic monuments, are the administrative task of the Ministry of Culture.

In respect to the theme the paper tackles, one can outline 4 recent periods: until 1990, 1990-1994 1994-1996 and since 1996. I will call them: the totalitarian period, the romantic period, the neo-centralized administrative period, and the de-centralization period. Every one of these periods has its own characteristics in respect to the listing processes and to public involvement in it.

The totalitarian period (until 1990) was characterized by: highly political influence in listing, somehow reductive to major architectural achievements, absent public support, and, since 1977, by quasi-absent scientific involvement (as after 1977 central political institutions monopolized the decision in the field). The results were some 5,000 listed buildings and just several Transylvanian medieval intra-muros quarters designated as conservation areas. The discretionary attitude of the state towards the protection of the historic monuments was revealed by the 1977-1989 demolitions of churches and historic districts, to make room for the new "socialist development". Public involvement too was not an issue in listing, so neither that nor the specialist's protests against historic monument's demolition, was taken into account.

The romantic period (1990-1994) is to be assessed through the evaluation of the social and political context of the period. As soon as fall 1992, the list of historic monuments grew to 22,000 items, comprising historic buildings, archaeological sites, sculptures, architectural reserves (roughly correspondent to the English "conservation areas") as well as the sites of the recently demolished monuments (Table 1).[2] This dramatic increase is due to a sort of a combined sociological and psychological reaction to the disaster the cultural heritage had faced only few years earlier. Romanian architects, historians, planners or art historians, employees of local architecture offices or museums, academics in the field, they all contributed to the listing process, together with important specialist support from abroad, especially from France, Germany and Hungary. The so recently acquired freedom seemed to the newly re-instated National Commission for Historic Monuments and Sites as an universal panacea to everything related to historic monuments preservation. The ownership status of the new listed monuments was still public (between 1990 and 1994, excepting agricultural land and a few small industrial facilities, no major privatization affected the real estate). In this process, the influence of listing upon the public budgets was not assessed nor was public support for conservation considered a criteria for listing.

The neo-centralized administrative period (1994-1996) had two characteristics: a centralization of the decisions related to historic monuments (a shift from the professional commission to the administrative body of the Ministry of Culture) and a scarcity of the financial means allocated in respect of the actual conservation needs. Related to listing this period was confronted with no significant new entries but to several hundreds of requests for de-listing. This was due to the fact that the Parliament issued the law entitling the tenants of the nationalized dwellings to apply for buying the flats, except for those inhabiting historic monuments. In this respect, de-listing the building was a pre-requisite for the tenants becoming owners of their flats. Political pressures were directed towards the National Commission for Historic Monuments, local politicians being the bearers of the tenants applications for de-listing. Some 400 applications were accepted, in many cases the specialists having to admit that the buildings had been over-estimated during their appraisal for listing. In a very peculiar way, this phenomenon somehow displays for the first time a sense of social-responsiveness of the specialist's decision in listing processes. Even though the interest for a wide scale preservation of old buildings is legitimate for the architectural historian, the public support for what is called "the public interest in historic monuments conservation" is essential if it has to be a sustainable process.

In this respect, the present-day period (the de-centralization period, 1996-,) tries to re-build the relationship between central administration and local governments, between specialists and public, taking in account the legitimate interests of local councils for sustainable development and the citizen's fundamental right to private ownership. Therefore new laws or amendments related to local administration, planning and cultural heritage preservation were proposed to or issued by the Parliament. The project of the law for the preservation of historic monuments was approved in the Government and sent to the Parliament late May 1999. A new law concerning the local administration was approved by the Senate in the last session and will proceed its trail in the Chamber of Deputies. The project of Planning and Urbanism will be submitted soon to the Parliament. All these three projects allow a much wider participation of the public in the processes related to historic preservation, planning and decision making.

Historic preservation and developing democracy in Romania. Public concern in listing and in planning for conservation.

In 1997, I was commissioned as an independent academic expert, together with 4 other colleagues, to propose to the Ministry of Culture, on behalf of the National Commission for Historic Monuments, the project of the law for the preservation of the historic monuments. At that moment, the regulations in the field were mainly Governmental Ordinances tackling only partially the issues of historic preservation. In an analysis performed late 1996, out of the 8 major fields of regulation a law on historic monuments has to cover, not a single one was properly covered by the national regulations. According to the emphasis of the provisions of the UNESCO and the Council of Europe Conventions and Recommendations, we considered these 8 fields of regulation to be the following:

1. Identification and inventorying of cultural property;
2. Prevention of illegal transfer of cultural property;
3. Instatement of the legal protection of historic buildings and archaeological sites;
4. Instatement of the legal protection of historic ensembles, historic districts and sites;
5. Historic monuments intervention control, approval and monitoring;
6. Historic monuments enhancement, interpretation and rehabilitation;
7. State financial and fiscal support for conservation and enhancement;
8. Scientific research, international co-operation and public awareness campaigning.

As for the first 2 fields, theirs topics (definition of the protected cultural property, definition of the protective inventory of the cultural heritage, for the first, the existence of a national inventory for the items prohibited to transfer, the effective control of the archaeological excavations or the severe punishment for breaking the regulation in this respect, for the second) were partially covered by national legal regulation. The capacity of instatement of the legal protection to buildings worth listing irrespectively of their ownership status was not properly regulated, as spot, emergency listing was not provided, as well as the capacity of the relevant authority to proceed the listing process without the consent of the private owner. There were no provisions related to compelling the owner to perform conservation work, or, in cases of the owner's unwillingness or incapacity to do so, the capacity of the state to perform works on his behalf. But the most deficient sector of the national regulations concerning the preservation of the historic monuments was the one of the financial and fiscal support for carrying conservation work, both for individuals or for private non-governmental bodies. As a matter of fact, no relationship of any kind, no strategy or structures related to the co-operation with the public or educational provisions in this respect were provided. An overlook of this situation as existing in early 1997 is presented in Table 2.[3]

All these set-backs were considered in the elaboration of the new Act. Even there are several other topics in respect of which we are proud of succeeding reaching the European standards, I will stick to the subject and emphasize just upon elements related to public participation and involvement in listing and conservation.

First of all we considered that public involvement in listing and conservation is essential in reaching sustainability of preservation. As a consequence, the new law considers more important the link between monuments and owners and local community than the existing regulation do. This is materialized in defining more precise the relevance (national and local) of the listed buildings, in stressing upon the responsibility of local administration in listing and preservation. Owners and public as well are entitled to participate in listing process, as they can make proposals for listing, proposals that have to be taken in account by the county services of the Ministry of Culture. On the other hand, the owner of a

[1] *Architect; Lecturer in building conservation and heritage management at the University of Architecture and Urban Planning, Bucharest; General Director of the Department for National Cultural Heritage, Ministry of Culture, Romania.*

[2] *Unfortunately, the author has not forwarded this Table for publication.*

[3] *Unfortunately, the author has not forwarded this Table for publication.*

building proposed to be listed or rejected to listing is entitled to contest the decision. Together with the provisions entitling the owner to receive scientific, technical, material and financial support for conserving and restoring his monument, we expect that public will be brought deeper and more effective in the process of listing and preserving historic monuments.

This involvement will be strengthened throughout the de-centralization of the procedures related to listing and historic preservation, so that owners and public to be able to get information and support from the local services of the Ministry of Culture and, as well from the special departments instated in the local councils. The central authority in historic preservation (The Ministry of Culture and the National Commission for Historic Monuments) will retain their role in approving the listing according to the documents and proposals made by the local services, delegating the responsibility of inspection, monitoring and provision of support to the de-centralized services and to the local councils.

The system of listing process and responsibilities, as well as the system of inspection, monitoring and grating support is presented in the Schemes 1 and 2.[4]

These concepts were included also in some adjacent regulation already approved, such as the Governmental Ordinance issuing the possibility of granting public funds to private owners for the restoration and maintenance of their listed buildings, or the Local Administration Amendment Act, which allows the organization of local referendums also for matters concerning the preservation of the cultural heritage. Early 1999, The Minister of Culture issued a circular to the local governments all over the country inviting the local councils to proceed to co-financing restoration work together with the Ministry of Culture. Municipalities from 10 counties (out of 41) replied in the positive and actually, some 30% of the works financed by the Minister of Culture are co-financed by the local administration.

All these facts are relevant, at least in our opinion, for the phenomenon of strengthening of democracy and civic pride throughout cultural heritage preservation. In the overall economic transition context of Romania, the progresses made in the field of public involvement and de-centralization of the cultural activities are even of greater importance.

[4] *Unfortunately, the author has not forwarded these schemes for publication.*

LA CULTURE ET LA DEMOCRATISATION; LA PARTICIPATION DU PUBLIC AU PROCESSSUS DE CLASSEMENT ET DE PLANIFICATION URBAINE EN ROUMANIE

Sergiu Nistor
ICOMOS Roumanie

Les changements qui ont eu lieu en Roumanie après la Révolution du 1989 se sont déployés principalement dans le domaine de la démocratisation politique et de la réforme économique. On pourra croire que la réforme dans le domaine de la culture a très peu à faire avec les problèmes majeurs d'un pays qui se confronte avec une transition économique et politique difficile.

J'aimerais démontrer comment la culture, et plus particulièrement la protection du patrimoine culturel, par ses mécanismes de planification et de classement, peuvent apporter des nouvelles dimensions au progrès de la démocratie en Roumanie.

La protection du patrimoine culturel est une des responsabilités de l'Etat. Avant 1990, cela voulait dire que l'Etat communiste possédait des pouvoirs discrétionnaires pour classer ou ne pas classer les immeubles quels qu'ils soient, du fait que presque tout appartenait à l'Etat (les églises faisant exception, part du patrimoine privé des paroisses, à cause de la mise en marge de la religion par des raisons politiques). Le lendemain de la Révolution, en 1990, la première réaction a été l'abolition des réglementations communistes concernant la protection du patrimoine culturel (les biens culturels ainsi que les immeubles classés monuments historiques). Dès mars 1990, la responsabilité de l'Etat concernant la protection du patrimoine a été déléguée à la Commission Nationale des Monuments Historiques et des Sites (CNMHS), regroupant les spécialistes du domaine. La CNMHS avait la tâche de classer, de restaurer et de contrôler les monuments historiques. La CNMHS, même étant du point de vue budgétaire dans la coordination du Ministère de la Culture, était néanmoins un corps professionnel gardant son autonomie jusqu'à son intégration sous la tutelle du Ministère de la Culture en août 1994. Depuis 1994, seules les questions scientifiques (y compris les avis de classement) rentrent sous la responsabilité de la nouvelle Commission Nationale des Monuments Historiques (CNMH) restructurée, composée par 31 professionnels du domaine, tandis que les démarches administratives du domaine (l'issue des ordres de classement, l'inspection des monuments et des travaux, etc.) relèvent du Ministère de la Culture (Direction des Monuments Historiques).

Tout en restant dans le domaine qui fait l'objet de notre rencontre, on peut considérer qu'en Roumanie, la protection des monuments historiques par les mécanismes du classement et de la planification urbaine peut être considéré comme ayant passée par 4 périodes: jusqu'en 1990, 1990-1994, 1994-1996 et après 1996. Je les nomme: la période totalitaire, la période romantique, la période de la néo-centralisation et la période de la décentralisation. Toute période a ses propres caractéristiques par rapport au classement des monuments historiques et de la participation du public à ce processus.

La période totalitaire (jusqu'en 1990) peut être caractérisée par: une très grande influence de l'idéologie dans le processus de classement, le patrimoine étant en quelque sorte réduit au grandes prouesses architecturales, en dépit du patrimoine urbain, l'absence de la contribution et du support du public et, après 1977 (date de la monopolisation politique des institutions du domaine), d'un apport scientifique quasi inexistant. Les résultats de cette période furent quelque 5,000 monuments classés et l'institution seulement de quelques zones de protection du patrimoine architectural, plus particulièrement des quartiers anciens intra-muros des villes de Transylvanie. L'attitude discrétionnaire de l'Etat envers la protection du patrimoine bâti fut révélée lors les démolitions des églises (1977-1989) menées à faire place aux nouvelles constructions du socialisme. L'appui du public n'étant pas pris en compte au moment du classement, les protestations contre les démolitions des monuments historiques ne furent pas prises en compte davantage.

La période romantique (1990-94) doit être évaluée par rapport à la situation sociale et politique du moment. La liste des monuments historiques s'est complétée jusqu'à 22,000 entrées, comprenant bâtiments historiques, sites archéologiques, sculptures, zones de protection du patrimoine architectural urbain, ainsi que des emplacements des monuments récemment démolis (Tableau 1).[2] L'extension si prodigieuse est dûe, en quelque sorte, à une réaction socio-psychologique contre le désastre du passé récent dans le domaine du patrimoine architectural. Les architectes roumains, ainsi que les historiens, les historiens d'art ou les urbanistes, employés des bureaux d'études et des musées locaux, universitaires du domaine, tous ont contribué au processus d'identification, proposition et classement, avec l'aide des spécialistes provenant d'Allemagne, d'Hongrie et de France. La liberté récemment acquise paraît à la nouvelle Commission Nationale des Monuments Historiques et des Sites comme le panacée universel qui va guérir toutes les maladies de la protection du patrimoine. Le régime de propriété des monuments historiques récemment ou antérieurement classés relèvent toujours du domaine public (pendant 1990-1994, à l'exception des terrains agricoles et de quelques activités industrielles, la privatisation n'a pas affecté profondément l'immobilier). Dans le processus de l'extension de la liste des Monuments Historiques, son influence pour les budgets publics ainsi que l'existence ou l'inexistence d'un intérêt réel du public et des élus locaux n'a pas concerné les spécialistes.

La période de la néo-centralisation administrative (1994-1996) a eu deux caractéristiques : la centralisation des décisions relatives au monuments historiques (un transfert de la Commission Nationale aux instances administratives du Ministère de la Culture) et un déséquilibre entre les budgets concernant la protection du patrimoine et ses besoins réels. Par rapport au processus de classement, cette période fut confrontée plutôt à des requêtes de déclassement qu'à des nouvelles extensions de la liste. Cela s'est passé à cause de la promulgation de la loi permettant aux occupants bailleurs des appartements nationalisés dans la période communiste d'acheter leurs demeures, pourvu qu'elles ne soient pas classées. Le déclassement fut la condition nécessaire de l'achat, et c'est à cause de cela que la CNMH fut l'objet de nombreuses pressions, de la part des bailleurs, des politiciens et des élus locaux. Quelques 400 demandes furent acceptées, dans la plupart des cas les spécialistes acceptant que, pendant l'évaluation préalable au classement, certains bâtiments furent surestimés. Dans une certaine perspective, très particulière, il faut l'avouer, ce phénomène a montré pour la première fois aux spécialistes que le classement a une dimension de responsabilité sociale envers les effets pour les utilisateurs et pour l'administration locale. Même si la protection à grande échelle peut être légitime pour l'historien d'art, le support des gens pour ce qu'on appelle «intérêt public pour la sauvegarde des monuments» apparaît pour la première fois en Roumanie comme l'ingrédient essentiel pour la durabilité du processus.

Dans ce cadre, la période actuelle (la période de la décentralisation, 1996 -) essaie de reconstruire la relation entre l'administration centrale et les autorités locales, entre les spécialistes et le public, en tenant compte des intérêts légitimes des collectivités locales pour un développement durable, ainsi que du droit fondamental de propriété de l'individu. Des nouvelles lois ou des amendements relatifs aux autorités locales, à la planification urbaine et aménagement du territoire et à la protection du patrimoine culturel ont été promues ou proposées au débat parlementaire. Le projet de loi pour la protection des monuments historiques a été approuvé par le Gouvernement et a été remis au Parlement fin Mai 1999. Une nouvelle règlementation de l'autonomie locale a été approuvée par le Sénat lors de sa dernière session et sera remise à la Chambre des Députés. Le projet de loi de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire sera soumis bientôt au Parlement. Les trois projets de lois permettent une participation beaucoup plus importante du public au processus de protection du patrimoine, de la décision administrative et d'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

La sauvegarde du patrimoine et le développement de la démocratie en Roumanie. La contribution du public dans le processus de classement et dans la conservation intégrée.

J'ai été appelé, en 1997, en tant qu'expert universitaire indépendant, à côté de 4 autres collègues, à soumettre au

[2] *Malheureusement l'auteur ne nous a pas remis ce tableau.*

Ministère de la Culture - de la part de la Commission Nationale des Monuments Historiques - le projet pour une nouvelle loi de la protection des monuments historiques. A ce moment, les règlementations du domaine étaient seulement des Ordonnances Gouvernementales, couvrant partiellement les problèmes de la protection des monuments historiques. Dans une analyse effectuée fin 1996, des 8 domaines principaux de règlementation devant être couverts par les actes normatifs concernant la protection du patrimoine, aucun n'était proprement et complètement couvert par des dispositions effectives. Par rapport aux prescriptions les plus fortement soulignées par les Conventions et des Recommandations de l'UNESCO et du Conseil de l'Europe, nous avons considéré ces 8 domaines de règlementation :

1. L'identification et l'inventaire des biens culturels ;
2. La prévention du transfert illégal des biens culturels ;
3. L'institution de la protection légale des bâtiments classés et des sites archéologiques ;
4. L'institution de la protection légale des ensembles, des centres anciens et des sites ;
5. Le contrôle, l'approbation et le suivi des interventions aux monuments historiques ;
6. La réhabilitation des monuments historiques ;
7. Les aides financières de l'Etat pour la restauration des monuments historiques et les exemptions fiscales ;
8. La recherche scientifique, la coopération internationale et la sensibilisation du public.

Pour les deux premiers domaines, leurs problèmes (la définition des biens culturels protégés, l'inventaire de protection du patrimoine culturel, l'institution d'un inventaire des biens pour lesquels le transfert est interdit, le contrôle des fouilles archéologiques et la régime des contraventions) étaient partiellement couverts par la législation nationale. Le classement des immeubles, quel que soit leur régime de propriété, n'étant pas précisément réglementé, la procédure de classement d'urgence n'existant pas non plus, le tout rendait la protection légale par le classement assez fragile. A côté de cela, il n'y avait pas de moyens de forcer le propriétaire d'entreprendre des travaux d'urgence pour son immeuble classé, ni, le cas échéant, des mécanismes par lesquels l'Etat puisse exécuter des travaux aux dépens du propriétaire privé. Mais peut être le plus déficitaire des secteurs des réglementations nationales par rapport aux principes et normes internationales fut l'absence des mécanismes de subvention des travaux de restauration et des instruments pour les exemptions fiscales des personnes privées (individus et ONG) dans la conservation ou dans le mécénat. En effet, aucune stratégie n'était prévue ou encouragée dans le domaine de la coopération et de l'éducation du public. Une image de cette situation au début 1997 est présentée dans le Tableau 2.[3]

Tous ces inachèvements ont été considérés lors de l'élaboration du projet de la nouvelle loi. Même si il y a d'autres sujets dans lesquels on a acquis les standards européens, je vais me concentrer sur les questions concernant la participation du public dans le classement et dans la conservation des monuments historiques.

Premièrement il faut dire que nous avons considéré le support public pour le classement et la sauvegarde des monuments historiques comme étant le facteur essentiel de la durabilité du processus. En conséquence, le projet comporte une plus grande considération pour la relation entre la communauté locale et les immeubles classés de son territoire. Cela est compris dans la définition de l'importance (nationale ou locale) des immeubles classés et dans l'implication plus profonde des autorités locales dans la protection du patrimoine, y compris le processus de classement. Les propriétaires et le public sont aussi consultés lors du classement, ils peuvent faire des propositions pour le classement qui doivent être prises en considération par les services locaux du Ministère de la Culture. D'un autre côté, le propriétaire du bâtiment peut contester la décision de classement. Avec les autres prescriptions relatives a l'aide scientifique, technique, matérielle ou financière octroyées au propriétaire, on s'attend à une implication plus profonde du public dans la protection du patrimoine.

Cette participation sera promue aussi par la décentralisation de procédures relatives au classement et à la sauvegarde des monuments historiques, pour que les propriétaires et le public puissent recevoir l'aide et les informations nécessaires des services décentralisés du Ministère de la Culture, ainsi que par les départements spécialisés des conseils locaux. L'autorité centrale (Le Ministère de la Culture et la Commission Nationale des Monuments Historiques) va garder son rôle dans l'approbation du classement, tout en déléguant l'inspection, le contrôle et l'octroi des aides aux services décentralisés et aux mairies.

Le système du classement et d'octroi des aides est présenté dans les Schémas 1 et 2.[4]

Les concepts relatifs à la participation du public à la protection du patrimoine ont été déjà inclus dans des réglementations comme l'Ordonnance Gouvernementale octroyant aux particuliers la possibilité de recevoir des subventions pour la restauration des immeubles classés, ou comme le projet de loi pour la modification de la loi concernant l'administration publique locale, qui définit la possibilité et le mécanisme pour l'enquête publique dans les problèmes relatifs au patrimoine. Au début du 1999, le Ministre de la Culture a remis une circulaire aux conseils généraux des départements et aux mairies en demandant les offres pour le cofinancement des travaux de restauration pour l'année 1999. Des municipalités de 10 départements (de 41 en total) ont répondu affirmativement et 30% des travaux financés par le Ministère de la Culture en 1999 étant des cofinancements.

Ces faits relèvent, au moins dans notre opinion, du fait que la protection du patrimoine, menée en suivant les principes européens du domaine (comme consacré dans la Convention de Grenade, par exemple), peuvent contribuer au développement de la démocratie et de la fierté communautaires. En Roumanie, étant donné le contexte de transition économique, les progrès acquis dans la participation du public et dans la décentralisation des approches administratives dans le domaine du patrimoine culturel sont d'autant plus importants.

[3] *Malheureusement l'auteur ne nous a pas remis ce tableau.*

[4] *Malheureusement l'auteur ne nous a pas remis ces Schémas.*

PUBLIC PARTICIPATION IN PLANNING TO CONSERVE THE CULTURAL HERITAGE IN SRI LANKA FOR THE NEXT MILLENNIUM

P.B. Mandawala
ICOMOS Sri Lanka

1.- The country

Legends preserved in early literature called it Ratnadweepa - the island of precious stones and Lankadweepa - the island of Sinhalese. Arab travellers called it Serandib while Europeans called it Ceylon. Sri Lanka, the country identified by all these names is a tear shaped island situated at the Southern end of India. It is 434 KM long and 225 KM wide covering an area of 65,580 Sq. KM. The coastal area of the country up to 3000 M from the mean sea level is called the 'low country' area while the central area the 'hill country' rises up to 24,000 M from the mean sea level. It has a tropical hot humid climate as situated in the tropical clam belt of the Indian monsoon system. Rainfall in the West Coast is around 254 cm and in the Central hills is around 381 cm while the dry zone it varies from 64 cm to 128 cm. The temperate of the low country varies from 26C° to 32C° while in the hill county it varies from 8C° to 18C°. The county at present has a population of 17 million people which consists of 74 % Sinhalese, 12 % Tamil, 5% Muslim and other communities. The main religions of the country are Buddhism, Hinduism, Christianity and Islam of which Buddhists consists 69 % of its population.

2.- Historical background

Written history of the country over a period of 2000 years, reflects the rise and fall of a developed agricultural civilization. First record go back to 6th century BC when Anurdhapura, in the North Central province thrived as the capital up to 10th century AD. Invasions from South India forced the capital to be moved to Polonnaruwa till 14th century AD, while European invasions moved it further inland to the highlands of Gampola and Kandy in 15th century Ad respectively. European invasions in the early 16th century resulted in the capture of the coastal areas by the Portuguese in 1505 and the Dutch in 1656 while the traditional Government continued uninterrupted till 1815 in the Kandyan Kingdom of the central hills. The British who captured the coastal areas from the Dutch in 1796, ultimately captured the Kandyan Kingdom in 1815 thereby bringing the entire county under their domination. In 1948 it obtained independence from Britain and since then it has been functioning as an independent republic. This long epoch of over two thousand years is richly documented in historical records, but its most tangible expressions is to be found in the architectural and other remains of ancient cities, palaces, monasteries, temples, gardens, landscapes, buildings, irrigation works and masterpieces of sculpture and paintings which have survived from nearly every phase of the historical period.

3.- Archaeological heritage management

The protection of ancient monuments in Sri Lanka began after 1815, when the British army successfully entered to the Kandyan Kingdom and captured the last King of Sri Lanka. They manage to rescue most of the building in the palace complex including the Temple of the Sacred Toot Relic and assured the Kandyan priests, nobles and people that they would respect their laws, institutions and customs, while the religion of Buddha was declared inviolable and its rights, ministers and places of worship were to be maintained and protected. Reports from British officers from the different parts of the country with regard to archaeological ruins encouraged the Governor Sir Hercules Robinson to make a photographic survey of the principal ancient structures in 1871. The need for the examination of spectacular sites in Sri Lanka prompted the Ceylon Government to initiate steps to establish an Archaeological Survey of Ceylon. A regular vote for archaeological purposes was first time inserted in the supply bill of 1890 by the Governor Sir A.H.Gordon and Mr. H.C.P.Bell of the Ceylon civil service was appointed as the commissioner of Archaeological Survey of Ceylon.

The regular activities of the Department of Archaeology began in 7 July 1890 to make a survey of ancient monuments in the island illustrated by plans, measurements, drawings or photographs and by copies of inscription. A major function of the Department of Archaeology was the proclamation of reservations, their clearing maintenance and landscaping under the Ordinance No. 15 of 1900. After 40 years of operation of the activities of the Archaeological Department, in 1931, Dr. Senarath Paranavitana, who was an archaeologist, was appointed as the first native Archaeological Commissioner of the Department. It is from this period the preservation of ancient remains without any improvements or alterations were discussed. Inadequacy of the Ordinance No. 15 of 1900 to protect the ancient monuments from unsatisfactory renovations prompted the Commissioner to introduce legislative protection to the antiquities in Sri Lanka by the Antiquities Ordinance No. 9 of 1940 for the better protection and preservation of all kinds of antiquities in the country.

From the creation of the Archaeological Department until 1980 all the activities related to excavation, conservation and maintenance of ancient monuments and sites were carried out from the money provided by the public treasury. Rising of the budget deficit and the increasing number of monuments and sites, which needed immediate attention, created a necessity of an institution to collect money and provide funds for the archaeological work. The Central Cultural Fund act of 1980 gave birth to a charitable institution empowered to collect money and receive donations from local and foreign individuals and organization and to provide funds to carry out major excavation, conservation projects and assist cultural activities in the island and abroad. The UNESCO - Sri Lanka Cultural Triangle Programme, jointly sponsored by UNESCO and the Sri Lankan Government and other several archaeological and cultural activities are presently administered by this institution.

As the protection provided for the cultural property in Sri Lanka through the Antiquities Ordinance was not adequate, the Cultural Property Act No. 73 of 1988 created a Cultural property Board to advise the Minister concern on the specification of the cultural property that should be registered and to advise the Director General of Archaeology in the exercise of his powers related to the cultural property.

After the creation of the Central Cultural Fund the main task is to meet all the expenses incurred in developing the cultural monuments in the Cultural Triangle Project which are situated in five of the World Cultural Heritage site namely, Anuradhapura, Polonnaruva, Sigiriya, Dambulla and Kandy. Need for the conservation of the Dutch Build Fort in Galle, the other World Heritage Site prompted the Government of Sri Lanka to create an organization to fulfil this task. Therefore, in 1994 Galle Heritage Foundation was created by an act of Parliament mainly for the preservation of Galle Fort.

The increasing demand for the island wide expansion of the activities of the Central Cultural Fund and the maintenance of completed projects has lead to formulate organizations capable to preserve and promote cultural and archaeological heritage. The first such organization, the Sigiriya Heritage Foundation, has been created in 1998 by a bill of parliament.

4.- Public participation in planning to conserve the cultural heritage

As it has been explained, the responsible organization for the preservation of the cultural heritage in Sri Lanka was the Department of Archaeology. The department in its operation of activities was mainly confined to its own properties, which were owned by them under the antiquities ordinance namely, ancient monuments and archaeological reserves. Therefore, much public participation was not necessary to carryout the activities related to the department. The antiquities ordinance also provided the declaration of any monument situated other than a crown land as a protected monument. Declaration of such monument made the owner to enter in to an agreement with the department in the protection and preservation of such monuments. Although this could be considered as the beginning of public participation of the preservation of cultural heritage this created an additional burden on the archaeological department as the owners of the protected monument always requesting the government financial support for the conservation of such monuments. The financial constrains of the department did not allow to consider financial support for such monuments thereby creating a misunderstanding with the owner and the officials of the department. On the other hand the owners of such building who had financial support from the villagers and other public organizations manage to conserve their monuments without any assistance from the department thus resulting unacceptable renovations. But it should also be mentioned that number of public organizations formulated for the protection of many popular Buddhist temples joined hands with the department and successfully carried out the conservation works according to the archaeological principles. During 1980's the Department felt that obtaining the services of eminent persons would enhance the public participation in the protection of the cultural heritage and advice the Hon. Minister of Cultural Affairs to appoint an advisory board to advise to the Director General on the activities related to the protection of archaeological heritage. On this decision an advisory board consisting eminent persons of the country has been appointed and the committee is regularly meeting in order to provide advice to the Archaeological Director General in order to fulfil his task of the preservation of the cultural heritage in Sri Lanka.

The establishment of the Central Cultural Fund in 1980 created a new dimension in obtaining the wider public participation in the planning process of the preservation of the cultural heritage. Firstly, the Board of Governors of the Fund consisting, the Prime Minister, the Ministers in charge of Culture, Finance, UNESCO activities, Tourism, Deputy Minister of Culture, the secretaries to Prime Minister and Cultural minister, Director General of Archaeology and two other appointed public members manage to obtain the political participation in the heights level of the country. Secondly, by inviting the archaeology departments of the Universities to take part in the archaeological activities of the projects and also by inviting private architectural firms to take part in the conservation activities of the projects. Thirdly, by appointing steering committees consisting voluntary members in the field of archaeology, architecture, finance, administration, legal, media and other fields to advice on the project activities and other relevant fields. Fourthly, by appointing archaeological, architectural and other relevant graduates to handle the activities in the field together with the skilled and unskilled workers chosen from the villages in which the cultural property is located. Fifthly, by inviting the owners of the cultural property and the graduates who are handling the field activities to participate in the regular monthly progress meetings held in the field to take part in the decision making process. Apart from this the Central Cultural Fund has created two post graduate institutions in the field of archaeology and conservation and by training number of graduate and technical officers in the country in these fields and there by crating a more public awareness in the field of conserving the cultural heritage in the country. More over the Fund has conducted various training programms for the undergraduates and for the school children during their vacations thereby taking the field of protection to the younger generation of the society. The Fund has also successfully establish a monitoring committee on the conservation of the World Heritage City of Kandy under the chairmanship of His Worship the Mayor which consist of all the government institution in Kandy together with the eminent and senior citizens in Kandy.

The establishment of Galle Heritage Foundation by an act of parliament to preserve a World Heritage site could also be identified as a bold step taken by the Government towards the protection of the cultural heritage in the country. Appointment of a Board consisting, the Director General of Archaeology, Chairman of the Urban Development Authority, Minister of the Culture to the Southern Provincial Council, Mayor of the Municipal Council, Director of the Post Graduate Institute of Archaeology, President of the Netherlands Alumni Association, Chairman of the Sri Lanka Ports Authority, Director General of the Central Cultural Fund, Chairman of the National Aquatic Resources Agency, Director General of the National Museums Department, Director of the coast conservation Department, Director of the architectural conservation of monuments and sites section of the Moratuwa University, District secretary of Galle, six appointed members by the Cultural Minister and six elected members has created a new dimension and interest for the conservation of a World Heritage Site.

On the other hand the creation of the Sigiriya Heritage Foundation by a bill consisting members namely, the secretaries to the Cultural Minister and Tourism, Director General of Archaeology, Director General of the Central Cultural Fund, Director of the Post Graduate Institute of Archaeology, Chairman of the Urban development Authority, District Secretary of Matale, Chief Secretary of the Central Province, the chief administrative officer of the foundation, two members appointed by the Minister, two elected members, institutional members who has contributed one million rupees, ordinary members and life members has formulated a new policy on the public participation towards the conservation of the cultural heritage in Sri Lanka towards the next millennium.

PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LOS PLANES DE CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO EN SRI LANKA, CARA AL PRÓXIMO MILENIO

P.B. Mandawala
ICOMOS Sri Lanka

En Sri Lanka, desde la creación, en 1890, del Departamento de Arqueología, todas las actividades relacionadas con la excavación, así como con la conservación y mantenimiento de monumentos y sitios, se realizaban con fondos públicos. En 1980 la Ley del Fondo Cultural Central creó una institución filantrópica dedicada a recaudar fondos para esos fines y para la promoción del patrimonio dentro y fuera del país: el Fondo Cultural Central (de aquí en adelante F.C.C.) que gestiona, entre otras actividades culturales, el llamado "Programa del Triángulo Cultural" patrocinado por el gobierno y la UNESCO. Dicho programa se ocupa de los monumentos ubicados en cinco de los sitios inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial. Respecto al Fuerte de Galle, otro sitio declarado Patrimonio Mundial, también existe la Fundación Galle. En 1988 la Ley de Bienes Culturales dispuso la creación del Consejo de Bienes Culturales (en adelante, C.B.C.) para asesorar, tanto al Ministro competente sobre los bienes merecedores de protección mediante su inscripción en un registro, como al Director General de Arqueología en su cometido. Dicho Consejo está compuesto por personalidades destacadas del país y celebra reuniones periódicas. El incremento de las actividades del C.B.C. y la creciente demanda de atención del patrimonio han dado lugar al impulso de otras organizaciones competentes como la Fundación de Patrimonio Sigiriya, creada también en 1998.

La F.C.C. ha introducido una nueva dimensión respecto a la participación pública en los planes de protección del patrimonio : 1) La Junta Directiva está formada por el primer ministro, los ministros responsables de cultura, economía, actividades de UNESCO, y turismo, el subsecretario de cultura, los secretarios del primer ministro y del de cultura, el director generaldc arqueología, y dos miembros designados, todo los

cual contribuye a conseguir que exista el más alto nivel de participación política ; 2) se invita a los departamentos de arqueología de las universidades a tomar parte en los proyectos de naturaleza arqueológica, y a despachos de arquitectura para que participen en las actividades de conservación ; 3) se forman comités integrados por voluntarios del campo de la arqueología, la arquitectura, la economía, la administración, el derecho, los medios de comunicación y otros campos, los cuales prestan su asesoramiento ; 4) se designan graduados en arqueología, arquitectura y otras disciplinas relacionadas con el patrimonio, para realizar actividades de campo junto con trabajadores cualificados y no cualificados de la localidad donde se encuentra el bien ; 5) se invita a los propietarios de los bienes y a los graduados a que ejecutan las actividades, así como a reuniones mensuales que destinadas a valorar el progreso de los proyectos, así como a tomar parte en el proceso de decisiones. El F.C.C. ha creado dos instituciones de postgrado en materia de arqueología y conservación destinadas a capacitar en las mismas a graduados y técnicos, y a despertar una mayor conciencia pública sobre la necesidad de conservar el patrimonio. También ha realizado programas para no graduados y niños en edad escolar durante los periodos vacacionales, y ha establecido un comité encargado de hacer el seguimiento de la conservación de la ciudad de Kandy, declarada Patrimonio Mundial, el cual, bajo la presidencia de su alcalde, agrupa a todas las instituciones oficiales y los ciudadanos más destacados de la localidad.

La Fundación Galle, creada por ley, no solo sirve para el cuidado de un bien Patrimonio Mundial, sino que ha significado un gran paso en el interés del gobierno por la conservación del patrimonio. Su directiva está compuesta por el director general de arqueología, el presidente de la institución encargada del desarrollo urbano, el ministro de cultura para el Consejo Provincial del Sur, el alcalde, el director del Instituto de Arqueología para postgraduados, el presidente de la Asociación Holandesa del Aluminio, el director de puertos de Sri Lanka, el director general del F.C.C., el de la Agencia Nacional de Recursos Acuáticos, el del Departamento de Museos Nacionales, el del departamento de conservación de costas, el director de conservación arquitectónica de monumentos y sitios de la Universidad de Mortuwa, el secretario del distrito de Galle, seis miembros designados por el ministro de cultura, y otros seis elegidos. Todo ello ha fomentado el interés por la conservación de este lugar inscrito en la referida Lista de Patrimonio Mundial.

En cuanto a la Fundación de patrimonio Sigiriya. Está integrada por diversos miembros, entre ellos los secretarios de los ministerios de cultura y turismo, el director general de arqueología y el del F.C.C., el director del Instituto de Arqueología de posgrado, el presidente de la institución encargada del desarrollo urbano, el secretario del distrito de Matale, el secretario jefe de la provincia central, el director ejecutivo de la fundación, dos miembros designados por el ministro, otros dos elegidos, los miembros institucionales que son aquellos que han contribuido con un millón de rupias, miembros de número y miembros vitalicios. Esta fundación ha contribuido a marcar el rumbo de una nueva política de participación pública en la conservación del patrimonio de Sri Lanka, cara al próximo milenio.

PARTICIPATION PUBLIQUE DANS LES PLANS DE CONSERVATION DU PATRIMOINE AU SRI LANKA, FACE AU PROCHAIN MILLENAIRE

P. B. Mandawala
ICOMOS-Sri Lanka

Au Sri Lanka, depuis la création, en 1890, du Département d'Archéologie, toutes les ativités en relation avec les fouilles, ainsi qu'avec la conservation et le maintien des monuments et des sites, s'exécutaient avec des fonds publics. En 1980 la Loi du Fonds Culturel Central créa une institution philanthropique occupée à recueillir des fonds dans ce sens et pour la promotion du patrimoine à l'intérieur et hors du pays: Le Fonds Culturel Central (désormais F.C.C.) qui gère, entre autres activités culturelles, le dénommé "Programme du Triangle Culturel" sous le patronnage du gouvernement et de l'UNESCO. Ce programme s'occupe des monuments situés dans cinq des sites inscrits sur la Liste du Patrimoine Mondial. En ce qui concerne le Fort de Galle, autre site déclaré Patrimoine Mondial, il existe aussi la Fondation Galle. En 1988, la Loi des Biens Culturels ordonna la création du Conseil des Biens Culturels (désormais, C.B.C.) pour conseiller tant le Ministre compétent sur les biens méritant de protection grâce à son inscription sur un registre, que le Directeur Général de l'Archéologie dans sa tâche. Ce Conseil est composé par des personnalités détachées du pays et se réunit périodiquement. L'augmentation des activités du C.B.C. et la demande croissante d'attention au patrimoine ont donné lieu à l'impulsion d'autres organisations compétentes comme la Fondation du Patrimoine Sigiriya, créée aussi en 1998.

Le F.C.C. a apporté une nouvelle dimension en ce qui concerne la participation publique aux plans de protection du Patrimoine: 1) Le Comité Directeur est formé par le Premier Ministre, les Ministres responsables de la culture, économie, activités de l'UNESCO, et tourisme, le sous-secrétaire d'Etat de culture, les secrétaires du Premier Ministre et du Ministre de la Culture, le Directeur Général de l'archéologie, et deux membre désignés. Cet ensemble contribue à obtenir qu'il existe le plus haut niveau de participation politique; 2) On invite les départments d'archéologie des universités à prendre part aux projets de nature archéologique et des cabinets d'architectes pour qu'ils participent aux activités de la conservation; 3) On forme des comités avec des volontaires du domaine de l'archéologie, de l'architecture, de l'économie, de l'administration, du Droit, les moyens de communication et d'autres domaines, qui apportent leur assistance technique; 4) on désigne des diplômés en archéologie, architecture et autres branches en relation avec le patrimoine pour exécuter des activités avec des travailleurs qualifiés et non qualifiés de la localité où se trouve le bien; 5) On invite les propriétaires de biens et les diplômés à ce qu'ils exécutent les activités, ainsi qu'à des réunions mensuelles qui sont destinées à estimer le progrès des projets, et également, à prendre position dans le processus des décisions. Le F.C.C. a crée deux institutions de diplômés en archéologie et conservation ayant pour but de former dans celles-ci des techniciens, et à éveiller une plus grande conscience publique sur la nécessité de conserver le patrimoine. Le F.C.C. a réalisé des programmes pour non-diplômés et pour des enfants en âge scolaire pendant les périodes de vacances, et a établi un comité chargé du suivi de la conservation de la ville de Kandy, déclarée Patrimoine Mondial, lequel, sous la présidence de son maire, réunit toutes les institutions officielles et les citoyens les plus importants de la municipalité.

La Fondation Galle, créée par Loi, ne sert pas seulement à la surveillance d'un Bien Patrimoine Mondial, sinon qu'elle a signifié un grand pas dans l'intérêt du gouvernement pour la conservation du patrimoine. Sa direction comprend le directeur général d'archéologie, le président de l'institution chargée du développement urbain, le ministre de la culture pour le Conseil Provincial du Sud, le maire, le directeur de l'Institut d'Archéologie pour diplômés, le président de l'Association Hollandaise de l'Aluminium, le directeur des ports de Sri Lanka, le directeur général du F.C.C., celui de l'Agence Nationale des Recours aquatiques, celui du Département des Musées Nationaux, celui du Département de conservation des côtes, le directeur de conservation architectonique des monuments et sites de l'Université de Motuwa, le secrétaire du district de Galle, six membres désignés par le ministre de la culture, et six autres élus. Tout cela a encouragé l'intérêt pour la conservation de ce site inscrit dans la-dite Liste du Patrimoine Mondial.

Quant à la Fondation du patrimoine Sigiriya elle est intégrée par divers membres parmi lesquels les secrétaires des ministères de la culture et du tourisme, le directeur général d'Archéologie et celui du F.C.C., le directeur de l'Institut d'Archéologie, le président de l'institution chargée du développement urbain, le secrétaire du district de matale, le secrétaire chef de la province centrale, le directeur exécutif de la Fondation, deux membres désignés par le ministre, deux autres élus, les membres institutionnels qui sont ceux qui ont contribué avec un million de roupies, membres d'honneur et membres à vie. Cette Fondation a contribué à orienter une nouvelle politique de participation publique au Sri Lanka, face au prochain millénaire.

PROTECTION THROUGH PLANNING - PUBLIC PARTICIPATION IN PLANNING AND LISTING PROCESSES. A SWEDISH OUTLOOK.

Thomas Adlercreutz[1]
ICOMOS Sweden

Let my start on a personal note. Having just received my law degree in 1971, I treated myself to a trip to Ireland. Returning by air from Dublin I could not help myself staring at a picture on the front page of my seat companion's copy of the Irish Times. There was violent commotion on that photo, and the combatants were crowding around a cluster of large trees. These trees seemed strangely familiar. Before I started sneak-reading the accompanying text, it dawned on me that they were to be found in a park in central Stockholm. I remembered that a couple of months ago, the City Council had voted that these trees be felled to make way for an entrance to a new underground station. Although the decision had commanded a comfortable majority of Council members, there had also been some, but vehement opposition to it. The commotion on the picture of the front page was to be named The Battle of the Elms, an event that was to inscribe itself in Swedish modem history as a first, and rather flamboyant example of how extra-parliamentarian activity could override the normal democratic local government procedure. Because this it what happened. Vigilantes having first occupied the place, tied themselves to the trunks and then refused to yield, first to the workers with chain-saws, then to the police, prevailed also in the ensuing decision making process. It was

[1] *Jur.kand. Legal counsel for the National Heritage Board, Sweden*

the politicians who had to give in, by changing the plans. The entrance was moved to another spot. The elms are still there.

The event commanded some international notoriety for a time, but is, of course, since long forgotten for other spectacular events. I mention it here not because I claim that any particular importance should be attached to that singular incident. I am sure that other participants could refer to similar happenings in their respective countries. And that is also why I mention it. Events of a similar nature are probably typical of what comes to most of our minds when we reflect upon the title of this conference. Public participation in preservation of the environment is to a degree symbolised by vigilante action against the Establishment.

Public in many legal contexts is the opposite of private. There is the public sector and the private one, often theoretically confronting one another. However, opposing public to private is not very helpful for the discourse we are to follow here. Clearly, public participation is something else than the public authorities' efforts to protect valuable buildings and other monuments. The public intended here is, of course, the public at large. But the public at large encompasses a great many people, and provides for a very imprecise legal concept. So we need to come back to the concept of the public, in order to differentiate between various interests that motivate individuals and groups to take one stand or another, from one time to another, in matters concerning the protection of cultural monuments and sites.

In the meantime, however, let us follow another reasoning prompted by the wording of the title of this seminar. The title presupposes that there is a difference between the planning system and the protective system: between - as the title has it - planning and listing. One may wonder why, but, indeed, this seems to be the case in most jurisdictions that I have been in contact with. This fact could, perhaps, be more readily explained in states with a federal structure than in so-called nation-states, with subordinate regional administrations. In a federal system there has to be a sharper, constitutionally more rigid delimitation of powers of regional governments versus the federal government. Infrastructure needs of the entire state would speak in the direction of placing planning powers - at least the nation-wide ones - with the federal government. If a new motorway is to be built, it is rarely something that goes well with keeping existent environmental values in every concerned stretch of the project. If a federal government would not have a mandate to override local interests, few motorways would come to be. This is only slightly more evident in federal countries than in nation-states, so in these too, planning matters will not be left just to regional or local bodies.

One would think that issues regarding upkeep of buildings and other cultural monuments could well be treated in a context of planning and development, and it is certainly my impression that most Western legal orders do have provisions to that effect in their various planning laws. Yet, in addition, there is often a separate legal order for the protection of monuments, which is made at least to a degree independent of the bodies, which run general planning. There seems to be a need for a system of checks and balances in order to preserve cultural and historical values from being erased by the economically powerful forces of development. I shall not venture further into the intriguing task of finding out why. My own country - Sweden - is in any case an example of what I have just dared to offer as a more universal picture, i.e. that separate systems co-exist for protection of cultural values, one system found in planning law and another in a special regime for cultural monuments. In Sweden the two regimes are different not so much in the way they lay down material rules of protection, as in providing for different procedures. The degree to which the public at large is let into the administration of these two systems is one aspect of how they differ.

Planning and Heritage Legislation in Sweden

Planning law in Sweden is to be found not just in act of parliament with that name: the Planning and Building Act (SFS 1987: 10) but also in the Environmental Code (SFS 1998:808). The Planning and Building Act went into force in 1987 and the Environmental Code as recently as 1 January 1999. Rules aimed specifically at the protection of the cultural heritage are laid down in the Cultural Monuments (etc.) Act (SFS 1988:950)

Let me first go a little further into planning law. All procedural rules are to be found in the Planning and Building Act. The Environmental Code, however, is superior in the sense that it contains material rules for determining the use of land and water areas, so as to maintain the environmental standards laid down in the code. This code encompasses provisions for all kinds of activities that may affect the environment. It lays down general rules of consideration, which have to be respected by individuals as well as by the public administration. With regard to cultural values the code is instrumental in two various aspects.

First, the code catalogues fundamental requirements for the use of land and water areas. Areas, which are of importance owing to natural or cultural values or to outdoor recreation, shall, as far as possible, be protected against measures which may be substantially damaging to these values. If an area harbours values of *national* importance, the requirement is stricter: then the area *shall* be protected. In addition, the code contains certain geographical delimitation of large tracts, especially along the coastline and around lakes and rivers, where the natural and cultural values are defined to be of national importance.

The effect of these provisions is that not just individuals, but also the public authorities, e.g. a local government in applying its planning powers, must refrain from taking damaging measures in an area of national importance. Decisions that do not satisfy the requirements could be cancelled.

Second, the *Environmental Code* introduces a concept parallel to nature reserves: the cultural reserves. These can be set aside by the County Administrations or - subject to delegation - by local governments in order to protect landscapes which are valuable due to cultural influence. A good international term would be historic landscapes.

Use restrictions necessary to ensure the purpose of the reserve may be issued, such as prohibitions to erecting buildings, fences, storage etc., or against digging, mining, felling etc. A property holder may also be bound to endure the construction of roads, parking facilities, public footpaths, sanitary installations etc. within the reserve. The fact that an area may contain buildings or other elements already protected by the Cultural Monuments Act does not prevent the area from being set aside as a cultural reserve.

Decisions to set up cultural reserves are possible to appeal, either to the County Administration or to the government.

Property holders whose current use of land are affected by a cultural reserve are entitled to compensation from the State or local government, provided their rights are considerably impeded thereby. Compensation is, however, not payable for damage to the extent it falls below the threshold. If restrictions are severe, an owner could also call for expropriation at market value of the property. Unresolved questions regarding compensation can be tried by a real property court.

The Planning and Building Act also contains material rules for the use of land and water areas, rules which have to be implemented in the broader framework provided for by the Environmental Code. The Planning and Building Act gives local governments a wide degree of autonomy in regulating planning and development within their respective districts. One of the aspects of which the Act is subordinate to the Environmental Code is that the State represented by the County Administration - may intervene in planning procedures e.g. if an issue of *national importance* according to the Environmental Code has not been duly considered. Areas delimited to be of such importance due to cultural value should therefore be safeguarded from damaging development.

The Planning and Building Act provides for protection of cultural values in several modes. It contains *general requirements* for buildings and other structures and for sites and public spaces. Alterations to existing buildings and structures shall be carried out with care so that characteristics are preserved and constructional, historical, environmental and architectural values are taken into consideration. Buildings which are particularly valuable from a historical, environmental or architectural viewpoint, or which are a part of an area of this kind, may not be disfigured. All buildings should be maintained to keep their characteristics as far as possible. Buildings, which are particularly valuable, shall be maintained is such a way that their characteristics are being preserved. These general requirements should be met in all decision-making under the Act.

Furthermore, the act holds that all local governments must adopt *comprehensive plans,* covering their entire districts. A comprehensive plan shall note the main aspects of the proposed use of land and water areas, the local government's view on how the built environment should be developed and preserved. It should further describe how the local government intends to take into consideration national interests and qualitative norms under the Environmental Code. A comprehensive plan, however, is not binding on either public authorities or individuals.

Binding regulations of land use and of development are effected through *detailed development plans.* Alternatively, area regulations may be adopted, if needed to achieve the purpose of the comprehensive plan or to ensure the safeguarding of national interests. With these two planning instruments a local government can, of course, regulate how new development may come in place, how tall buildings shall be allowed to rise, what designs and colours are permitted etc. The local governments can also adopt provisions, which in several respects affect the preservation of cultural values. It may e.g. regulate the extent to which building permission and demolition permission is needed for individual projects. It may further prohibit demolition of buildings and structures altogether, and lay down provisions for how buildings of particular cultural value should be preserved.

Regardless of whether a demolition prohibition has been decided upon in advance in a plan or an area regulation, the local government may refuse applications to demolish buildings, which are culturally particularly valuable.

Decisions under the Planning and Building Act can be appealed against to the County Administration, and further either to the government or to an administrative court of law.

To the extent binding planning measures or refusals to grant demolition permission cause economic damage to holders of property rights, these may claim compensation. As in the Environmental Code there are thresholds which the damage must exceed in order to give ground for compensation, but the thresholds are somewhat differently defined. A serious impediment to property rights may force the local government to take over the property at market value. As is the case with other issues of compensation and redemption, a real property court can resolve conflicts.

Disobedience of provisions under the Planning and Building Act may, and should, cause the local government to intervene. It could then decide on fines or contingent fines or it could order that measures be taken at the owner's expense.

The Cultural Monuments Act's introductory provision holds that protecting and caring for Sweden's cultural environment is a responsibility to be shared by everyone. Notwithstanding the bold preamble, it is primarily the County Administrations - regional public authorities subordinate to the national government - which have to fulfill this task within their respective regions. Surveillance at the national level is entrusted to the National Heritage Board. The act covers archaeological monuments and sites, listed historical buildings, ecclesiastical heritage, and cultural objects (export/ restitution). I shall here limit myself to archaeological and architectural monuments.

Archaeological monuments and sites are protected directly by law. No administrative order is necessary. The extent of protection is determined in the act by a list of protected categories of archaeological remains. Based upon this list, inventories have led to the setting up of a register kept by the National Heritage Board, and most monuments in the register have been entered onto official maps. Anyone with the intention of using land where archaeological remains may be affected must consult the County Administration as to extent and importance of

protected remains. All physical interference with protected remains needs permission by the County Administration, and if permission is given, it is generally on condition that the applicant pays for archaeological investigation and documentation. This does not apply if the protected remains were entirely unknown at the start of the operation, then the State takes responsibility for archaeological costs. An applicant may appeal refusals to grant permission to the Government, and may contest decisions regarding archaeological costs in a court of law.

The Act also *covers portable archaeological finds* with rules distributing ownership of finds and regulating matters of State acquisition and compensation. These rules are not directly relevant here.

Historic buildings can be protected by listing, which is effected by the County Administrations. Protective orders will specify what applies to a listed building with regard to demolition, alteration and upkeep. Parks and gardens and structures other than buildings can also be protected.

Only the 'elite' of culturally important buildings etc. should be protected under the Cultural Monuments Act. Other buildings of cultural eminence can be protected under the Planning and Building Act. The Cultural Monuments Act is not applicable to buildings owned by the State, but with that exception, the question of who owns a historic building is not relevant to whether it may be listed.

State owned buildings and other structures could be protected on order of the Government. The National Heritage Board is responsible for the administration of a special regulation (SFS 1988:1229), issued by the Government.

If necessary, the protective order may cover an area adjoining the building to ensure that this area be kept in such a condition that the appearance and the character of the building will not be jeopardised.

Pending listing, the County Administration may prohibit temporarily any measures that might lessen the cultural value of a building; most notably it may stop an imminent demolition.

Owners of buildings to be listed have to be consulted and the protective order should as far as possible take into consideration owners' reasonable designs for the building. This is applicable to holders of other real property rights as well. However, a listing can be done regardless of property holders' consent.

Non-consenting property holders may claim compensation for adverse effects of listing, but there is a threshold of economic damage that must be passed before owners become eligible for indemnification. Very serious restrictions to the use of property caused by the listing of a building, gives the owner the right to call for redemption of the property. He will then receive compensation for its market value, and will also have his own costs for litigation in a real property court covered by the State.

Once a building has been listed the protective order is meant to govern its continuing upkeep and care of. However, it is possible for the owner to apply for permission by the County Administration to make changes to the building contrary to the protective order, if he can claim special reasons. Permission may be granted on condition that the change is made in accordance with specific directions and that the owner records the state of the building before and during the work that will change it. If listing causes an obstacle, inconvenience or costs out of proportion to the importance of the building, the County Administration may change the protective order or revoke protection altogether.

A breach of the protective rules for historic buildings may lead to consequences of different kinds. The County Administration may issue injunctions for restoring damaged buildings, enforced by contingent fines. There could also be penalties. These, however, could not exceed a fine.

To what extent can the public at large influence heritage protection?

As can be deduced from the overview of the protective system for the Swedish cultural heritage, public influence would depend on what legal problems are involved in protecting a given object. To start with the central statute for the heritage, the Cultural Monuments Act has different rules for archaeological monuments and sites on one hand and the listing of historic buildings and parks etc. on the other. Archaeological entities are being protected directly by law, so it does not affect protection per se whether someone becomes interested in a certain object. The public at large can, however, be very useful as watchdog. The County administrations responsible for monitoring monuments and sites do not, of course, have resources for everyday surveillance. Someone living nearby can, however, make all the difference between a ruined monument and a well kept one. The public authorities have come to recognise this fact. An example is that certain runic stones have been given 'godparents', who not only keep an eye on the stone, but in some cases also do simple cleaning, in return for virtually nothing. Recompense may come only in the form of occasional intellectual interchange with runic scholars or in receiving their publications. However, this interaction between the public and the authorities increases attention to archaeological monuments and may well cause concerned individuals to raise their voices in issues of protection.

With regard to buildings the picture is different. Evidently, here too public attention can be very useful for the monitoring. But for listed buildings the public also has a recognised role in achieving protection. Under Chapter 3 Section 4 of the Cultural Monuments Act it is specifically stated that anyone has the right to apply for listing. This means that the County Administration must materially consider all listing applications. An application, which the County Administration finds unfounded, can still be very summarily dismissed, but not on formal grounds. The County Administration will have to formulate its assessment of the merits of the application.

The fact that anyone has standing in the listing procedure provides for a system that is not devoid of intricacies. As mentioned above, the property holders affected by a listing have not just a right to be heard and consulted. They also - if certain economic thresholds are being overstepped - have a right of compensation. Obviously, an applicant for listing would bear no responsibility for any such economic effect. The clash of interests here between an economically non-responsible applicant, an owner of a building eligible for compensation, and the County Administration responsible for finding necessary means, could be managed as long as the County Administration is in control of the decision. It can then refuse applications, which no matter how well founded, still would be too costly. But what about a situation where the applicant wins an appeal, and thus forces the County Administration to economic obligations, which it had already found impossible to master? This situation was about to materialise in a case, which, however, was resolved out of court. It no doubt influenced on the drafting of Cultural Monuments Act, which came to rule out the possibility of appeal against refusals to list buildings.

So the public influence is unlimited in the first instance of the listing procedure, and non existent in the second. The second statement is, perhaps, not altogether true. The central government agency responsible for Swedish cultural heritage, the National Heritage Board, has right of appeal, and the public could thus bring its voice to bear on the officials of that agency.

Public participation is rather different under planning law. We need first to treat procedure for the adoption of plans. For one thing, the fact that planning is a responsibility for local government councils means the public has already participated, on Election Day.

Notwithstanding the fact that minor decisions regarding detailed development plans and area regulations may be delegated to a building committee, appointed by the council, planning matters are supposed to be determined by the highest local decision-making level, and should be open to political debate and scrutiny. Decisions must be within the framework provided for by the Environmental Code and the general requirements of Planning and Building Act, but within this rather broad frame local politicians may use their own judgement. As was amply demonstrated in the Battle of the Elms, that power of judgement is not always in concord with topical public opinion. What could then legally be done in matters where opinion does not agree with planning decisions?

First, it should be noted that Swedish land use legislation by tradition has only recognised those who have economic interests as parties to proceedings affecting them. Property owners and holders of transferable rights in property have had a right to be consulted. Tenants, however, have not been recognised, due to the fact that rent contracts cannot legally be sold. Nor have non-profit organisations, unless an organisation has also had a proprietary interest. The Planning and Building Act has deviated from the traditional order by accepting tenants and, indeed, all residents as entitled to be consulted in the planning procedure. This also applies to tenants' organisations. So apart from the influence the electorate has every fourth year on environmental issues in a local government district, the resident public opinion also has say in topical planning matters. What if the public opinion does not prevail?

Even those who are not on the list of being consulted can exert an influence. For one thing freedom of information principles would give them access to relevant documents. And planning matters are, of course, not restricted from ordinary lobbying.

It is possible to appeal against a planning decision. The County Administration is first instance, and the national government the second. Administrative Courts are not involved, because of the political nature of planning issues. There are, however, provisions for judicial review by the Supreme Administrative Court. Comprehensive plans must not be appealed against on material grounds. They may be quashed only if general rules governing local government decision-making have been set aside.

Who has a right of appeal? It is the same circle of people and organisations that have a right to be consulted, but it is a prerequisite that the point of issue has been raised in writing during consultation. No new issues should thus be brought into the appeal procedure. One question, which has been raised many times, but so far not been conclusively settled, is to what extent someone with recognised proprietary interests should be listened to if he broaches also more general interests. To fight against having the view from your own house obstructed by new development is clearly a recognised private interest. But what about an appellant who claims that it is not just his view but the beauty of the whole neighbourhood that is being jeopardised? The prevailing legal opinion seems to be that interests which are not particular to any one appellant should be weighed in the political decision-making, and that this weighing should not be undone by appeal.

For non-profit organisations the Environmental Code has introduced standing for associations, which have a membership of 1500 and have been active during the last three years. These rules have, however, so far not been transferred to the Planning and Building Act.

Under the Planning and Building Act, small-scale development of land does not always need planning. Sometimes the project can be granted building permission directly. Generally building permission is also a necessary supplement to building rights given in a plan. Within areas under a detailed development plan, demolition of buildings and structures also needs permission (unless specifically exempted).

Trying applications for building and demolition permission is a matter for local government appointed building committees. Obviously, these committees do not have the same range of consideration in their decision-making as is involved in the adoption of a plan, but they could still use some discretion as to where a building may be erected. If, however, building rights are given in a plan, the committee must also grant building permission. It could only refuse if the building or structure in question would not meet requirements laid down in the plan itself or in superior provisions.

With demolition permission the situation is a little different. If the demolition is already prohibited in the plan, the case is, of course, shut: no permission could be granted. Even without such flat provisions, there still would be no clear right to demolish. The committee could refuse an application because it deems the building to possess particular cultural, historic or environmental values, which must not be squandered.

What influence does the public have on a local building committee in matters of building and demolition permission? Apart from usual lobbying in local government politics and access to documents, it is considerably more restricted than in the planning procedure. The committee may conduct public hearings, but is under no obligation to do so, and its meetings are closed. As already mentioned, some issues may not be subject even to committee members' own discretion: permission must or must not be granted (although important conditions could be stipulated). The right of being consulted is also considerably more limited, but exists for neighbouring property holders in matters not regulated by plan or where a dispensation from planning regulations is needed.

Appeal is consequently also more limited. It is not possible to appeal a decision where the building committee has decided in accordance with a plan or area regulations. Appeal is, however, possible in matters of interpretation of such regulations. As the issues are legal rather than political, the second instance after the County Administration is an administrative court of law.

Concluding remarks

We, who are professionally and - I dare say - ideologically occupied with preservation of the cultural heritage, have probably all experienced that public outrage is often one of the best friends preservation can muster. The Battle of the Elms was just one example of how change had to give in to no change, regardless of the fact that change in that case had gone through all official channels and had been approved by a solid majority. From Sweden many less dramatic events could be cited to demonstrate that tenacious lobbying could in the end make the political leadership to come around. So why won't our slogan be: All the power to the public! Well, this formula is already in most constitutions. Evidently it does not provide much of an answer to difficult questions, in which the public cannot be all of one, mind. Though public opinion has come to symbolise sound resistance to unpremeditated destruction of cultural and environmental values, we must realise that public opinion in most instances is the sum of various individuals and groups of people, motivated by very different reasons. It may consist of well-informed architects or antiquarians with long perspective as well as the guy next door who does not like the prospect of new neighbours or fears that less green outside his doorstep may cause property values to crumble. Vested interests may be on both sides of preservation issues. There may be a price to pay also to do nothing.

We should also realise that the force of public opinion comes not from sheer numbers. Few opinions could have an influence without the mass media. Indeed, they would not even be recognised as public opinions. On the contrary, just a very small group of people with the right connections in the world of media could turn events around very quickly. For the past twenty or so years vociferous public opinion has tended to favour preservation. We probably would do well to consider that there is no law of nature to the effect that this will last forever. One day might come, when preservation is being booed at. Then tenacious politicians, resistant to media-run campaigns for change, are what we need instead.

It is probably an eternal problem of democracy as a form of government how the public should be served on an every day basis and between election campaigns. Rules, which open the political process to ad hoc influence by the public at large, do not intrinsically make for either good or bad decisions. It is always the decision-makers themselves who have to exert the good judgement.

PROTECCIÓN A TRAVÉS DEL PLANEAMIENTO. PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL PLANEAMIENTO Y EN EL REGISTRO DE BIENES CULTURALES. UNA VISIÓN DE SUECIA

Resumen introductorio de la ponencia presentada por el Sr. Adlercreutz al Seminario del Comité Científico Internacional de ICOMOS sobre asuntos jurídicos, administrativos y económicos celebrado en Toledo, en julio de 1999[1]:

Tras indicar que en Suecia la legislación relativa a patrimonio y planificación está contemplada en la ley de Planeamiento y Construcción (1987), en el Código de Medio Ambiente (1998) y en la ley sobre Monumentos Culturales (1988) el autor menciona las posibilidades de participación pública en la elaboración del registro de monumentos y sitios, el cual tiene carácter declaratorio o constitutivo de tales categorías. Así mismo menciona los escasos cauces existentes para la participación ciudadana en las decisiones discrecionales de la Administración que afectan a la conservación y tratamiento de dichos bienes. En tercer lugar, se refiere a la participación pública en los planes de ordenación del territorio, la construcción y el urbanismo; respecto a esto último, en conjunto, puede decirse que, salvo algún aspecto aislado, no presenta novedades destacables respecto a otros países de Europa occidental, como es el caso de España entre otros. Finalmente, teniendo como telón de fondo lo antedicho y, a partir de una anécdota relativa a la salvación de unos olmos en un parque de Estocolmo gracias a la presión ciudadana, hecho éste que considera similar a otros que se producen en muchos países, elabora, a modo de conclusión, las consideraciones que se reflejan en la siguiente traducción:

Thomas Adlercreutz[2]
ICOMOS Suecia

Todos nosotros, que estamos profesionalmente y -me atrevería a decir- ideológicamente involucrados en la conservación del patrimonio cultural, hemos experimentado que la destrucción pública es, a menudo, uno de los mejores amigos que la conservación puede encontrar. La "Batalla de los Olmos" fue precisamente un ejemplo de cómo el cambio tenía que convertirse en no cambiar, sin tener en cuenta el hecho de que el cambio, en ese caso, se realizó a través de todos los canales oficiales y que había sido aprobado por una amplia mayoría. Desde Suecia, se podrían citar varios casos menos dramáticos a fin de demostrar que un grupo tenaz de presión puede, al final, cambiar la dirección política... Por lo tanto, por qué nuestro lema no podría ser: "¡Todo el poder al público!". Bien, esta fórmula se encuentra ya en la mayoría de las constituciones. Evidentemente, no brinda una gran respuesta a cuestiones difíciles, ante las que el público no puede tener la misma opinión. Aunque la opinión pública viene a simbolizar el sonido de la resistencia a la destrucción no premeditada de los valores culturales y medioambientales, debemos darnos cuenta que la opinión pública, en la mayoría de los casos, es la suma de diversos individuos y grupos de personas motivados por muy distintas razones. Puede tratarse de arquitectos bien documentados o de anticuarios de probada experiencia, así como del vecino de al lado al que no le gusta la perspectiva de tener nuevos vecinos o que teme que un poco menos de hierba debajo de su puerta pueda hacer que su propiedad pierda valor. Los intereses creados pueden estar en ambas partes de los asuntos de conservación. También puede haber un precio que pagar por no hacer nada.

También deberíamos tener en cuenta que la fuerza de la opinión pública no proviene de números... Son pocas las opiniones que podrían tener influencia sin los medios de comunicación. En realidad, ni siquiera llegarían a ser reconocidas como opiniones públicas. Bien al contrario, solamente un grupo muy reducido de personas que contasen con los contactos adecuados en el mundo de las comunicaciones podría hacer que las cosas cambiasen rápidamente. Durante los últimos veinte años aproximadamente, una opinión pública vociferante ha tratado de favorecer la conservación. Probablemente, haríamos bien en considerar que no existe una ley natural que haga que esto dure eternamente. Puede que llegue un día, en el que la conservación sea abucheada. En ese momento, lo que necesitaremos serán políticos tenaces, y resistentes a las campañas organizadas por los medios de comunicación para el cambio.

Probablemente, un eterno problema de la democracia como forma de gobierno es el modo en que el pueblo debería ser tratado sobre una base del día a día y durante las campañas electorales. Reglas que, una vez abierto el proceso político a influencias ad hoc por la mayoría del público, no conducen de modo intrínseco a la adopción de decisiones buenas o malas. Siempre son, precisamente, aquellos que tienen que tomar las decisiones, los que tienen que adoptar un juicio acertado.

[1] *Nota de los editores: Lamentamos que, a pesar de nuestros intentos, haya resultado imposible para varios traductores nativos descifrar la versión en francés presentada por el Sr. Adlercreutz al Seminario celebrado en Toledo en julio de 1999. Ante su negativa a facilitarnos un resumen inteligible en dicha lengua, según le fue solicitado amablemente, se ha optado por brindarle, con cortesía, la publicación de un breve resumen de su trabajo en castellano.*

[2] *Jur.kand. Asesor jurídico del Consejo Nacional del Patrimonio*

LA PARTICIPACION PUBLICA COMO MECANISMO DE PROTECCION Y VALORIZACION DEL PATRIMONIO

Carmen Daly Schelbert[1]
ICOMOS Venezuela

Temario:

1. La cultura de nuestros sueños o la cultura que tenemos
2. El inventario como proceso de valorización del patrimonio en comunidades degradadas
3. La participación pública en la formulación de proyectos de desarrollo comunitarios. Proyecto CONICIT.
4. Fundamentos legales
5. Un caso de estudio: casco Colonial de la Guaira, Museo Tito Salas de Petare.

1.- La cultura de nuestros sueños o la cultura que tenemos

La planificación de las principales políticas,públicas en Venezuela en los últimos años ha estado dirigida a la búsqueda de un país "desarrollado". Este ideal perseguía acercarse

[1] *Arquitecto*

lo más posible al modelo de desarrollo que tienen los países en el norte de América.

En la situación particular de Venezuela, algunos investigadores sociales consideran que el salto vertiginoso que se dio en la primera mitad del presente siglo, con los beneficios económicos producto de la renta petrolera, mutilaron las posibilidades de un desarrollo social proporcionado y paulatino. "La renta petrolera nos dio acceso a las formas de la modernidad sin que fuera necesario un cambio de los sistemas de valoración de un modelo cultural pre-moderno" (* 1) En nuestro caso, se reconoce que somos una sociedad pre-moderna conviviendo, de manera simultánea, con otra moderna. Una sociedad multicultural, global y multiétnica perviviendo con los modelos tradicionales de subsistencia y sus formas de vida: los nómadas y los recolectores.

El reconocimiento de estas realidades simultáneas es también llamado por algunos escritores " realismo mágico" y forma parte de nuestra realidad social. Este se considera uno de los motivos por los cuales nos encontramos inmersos en una crisis social: tenemos el resultado de **una visión del país que no coincide con nuestra realidad**

A continuación, describiremos de manera muy breve algunos de los rasgos que nos caracterizan como modelo cultural pre-moderno: la forma de liderazgo, que consiste en el caudillismo; los procesos de mestizaje recientes, los sistemas de autoridad subordinados a redes verticales o estructuras patriarcales, el hecho de que la convivencia se plantee en relaciones de parentesco o grupos sociales de pertenencia, el que la carga emocional esté implicada en todas las relaciones entre los individuos o grupos, la forma espontánea que adquiere la solidaridad, el que la afectuosidad sea parte de nuestra experiencia social cotidiana. Por otra parte, no existe clara separación entre lo público y lo privado, las economías son de subsistencia, las metas consisten en el abastecimiento del consumo interno, la relación con la naturaleza es de carácter consumístico–adaptativo, no se promueve el interés colectivo, y la gratificación inmediata dificulta el ahorro y la planificación a mediano plazo.

El resultado actual de todo ello es un estado sobredimensionado y colapsado, en conflicto consigo mismo. Los grandes recursos económicos recibidos en los últimos años no han servido para fortalecer nuestras bases sociales. Una gran parte de la población está en situación de pobreza crítica y, lo que es más grave, tropezamos con lo que algunos denominan **el empobrecimiento de la vitalidad colectiva.**

Una de las consecuencias naturales de esta situación es un estado general de abandono, observable tanto en los individuos como en las instituciones, que se traduce en la falta de aprecio de la sociedad a sí misma y, por supuesto, hacia cualquier manifestación cultural que la represente. Esta situación se refleja, en nuestro ámbito de acción, en el grave estado de deterioro en el se encuentran los bienes culturales de la nación.

2.- El inventario como proceso de valorización del patrimonio cultural en comunidades degradadas.

La posibilidad de que una comunidad sea efectiva y creativa está directamente relacionada con su cultura y educación. El ambiente se caracteriza por la inercia, la necesidad de eludir responsabilidades, el no darse cuenta de que nosotros mismos contribuimos al empobrecimiento vital, y el resecamiento de todas sus fuentes de crecimiento y desarrollo. Esta situación ha llegado ya al extremo de que el estado se ha visto en la necesidad de establecer y proponer nuevas opciones y mecanismos que aporten instrumentos de acción y solución a los problemas.

La necesidad de **re-socialización** en los modos de vivir está vinculada a la necesidad de un cambio cultural en el que se puedan encontrar nuevas alianzas que aporten soluciones. La necesidad de identidad, y su dependencia de la autoafirmación y sus límites, nos hacen pensar en la recuperación de la memoria colectiva a través del rescate del patrimonio cultural.

La definición dada por UNESCO para el patrimonio cultural engloba perfectamente el alcance que puede tener un proceso de reconstrucción social basado en el cuidado de dicho patrimonio. "El Patrimonio Cultural, como testimonio tangible de nuestra cultura heredada, configura nuestra identidad cultural y, en consecuencia, sustenta nuestras redes de identificación como nación".

La utilización y revitalización del patrimonio cultural en el ámbito de las parroquias, a través de redes de compromiso cívico entre instituciones, y con alternativas reales de ejecución de proyectos, es una de las vías para evitar su desaparición y, al mismo tiempo, para trabajar en pos de un cambio cultural. La toma de conciencia de las comunidades en relación con **" lo que les pertenece a todos; trabajamos todos por ellos"** se puede iniciar con la realización del inventario, a partir de iniciativas comunitarias, y con base en los núcleos básicos de la sociedad venezolana, como son las parroquias.

El inventario es un instrumento estratégico para el diseño y la formulación de políticas y programas. En Venezuela, con la aprobación de la Ley de Defensa y Protección del Patrimonio Cultural de 1993, se inició un registro formal que aún no ha concluido. Se requiere terminar con urgencia esta etapa preliminar de recopilación de información, la cual aportará la substancia necesaria para instrumentar las políticas de protección y rescate. Por eso resulta preciso establecer nuevas alianzas.

Es conveniente aclarar, en una primera instancia, que las necesidades de registro o inventario de las parroquias no son las mismas que las del Instituto del Patrimonio Cultural (de ámbito nacional) o Fundapatrimonio (de ámbito municipal). Sin embargo, las necesidades pueden ser complementarias, si así se planifica. Es conveniente también generar productos tangibles de cada etapa del inventario, para el reconocimiento del proceso, y no descuidar su orientación profesional.

El resultado de un proceso de inventario promovido por una comunidad a escala de parroquias, en alianza con diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales, nos ofrecerá una nueva perspectiva de las necesidades culturales locales, y posibilidades para iniciar un **cambio cultural,** no solo en la comunidad, sino en las esferas gubernamentales.

3.- La participación pública en la formulación de proyectos de desarrollo comunitarios. Proyecto CONICIT.

Presentaremos parte de la investigación en la que se ha estado trabajando con el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, CONICIT, desde 1997. Nace a partir de un concurso abierto a universidades y empresas consultoras, con el objeto desarrollar propuestas innovadoras, orientadas a la solución de los principales problemas que afrontan las ciudades venezolanas. En este caso, los problemas que se enmarcan en el área de la ciudad y del patrimonio cultural se han denominado AGENDAS DE INVESTIGACION. El proyecto ha sido trabajado por un equipo multidisciplinar, compuesto por una socióloga, una historiada y una arquitecta.

El proyecto fue calificado positivamente y considerado innovador, en la fase de anteproyecto, ya que propuso invertir los procesos de valorización y reconocimiento del patrimonio cultural, partiendo, en este caso, de las comunidades

Tradicionalmente, es el **gobierno central,** desde su perspectiva, quien decide qué acciones o políticas se van a acometer, y también el que determina los recursos y prioridades que se destinarán al cuidado y rescate del patrimonio cultural. En este procedimiento, la oportunidad de participación comunitaria y los beneficios sociales que podría proporcionar un proceso de renovación urbana y social quedan fuera de la consulta de las necesidades y prioridades de las parroquias y municipios.

Proponemos en el proyecto que sea la comunidad, apoyada en una red de alianzas, y una institución cultural radicada en el entorno, quienes asuman algunos de los procesos de valorización y rescate. Se llevará a cabo instrumentando una serie de actividades socioculturales, programadas de manera consecutiva y sistemática. Nos proponemos, a través de ciertos recursos y ejercicios de motivación, que sea la comunidad, utilizando la metodología y los instrumentos legales existentes, quien reconozca y decida cuales son los bienes culturales con los que se identifica, y cuales quiere inventariar, catalogar, rescatar, preservar y gestionar.

Se establece el desarrollo del proyecto a partir de 3 lineamientos básicos:

1.- Fomento de redes institucionales locales, a través de alianzas estratégicas entre la institución cultural local, organizaciones no gubernamentales y comunitarias de base; y, así mismo, vinculación con empresas privadas en la zona. Participan en el proyecto el Instituto Nacional del Patrimonio Cultural, Fundapatrimonio, el ente Municipal, y el Congreso de la República, a través de la Comisión de Cultura.

2.- Apropiación, rescate y conservación del patrimonio, a través de un proceso participativo: se aplicarán las metodologías participativas para indagar en las necesidades, demandas y percepciones, además de la movilización y apropiación del proyecto por parte de la parroquia.

3.- Capacitación para la valorización, rescate y conservación del patrimonio cultural: la instrucción de líderes comunitarios que puedan transferir capacidad de gestión, la trasnferencia de nuevos conocimientos y habilidades, a través de la realización de talleres no formales que produzcan los insumos necesarios tangibles y con posibilidades de introducción en el mercado.

Entre los talleres a realizar, figuran los siguientes: construcción de la historia de la parroquia, exposición de objetos personales con valor documental, concurso de pintura "conoce tu comunidad", taller fotográfico (con el objetivo de registrar los edificios y espacios más valiosos para la comunidad), una muestra gastronómica de las culturas y empresas locales, talleres de conservación ambiental, pre-inventario e inventario (ejecutados como talleres) y, por último, la construcción del plan de gestión comunitaria. Se incluye, como actividad permanente, la divulgación y promoción del desarrollo del proyecto, en el ámbito local y regional.

Como conclusión, el proyecto propone sistematizar la propuesta para que sea aplicada en otros lugares donde las condiciones sean similares. Naturalmente, sufrirá algunas modificaciones para adaptarlo, cuando sea necesario, a cada caso de estudio o núcleo comunitario seleccionado.

4.- Fundamentos legales

A continuación citamos el marco legal que existe en Venezuela en este momento, en el cual figuran leyes y reglamentos que hacen posible el desarrollo de la presente propuesta.

- *Constitución Nacional (1961): art 83*
  "La obligación del estado de velar por la protección y conservación de obras objetos y Monumentos de valor histórico o artístico que se encuentren en el país"
- *La Ley del Consejo Nacional de la Cultura (1975): art 1y 3:*
  " El CONAC establece los principios rectores de la política cultural del estado ..." "...su objetivo es crear políticas destinadas a la afirmación y promoción de los valores de la tradición y cultura nacionales y a evitar los efectos contrarios y de dependencia que pudieran generar ciertos procesos de transculturización."
- *Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural (1993):*
  Crea el Instituto del Patrimonio Cultural y determina sus acciones y atribuciónes. Entre ellas, se encuentra el artículo 10, ordinal 10: " Elaborar el inventario general de los bienes culturales muebles e inmuebles de la nación y de las reliquias históricas..." ; ordinal 11: " Constituir el registro general de los bienes culturales, muebles inmuebles que hayan sido declarados patrimonio de la República"
- *La Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989):*
  Art 35: "Las parroquias ejercerán las atribuciones que le sean delegadas por el órgano del gobierno municipal, las cuales podrán ser de carácter de gestión, consultivo y de evaluación."
- *Reglamento Parcial sobre la Participación de la Comunidad (1990):*
  Art 2: ordinal 1: ""la Participación de la comunidad se expresa en la intervención directa de los vecinos o ciudadanos, individual o colectivamente considerados, ejerciendo los derechos y cumpliendo los deberes establecidos." Art 3 ordinal 3: « Son actividades de interés comunitario y por lo tanto áreas propicias para el desarrollo de la participación comunitaria las siguientes: la conservación, mantenimiento y buen uso de los bienes municipales, en especial aquellos que conforman el patrimonio histórico, artístico, cultural y natu-

ral del municipio, así como de sus instalaciones, medios y demás elementos técnicos necesarios para la prestación de servicios públicos" ; ordinal 7: " La educación y el adiestramiento de los integrantes de la comunidad en las diferentes áreas que influyen en el mejoramiento de la calidad de vida en común"
Titulo II, art 5, parágrafo primero: " Las asociaciones de Vecinos tendrán en particular los propósitos siguientes: a. Contribuir al desarrollo integral de los miembros de la comunidad.... b. Proponer ante los órganos públicos competentes planes y programas para el mejoramiento de los servicios públicos y de la calidad de vida.."

- *Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados Derivados de Minas e Hidrocarburos(1996). Art 1: "tiene por objeto desarrollar el régimen de asignaciones económicas especiales derivadas de las minas e hidrocarburos, a un porcentaje del monto de los ingresos fiscales recaudados durante el respectivo ejercicio presupuestario originado de los tributos previstos.." art 2: « Los estados deberan administrar los recursos de manera armónica e integral, dando prioridad a los Municipios donde se exploren dichos recursos ». Título III: Destino de las asignaciones económicas especiales: art 10: "Se destinarán exclusivamente a gastos de inversión en proyectos para las siguientes áreas... parágrafo g: Programa de protección y recuperación del Patrimonio Cultural edificado y mantenimiento y construcción de la infraestructura cultural y deportiva".*

5.- Casos de estudio: casco colonial de La Guaira, Centro histórico de Petare:

Finalmente, se tomará como caso de estudio el proyecto de recuperación del Casco Histórico de la Guaira que, ubicada frente al principal puerto de Venezuela, posee suficientes elementos para convertir este proyecto en uno de vanguardia, en cuanto a participación ciudadana, para su recuperación integral. De la misma manera, el Museo Tito Salas, ubicado en una de las zonas mas deprimidas de Caracas, se presenta con un proyecto interinstitucional, el cual ofrece un programa global de desarrollo, en conjunto con la comunidad.

* * *

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I.- FUENTES PRIMARIAS

Documentos Oficiales y Recopilaciones Documentales

- Gaceta Oficial No. 4.623, Extraordinario de fecha 03 de septiembre de 1993, ***Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural***.

- HARVEY, Edwin R., (1981): ***Legislación Cultural Andina Tomo VIII-Venezuela***. Bogotá, Ediciones Convenio Andrés Bello, Secretaría Ejecutiva Permanente.

- MINISTERIO DE EDUCACION, (1978): ***Acuerdos Internacionales. Educación, Ciencia, Cultura, Tecnología***. Caracas, República de Venezuela, Ministerio de Educación, Consultoría Jurídica, t. I.

- PRIMERA VICEPRESIDENCIA, CAMARA DE DIPUTADOS, (1995): ***Legislación Cultural***. Caracas, Ediciones del Congreso de la República

- UNESCO/PNUD, QUITO, Ecuador, 1977, ***Conclusiones del Coloquio sobre la Preservación de los Centros Históricos ante el Crecimiento de las Ciudades Contemporáneas (Carta de Quito).***

- UNESCO, (1983): ***Convenciones y Recomendaciones de la UNESCO sobre la Protección del Patrimonio Cultural.*** París.

- UNESCO, (1983): ***Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales***. Informe Final. México, Agosto.

- UNESCO (1986): ***Decenio Mundial del Desarrollo Cultural. Proyecto Programa de Acción***. Junio

- UNESCO, (1998): ***Plan de Acción sobre Políticas Culturales para el Desarrollo***. (Aprobado por la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo en Estocolmo, el jueves 2 de abril de 1998). Suecia, 30 de marzo-2 de abril de 1998.

II. FUENTES SECUNDARIAS

1. - Obras de Referencia

- ***Diccionario de Historia de Venezuela***, (1997)***:*** Caracas, Fundación Polar, Segunda Edición, 4 vols.

2. - Libros, Folletos, Artículos

- ALFARO, Tomás, (1992): ***El Marketing como Arma Competitiva***. Madrid, Editorial Mc Hill.

- ALVAREZ, José Luis, (1989): ***Estudios sobre el Patrimonio Histórico Español***. Madrid, Editorial Civitas, S.A

- ANDER-EGG, Ezequiel, (1984): **Metodología y Práctica de la Animación Sociocultural.** Editorial Humanitas, Buenos Aires.

- ANTEQUERA PARILLI, R., GUEDEZ, P.M., GARCIA PRINCE, E. y otros, (1992): ***Legislación Cultural.*** Caracas, Monte Avila Editores.

- ARROYO C, Miguel G., (1989): ***Arte, Educación y Museología. Estudios y Polémicas 1948-1988***. Caracas, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia.

- BISBAL, Marcelino (1993): ***La Mirada comunicacional***. Caracas, Alfadil Ediciones.

- BISBAL, Marcelino y Pascuale NICODEMO (1997): "El valor de la Cultura. El Consumo Cultural del Venezolano". En: ***Demoscopio Venezuela. Tendencias y perspectivas 1996-1997***. Caracas, COSAR Grupo Comunicacional.

- BRUNER, José Joaquín (1987): "Políticas Culturales y Democracia: Hacia una teoría de las oportunidades". En: Nestro García Canclini, ***Políticas Culturales en América Latina***. México, Editorial Grijalbo.

- BONFIL BATALLA, Guillermo, (1992): ***Pensar Nuestra Cultura***. México, Alianza Editorial.

- BRANDI, Cesare, ***Teoría de la Restauración***. Madrid, alianza Editorial, 1992.

- BRICEÑO IRAGORRY, Mario, (1985): ***La Historia como Elemento Creador de la Cultura***. Caracas, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia.

- CABRERA, José María, (1983): "Conservación y Restauración". En: ***50 Años de Protección del Patrimonio Histórico Artístico 1933-1983***. Madrid, Ministerio de Cultura, Dirección de Bellas Artes, Archivos y Museos, pp. 45-53.

- CENTRO EUROPEO DE PATRIMONIO, (1991): ***Cooperación Internacional en el Sector de Patrimonio.*** Barcelona, España.

- COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA-CEE, (1987): " ***Nuevo Impulso de la Política Cultural en la CEE"***. En: **Boletín de la Comunidad Económica Europea**.

- CORDIPLAN, (1995): ***Un Proyecto de País, Venezuela en Consenso***. Documentos del IX Plan de la Nación. Caracas, Cordiplan.

- CHANFON OLMOS, Carlos, (1988): ***Fundamentos Teóricos de la Restauración***. México, Universidad Autónoma de México.

- ————, "Eugene Emmanuel Viollet Le Duc (1814-1879). Su idea de Restauración". ***Cuadernos de Arquitectura Virreinal.*** México, Universidad Nacional Autónoma de México, Nos 5 y 6, pp.41-80

————, (1986): ***Guzmán Blanco y el Arte Venezolano***. Caracas, Academia Nacional de la Historia.

- FUNDACION POLAR, (1993***): II Curso de Gerencia de Proyectos*** (Mimeo).

- GARCIA CANCLINI, Nestor, (1995): ***Consumidores y Ciudadanos. Conflictos Multiculturales de la Globalización***. Ciudad de México, Grijalbo.

- ———— , (1992): ***Culturas Híbridas. Estrategias para salir y entrantrar de la Modernidad***. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

- ——— —, (1992): ***Políticas Culturales en América Latina***. México, Colección Enlace, Editorial Grijalbo.

- GONZÁLEZ ORDOSGOITTI, Enrique Alí (1991)***: Díez Ensayos de Cultura Venezolana***. Caracas, Fondo Editorial Tropykos.

- GONZALEZ VALCAREL, J.M. (1977): ***Restauración y Puesta en Valor de las Ciudades Americanas.*** Barcelona, España, Editorial Blume.

- GUZMAN CARDENAS, Carlos, (1998): "La Cultura y el País en la Búsqueda de Nuevos Significados Sociales". En***: Venezuela el País que Imaginamos***. Caracas, Ediciones Miradas, pp. 220-230.

- GUZMÁN CARDENAS, Carlos, (1994): "¿Conservar para quién?. Hacia una Valoración Efectiva del Patrimonio Cultural". En: Revista Bigott, No. 29. Caracas, Ene-Feb-Mar. , pp. 28-35.

- GUEDEZ, Pedro Manuel, (1991): ***Temas de Legislación Cultural Venezolana***. Caracas, Monte Avila Editores, 2a. Edición.

- HARVEY, Edwin R., (1990): ***Políticas Culturales en Iberoamérica y el Mundo***. Madrid, Sociedad Estatal Quinto Centenario.

- ————, (1990): ***Derechos Culturales en Iberoamérica y el Mundo***. Madrid, Sociedad Estatal Quinto Centenario.

- HERNANDEZ-GIL, Dionisio, (1983): "Datos Históricos sobre la Restauración de Monumentos". En: ***50 Años de Protección del Patrimonio Históricos Artístico 1933-1983***. Madrid, Ministerio de Cultura, Dirección General de Artes, Archivos y Museos, pp. 25-32.

- INSTITUTO DEL PATRIMONIO CULTURAL, (1997): ***Proyecto Inventario del Patrimonio Nacional. Plataforma Conceptual.*** Caracas, Instituto del Patrimonio Cultural.

- MARSHALL, Catherine y ROSSMAN, Gretchen B., (1995): **Designing Quallitative Reserarch**. USA, Sage Publications INC.

- MAYZ R., Mariela y MARCANO, Luis Guillermo, (1994): ***La Conservación Integral de los Bienes Culturales. Metodología Aplicada al Valle de Cumanacoa***. Caracas, Consejo Nacional de la Cultura, Centro Latinoamericano y del Caribe para el Desarrollo Cultural-Claedec.

- Ministerio de Cultura, Dirección General de Bellas Artes y Archivos, Instituto de Conservación y Restauración de Bienes Culturales, (1991): ***Jornadas sobre Restauración y Conservación de Monumentos. Madrid, 24 y 25 de abril de 1989***. Madrid, Ministerio de Cultura, Dirección General de Bellas Artes y Archivos.

- Ministerio de Cultura, Instituto de Conservación de Bienes Culturales, Monumentos y Proyectos, (1990): ***Jornadas sobre Criterios de Intervención en el Patrimonio Arquitectónico, Madrid, del 19 al 23 de octubre de 1987.*** Madrid, Ministerio de Cultura, Dirección General de Bellas Artes y Archivos.

- MOLINA, Luis, (1993): ***La Conservación y Restauración del Patrimonio Cultural en Venezuela: Una Perspectiva desde los Proyectos Político-Ideológicos 1870-1945.*** (Caracas, Mimeo)

- PASTORI, Luis, (1981): ***Desarrollo Económico y Cultura. Proposiciones sobre Políticas Culturales***. Caracas, Despacho del Ministro de Estado para la Cultura (Mimeo).

-PUTNAM, Robert D., (1993): ***Para Hacer que la Democracia Funcione, La Experiencia Italiana en la Descentralización Administrativa***. Caracas, Editorial Galac.

- SEGNINI, Yolanda, (1995): ***Historia de la Cultura en Venezuela***. Caracas, Colección Ameritextos, Alfadil Ediciones.

- SILVA TELLEZ, Armando Silva (1993): ***La Ciudad Deseada***. Caracas, FUNDARTE, colección Cátedra Permanente Imágenes Urbanas, No. 2.

- TARRE MURZI, Alfredo, (1972***): El Estado y la Cultura. La Política Cultural en Venezuela***.Caracas, Monte Avila Editores.

- VARGAS A., Iraida y SANOJA O., Mario, (1993): ***Historia, Identidad y Poder***. Caracas, Fondo Editorial Tropykos.

- VARIOS AUTORES, (1992): ***Futuro de la Gestión Cultural en America Latina y el Caribe***. Caracas, Consejo Nacional de la Cultura-Centro Latinoamericano y del Caribe para el Desarrollo Cultural, Organización de los Estados Americanos Departamento de Asuntos Culturales, 1992.

- ZAFFARONI, Cecilia, (1997): El Marco de Desarrollo base: La construcción de un sistema participativo para analizar resultados de proyectos sociales. Uruguay, Ediciones Trilce.

LA PARTICIPATION PUBLIQUE COMME MECANISME DE PROTECTION ET VALORISATION DU PATRIMOINE

Carmen Daly Schelbert1
ICOMOS Venezuela

1.- La culture de nos rêves ou la culture que nous avons

La planification des politiques publiques au Vénézuela a été strictement dirigée vers le développement d'une *société moderne*. Cependant, il existe des indices très précis que nous faisons partie d'une société pré-moderne qui cohabite de façon simultanée avec une autre moderne. Nous rencontrons ainsi 2 réalités simultanées qui cohabitent: une société multiculturelle et multiethnique du XXIe siècle qui vit avec les moyens traditionnels de subsistance du XIXe siècle. Quelques chercheurs dans le domaine social considèrent que le bond vertigineux qui a eu lieu au Vénézuela pendant la première moitié du XXe siècle grâce aux bénéfices économiques dûs au pétrole changèrent le rythme progressif du développement des processus sociaux en divisant et en dénaturant ses vitesses et intensités. La reconnaissance de cette réalite simultanée est une part importante pour surmonter les problèmes qui nous assaillent.

Parmi les traits principaux qui caractérisent notre société on trouve aujourd'hui: le processus du métissage, l'hybridation culturelle, le despotisme comme leadership prédominant, les systèmes d'autorité subordonnés à des réseaux verticaux ou à des structures patriarcales, la cohabitation qui se pose dans les relations de parenté ou de groupes sociaux, la charge émotionnelle qui existe dans les relations entre les individus ou groupes, la solidarité spontanée, l'affection qui fait partie de notre expérience sociale journalière, le manque de séparation claire entre le public et le privé, les économies qui sont de subsistance, les objectifs qui consistent en l'approvisionnement de la consommation intérieure, et la relation avec la nature qui est de caractère consommable adoptif.

Le résultat que nous avons aujourd'hui est celui d'un état surdimentionné et en conflit avec lui-même, une grande partie de la population en situation de pauvreté critique et, ce qui est pire, *l'appauvrissement de la vitalité collective.*

L'une des conséquences est un état général de laisser-aller et une absence d'appréciation envers les manifestations culturelles traditionnelles, et l'abandon du patrimoine culturel du pays. Nous nous trouvons face à un 80% des biens déclarés patrimoine de la nation dans un état de ruine ou de grave détérioration. L'inventaire, instrument primordial de la planification et condition indispensable pour la rédaction de projets, est inachevé.

2.- L'inventaire en tant que processus d'estimation du patrimoine culturel dans des communautés détériorées.

La possibilité qu'une communauté soit effective et créative est en relation directe avec sa culture et son éducation. La resocialisation d'une communauté dans les modes de vie et cohabitation sont liés à la nécessité d'un *changement culturel* dans lequel on peut trouver de nouvelles alliances au service de la communauté.

L'utilisation et revitalisation du Patrimoine Culturel au stade des communautés, et à travers des réseaux de compromis civiques inter-institutionnels, est une alternative réelle pour l'exécution de projets. Cela représente l'une des voies pour éviter la disparition du patrimoine culturel, et en même temps, travailler en vue d'un changement culturel. La prise de conscience des communautés relative à la phrase *"ce qui appartient à tous; nous travaillons tous pour eux"* peut commencer par la réalisation de l'inventaire, à partir d'initiatives communautaires.

Il convient de préciser, qu'en première instance, les nécessités de registre ou d'inventaire des communautés ne sont pas les mêmes que celles que se pose l'Institut du Patrimoine Culturel (du territoire national) ou le Patrimoine local (du territorie municipal). Cependant, les nécessités peuvent être complémentaires si elles sont planifiées de cette façon. Il convient également d'engendrer des produits tangibles de chaque étape de l'inventaire pour la reconnaissance du processus et ne pas négliger l'orientation professionnelle de celui-ci. Le résultat d'un inventaire promu par une communauté en collaboration avec différents organismes gouvernementaux et non gouvernamentaux nous offrira une nouvelle perspective des nécessités culturelles locales et les possibilités d'un début de changement culturel, non seulement dans la communauté, mais aussi dans les sphères gouvernamentales.

La crise sociale qui nous affecte est aussi une *crise culturelle*, ce qui rend impossible les processus de rénovation urbaine. Nous proposons que ce soit la communauté, appuyée par un réseau d'alliances, et une institution culturelle située dans les environs, soutenue par des organismes spécialisés, qui assume quelques uns des processus d'estimation et sauvegarde, spécifiquement, par une série d'activités socio-culturelles consécutives et programmées. On réalise le développement des projets à partir de 3 points de base: 1.- Encouragement de réseaux institutionnels locaux, par des alliances statégiques. 2.- Appropiation, récupération et conservation du patrimoine, par un processus de participation. 3.- Capacitacion pour l'estimation du patrimoine culturel.

3.-Bases legales

Dans le cadre légal qui existe aujourd'hui au Vénézuela, dans lequel se situent les lois et ordonnances qui rendent possible l'insertion de la présente proposition, nous introduisons les dispositions suivantes: En premier lieu, la Constitution Nationale (1961); et, en plus, la Loi du Conseil National de la Culture (1975), la loi abolie des "Antiquités et Oeuvres Artistiques" (1945); la Loi de Protection et Défense du Patrimoine Culturel (1993); la Loi Organique du Régime Municipal (1989) et le Règlement Partiel sur la Participation de la Communauté (1990); la Loi des Attributions Economiques Spéciales pour les Etats Dérivés des Mines et Hydrocarbures (1996), et la Loi du Fonds de Stabilisation Macroéconomique (1997).

[1] Architecte

ISBN 84-89944-74-1



ACTAS DEL COMITÉ INTERNACIONAL DE ICOMOS SOBRE ASUNTOS JURÍDICOS, ADMINISTRATIVOS Y ECONÓMICOS. Nº 2
JOURNALS OF THE ICOMOS INTERNATIONAL COMMITTEE ON LEGAL, ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL ISSUES. N. 2
CAHIERS DU COMITÉ INTERNATIONAL POUR LES QUESTIONS LÉGALES, ADMINISTRATIVES ET FINANCIÈRES. N. 2