

LIBRO BLANCO DE LA GESTIÓN DEL PATRIMONIO HISTORICO-ARQUEOLÓGICO EN LAS CIUDADES PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD DE ESPAÑA

White Book on the management of historical and archaeological heritage in the Spanish Group of World Heritage Cities

Coordinación tècnica: Joan Menchon Bes (1), Juan F. Murillo Redondo (2), Sebastián Rascón Marqués (3)

Redacción tècnica: Antoni Nicolau (4), Teresa Marot (4), Carine Durand (4)

- (1) Ayuntamiento de Tarragona-Grupo Ciudades Patrimonio de la Humanidad.
- (2) Oficina de Arqueología, Gerencia Municipal de Urbanismo, Ayuntamiento de Córdoba-Grupo Ciudades Patrimonio de la Humanidad.
- (3) Servicio de Arqueología, Ayuntamiento de Alcalá de Henares-Grupo Ciudades Patrimonio de la Humanidad.
- (4) Kultura. Ideas y Estrategias para el Patrimonio.

RESUMEN

Se presenta el resumen de los objetivos del Libro Blanco de la gestión del Patrimonio historico-arqueológico del Grupo Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España. Este documento pretende ser una guía para la gestión integral del Patrimonio de las ciudades, como parte esencial de las mismas. Se parte de la vision integral de ciudad y su Patrimonio, como paisaje urbano histórico, y del importante papel que juegan los ayuntamientos como administración próxima a la ciudadanía.

Palabras clave: Grupo Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España, gestión, socialización, investigación, urbanismo, paisaje urbano histórico, smart city, *smart heritage*, libro blanco, sostenibilidad.

ABSTRACT

The summary of the objectives of the White Book on the management of historical and archaeological heritage of the Spanish Group of World Heritage Cities is presented. This document is intended as a guide for the comprehensive management of the heritage of cities, as an essential part of them. It is part of the comprehensive vision of the city and its heritage as a historic urban landscape, and the important role of municipalities as the administration closer to the citizen.

Key words: *Spanish Group of World Heritage Cities, management, socialization, research, planning, historic cityscape, smart heritage, white paper, sustainability.*

1. INTRODUCCIÓN

En 2015 el Grupo Ciudades Patrimonio de la Humanidad, entre otras muchas actividades, ha presentado el Libro Blanco de la gestión del Patrimonio Histórico y Arqueológico.¹ Ha sido coordinado por la mesa de Patrimonio y Urbanismo, y su redacción ha sido encargada a la empresa Kultura Ideas y Estrategias para el Patrimonio. Ha contado con el apoyo financiero del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Se ha de tener en cuenta que las ciudades del Grupo tienen como objetivo estratégico la protección, la conservación y la puesta en valor de su Patrimonio Histórico, más cuando es un recurso que genera o puede generar valor cultural, social y económico.

La madurez del Grupo de Ciudades y la experiencia acumulada permiten establecer los procedimientos necesarios para reforzar la cadena de valor del Patrimonio, fundamentada en la relación de los procesos de protección, generación de conocimiento, conservación, socialización... que conduzcan a una gestión orientada a procedimientos más eficaces, sostenibles, pero sobre todo integrales. Esta filosofía debe garantizar la compatibilidad de todas las dimensiones del Patrimonio, de su gestión y de su uso, así como la mejora de la calidad de vida de los habitantes de los centros históricos.²

Expresa también la necesidad de reorientar la razón de ser, así como redefinir los objetivos y las funciones del Grupo, con un nuevo planteamiento estratégico que permita afianzar sus capacidades en relación a sus propios miembros y delante de las administraciones y organismos competentes en la gestión del Patrimonio Histórico-Arqueológico.

1 Han participado los técnicos Sebastián Rascón Marqués (Ayuntamiento de Alcalá de Henares), Rosa Ruiz Entrecanales (Ayuntamiento de Ávila), José Antonio Estévez y M^a Amparo Fernández Gundín (Ayuntamiento de Cáceres), Juan Francisco Murillo Redondo (Ayuntamiento de Córdoba), Juan José Arteaga (Ayuntamiento de Cuenca), Rosa Gurra Barricote (Ayuntamiento de Ibiza), José Luis Mosquera y Miguel Alba (Ayuntamiento de Mérida y Consorcio de Mérida), Carlos Macarro Alcalde y Manuel García-Conde Angoso (Ayuntamiento de Salamanca), Fátima Melián (Ayuntamiento de La Laguna), Fuencisla García Rubio, Manuel Marcos y Claudia De Santos Borreguero (Ayuntamiento de Segovia), Lluís Balart Boigues, Joan Menchon, Lluís Piñol, Cristòfor Salom, Imma Teixell (Ayuntamiento de Tarragona), María Teresa Musat Hervas y Santiago Bartolomé Hervás (Ayuntamiento de Toledo). Las ciudades de Úbeda y Baeza no se han incorporado por entrar a formar parte del Grupo Ciudades cuando el Libro Blanco estaba ya en marcha.

2 Actualmente el Grupo está constituido por 15 ciudades, que corresponden a 14 nominaciones: Alcalá de Henares (Universidad y Recinto Histórico, 1998); Ávila (Ciudad Vieja e iglesias extramuros, 1985); Cáceres (Ciudad Vieja, 1986); Córdoba (Mezquita-catedral y centro histórico, 1984); Cuenca (Ciudad Histórica amurallada, 1999); Ibiza/Eivissa (Biodiversidad y Cultura, 1999); Mérida (Conjunto Arqueológico, 1993); Salamanca (Ciudad Vieja, 1988); San Cristóbal de la Laguna (1999); Santiago de Compostela (Ciudad Vieja, 1985); Segovia (Ciudad Vieja y Acueducto, 1985); Tarragona (Conjunto arqueológico, 2000); Toledo (Ciudad Histórica, 1986); Úbeda y Baeza (Conjuntos Monumentales Renacentistas, 2003).

2. ELEMENTOS DE REFERENCIA

2.1. Posición de las administraciones locales en el marco legal

Desde una perspectiva legislativa, a los ayuntamientos se les atribuyen funciones complementarias respecto a las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la conservación y protección del Patrimonio Histórico. Así se plasma en la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español. Lo mismo marcan el Real Decreto Legislativo de 18 de abril de 1986 y el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, (Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio). La Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local marca como competencia municipal el Patrimonio Histórico y el Medio Ambiente.

El Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 reconoce la capacidad de la administración municipal sobre el Patrimonio Histórico mediante la licencia urbanística. Pero lo cierto es que hay una concurrencia de funciones con el Estado y las Comunidades Autónomas.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en su artículo 25.2 dice que el municipio ejercerá como competencias propias la protección y gestión del Patrimonio Histórico. Esto plantea un cambio importante pues la detalla como competencia propia asociada al planeamiento urbanístico.

Las Comunidades Autónomas asumen competencias en el Patrimonio Cultural, y establecen distintas categorías de protección, entre ellas los Bienes de Interés Cultural y los Bienes Catalogados. Establecen funciones y municipales en la gestión del Patrimonio Histórico, como la obligación de elaborar de Planes Especiales de Protección en los conjuntos históricos.³

2.2. Patrimonio y cadena de valor

La gestión del Patrimonio Cultural es un proceso ligado a la cadena de valor de la producción del Patrimonio Cultural. Debe estar bien protocolizado y ser flexible para adaptarse a los cambios del entorno. En esta cadena son básicas la investigación, la protección, la conservación, la interpretación, la socialización y la evaluación del impacto del Patrimonio Cultural.

³ Ley 14/2007 de 26 de noviembre del Patrimonio Histórico de Andalucía, que sustituye a la anterior Ley 1/1991 de 3 de julio de Patrimonio Histórico de Andalucía.

Ley 12/1998 de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Illes Balears.

Ley 4/1999 de 15 de marzo de Patrimonio Histórico de Canarias.

Ley 4/1990 de 30 de mayo de Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha.

Ley 12/2002 de 11 de julio de Patrimonio Cultural de Castilla y León, modificada posteriormente por la Ley 8/2004.

Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán.

Ley 2/1999, de 29 de marzo, del Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura.

Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia.

Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid.

Su gestión es inseparable de la gestión urbana. Puede y debe contribuir a la mejora de las condiciones de vida en la ciudad, no como un estorbo o recurso únicamente turístico, alejado del ciudadano.

Su gestión debe relacionarse con la sociedad del conocimiento, abierta a la ciudadanía y capaz de realizar una verdadera transferencia de conocimiento para facilitar cambios reales y mejoras en la sociedad.

2.3. Patrimonio y ciudades históricas

Las ciudades y su Patrimonio Histórico se han configurado y siguen configurando su paisaje urbano y también su territorio. Forman parte de un mismo universo que precisa de una visión y una gestión integral. El Patrimonio Histórico no sólo forma parte de la ciudad, sino que ha sido un factor determinante en su crecimiento y en su transformación.

El concepto de desarrollo sostenible encaja en el ámbito del Patrimonio de las ciudades históricas, que deben ser un ejemplo de sostenibilidad a lo largo del tiempo. Por ello hemos de procurar un desarrollo que combine el equilibrio de “ciudad patrimonial” y “ciudad viva”. El Patrimonio en las ciudades históricas se convierte en un valor dinámico, referente de identidad y factor de desarrollo económico, y a un tiempo el mismo progreso urbano transforma los modos de vida y el propio paisaje urbano. En la ciudad histórica el proceso histórico sigue en marcha.

La complejidad del Patrimonio Histórico de las ciudades del Grupo sobrepasa los criterios por los que se han inscrito en la lista del Patrimonio Mundial. Su gestión se fundamenta en elementos inmuebles asociados a la trama urbana y a la arqueología. Además en las ciudades conviven evidencias patrimoniales inmateriales de gran importancia: la mística en Ávila, los patios de Córdoba, los “castellers” en Tarragona, la huella de Cervantes en Alcalá de Henares...

Esta complejidad se puede sintetizar en la armonía de cuatro grandes ejes:

- Desarrollo y planificación
- Gestión Urbana
- Conservación y explotación
- Gobernanza y relaciones con la ciudadanía (habitantes)

Por ello es fundamental la planificación integral para convertir el Patrimonio en un elemento estratégico, preservarlo, apostar por un desarrollo sostenible y activar estrategias sociales y urbanas que se adapten a las preocupaciones de sus habitantes.

Así Patrimonio y Ciudades históricas es un binomio que se enmarcan en un concepto de Patrimonio relativamente nuevo: se abandona la apreciación del

monumento “per se” y se transforma en una percepción mucho más compleja: el paisaje urbano histórico, que incorpora un espacio habitado y vivo, que se transforma con sus limitaciones, pero que preserva sus valores.

Se han ampliado nuevos aspectos que intervienen en el desarrollo de las ciudades históricas, tales como las prioridades ambientales, que aseguran la sostenibilidad, así como la creciente participación ciudadana.

Estas transformaciones deben considerar múltiples contradicciones que, a menudo, dificultan la gestión del Patrimonio:

- El propio desconocimiento del Patrimonio urbano por parte de sus habitantes.
- La dificultad por parte de los gestores de evitar su deterioro y abandono.
- La visión a menudo estanca del concepto de Patrimonio.
- Las modificaciones funcionales del paisaje urbano.
- La explotación económica del Patrimonio.
- La afluencia masiva de turismo.
- La movilidad y los flujos de desplazamiento.

En este contexto la UNESCO redactó en 2011 la “Recomendación relativa al paisaje urbano histórico”, que postula que todos estos retos se afronten mediante una gobernanza de proyecto global-integral para afrontar el carácter dinámico de ciudades históricas y vivas.

Entre las recomendaciones más importantes, destacan:

- Planteamiento para mantener la identidad del paisaje urbano histórico y de su entorno territorial con la integración de las estrategias de conservación, gestión y ordenación de los conjuntos históricos en los procesos de desarrollo local y de la planificación urbana.
- Desarrollo sostenible: protección activa del Patrimonio y su gestión sostenible que asegure la preservación de los recursos existentes.
- La implicación de todos los agentes, públicos y privados.

El concepto de **paisaje urbano histórico** presupone su complejidad patrimonial, puesto que incluye los diversos rasgos del sitio. Exige un planteamiento global e integrado para alcanzar una conservación y gestión óptimas de los paisajes urbanos históricos y se vincula a la conservación y la calidad de vida, aceptando su carácter dinámico y velando por la diversidad social y funcional de sus espacios.

Además existen aspectos que suponen un impulso en la **socialización del Patrimonio Histórico** en las ciudades históricas para que los residentes interioricen los valores de sus ciudades. El impulso de programas de socialización garantiza identidad, respeto y valoración del Patrimonio, así como la cohesión social o la percepción de pertenencia. Políticas de voluntariado o de campañas de difusión y participación ciudadana son fundamentales, favorecen la cadena

de difusión del Patrimonio y permiten activar colaboraciones en tareas auxiliares relacionadas con la gestión o difusión.

El concepto **smart city** debe tener su aplicación también en el ámbito del Patrimonio: **smart heritage** que se debería fundamentar en la gestión inteligente: visión y gestión integral-eficiencia-calidad del Patrimonio y su gestión multifuncional con todos los aspectos de la gestión urbana (desarrollo urbano, transportes, seguridad, medioambiente, comercio, educación, movilidad y transporte...).

Las ciudades históricas también disponen de un potencial educativo-lúdico importante. La educación formal y no formal (escolares, tercera edad, formación para adultos,..) es un aspecto que precisa estrategias concretas para su impulso.

2.4. La gestión integral del Patrimonio

Por gestión integral del Patrimonio se entiende una visión holística a todos los niveles. En este sentido es fundamental considerar:

- El Patrimonio arqueológico, el Patrimonio construido, el Patrimonio mueble y el Patrimonio inmaterial son un mismo legado.
- El Patrimonio Histórico en todas sus fases de la cadena de valor: protección, conservación, investigación, documentación, socialización...
- Una gestión integral que integre los distintos niveles de la administración.
- Una visión integral desde las políticas urbanas, punto de encuentro entre cultura-urbanismo-grandes estrategias urbanas-movilidad...
- Una integración multipatrimonial, con la consideración de los patrimonios inmateriales asociados.
- La integración y participación de la sociedad civil, y la aplicación del concepto de “open government”.

Los conjuntos de las ciudades históricas se consideran como un elemento único. Los bienes que conforman el Patrimonio Histórico interactúan de forma directa con el devenir de la actividad social en el marco territorial. Por ello es esencial disponer de una gestión del Patrimonio Histórico integral compatible con el desarrollo urbanístico del territorio y revertir en favor de los intereses del conjunto de la comunidad.

En la actualidad nos vemos ante la exigencia de reciclar la ciudad consolidada, poniendo atención a la convivencia entre las tramas existentes, el Patrimonio, y aquellas transformaciones o re-programaciones urbanas que la ciudad necesita, movilidad... Así, los procesos urbanos se convierten en un puente entre pasado y futuro que debe ser capaz de narrar la crónica identitaria de una ciudad, a la vez que contribuir al bienestar colectivo. En definitiva, sostenibilidad urbana.

El Patrimonio Histórico se debe concebir como una realidad cultural única y, por lo tanto, su planificación debe considerarse de forma integral. Es una concepción unitaria del Patrimonio inmueble integrado por elementos arquitectónicos que por su estado de conservación o los criterios de catalogación, pueden ser etiquetados como restos arqueológicos o arquitectónicos. Es en este sentido que al referirnos al Patrimonio Histórico, se debe concebir de forma genérica, con indiferencia que esté bajo o sobre rasante. A ello hemos de sumar el Patrimonio arqueológico mueble, que también forma parte de este todo.

2.5. Gestión organizativa integral del Patrimonio

En general, los recursos empleados en el Patrimonio Histórico son escasos y poco equilibrados. A menudo no existe una priorización conjunta en las inversiones y actuaciones programadas y la capacidad de generación de recursos propios es muy baja.

También se producen multiplicidades de órganos de decisión y de gestión que llevan a una acción poco coherente o indefinida, que se traduce en una diversidad de mensajes hacia el destinatario final: el ciudadano. La gestión en compartimentos estancos, la escasa transversalidad y coordinación impiden la visión integral: aún no se entiende que las actuaciones en las ciudades también son actuaciones en su Patrimonio Histórico. Se precisa de modelos integrados y articulados de gestión que aúnen esfuerzos, unifiquen criterios y se trabaje en la cadena de valor del Patrimonio desde la transversalidad.

Se recomienda ordenar su ejercicio con nuevas fórmulas organizativas, con la creación de un organismo único que asegure una gestión planificada, global y eficaz en todos los aspectos relacionados con la protección, la conservación, la difusión y el uso social del Patrimonio Histórico de las ciudades. La más adecuada es el consorcio, ya existente en algunas de las ciudades del Grupo.

La creación de consorcios como una nueva fórmula organizativa, que unifique criterios, coordine y priorice trabajos, con más agilidad en sus procedimientos y más efectividad en sus resultados, también conlleva una reestructuración del aparato técnico. La dotación de recursos técnicos debería basarse, fundamentalmente, en la reorganización de los recursos humanos actualmente existentes, pero con un organigrama nuevo, adaptado a la nueva organización.

En este sentido, es preferible una organización de trabajo por proyectos, con una gestión más sostenible, flexible y eficaz, en la que se integren los técnicos clave de la organización con profesionales externos especializados en cada tarea. Para ello, es adecuado configurar una planificación estratégica a largo, medio y corto plazo, así como una estructura técnica matricial o en formato red, mucho más adecuada en la organización de proyectos y que se basa en que los técnicos

especialistas de diferentes áreas funcionales trabajan conjuntamente en un proyecto concreto, dirigidos por un responsable del proyecto.

La situación financiera de no pocas ciudades hoy en día dificulta la creación de consorcios, con lo cual se complica, que no impide, el trabajo en red. Ante esta situación se han de utilizar otras fórmulas que permitan la coordinación y la optimización de los recursos: convenios marco, acuerdos, trabajo en equipo...

2.6. Patrimonio Histórico y desarrollo económico

Una consideración integral del Patrimonio y su posicionamiento como uno de los ejes estratégicos de las ciudades motiva un desarrollo económico que no se tiene en cuenta, puesto que aún pesa la idea que es un legado que genera sólo gastos.

En el otro extremo está la explotación turística, concebida como una oportunidad para el desarrollo socioeconómico de las ciudades. El Patrimonio es un atractivo turístico indiscutible y un recurso productivo. Pero hay que considerar las limitaciones para que esta actividad no comporte asumir riesgos: preservación de los monumentos, incomodidad para los residentes, sobrecarga o pérdida de vitalidad, desequilibrios en los usos urbanos por la excesiva "patrimonialización" o su transformación en "parques temáticos" donde los valores del Patrimonio Histórico se devalúan a favor de otros intereses que no garantizan calidad ni autenticidad. Paradójicamente los esfuerzos van por captar el turismo internacional y no la demanda regional o estatal, de proximidad.

Los planes turísticos deben elaborarse con la participación de los técnicos de Patrimonio, actores locales y expertos que permitan adecuar la oferta a una demanda sostenible y basada en un turismo cultural de calidad: analizar los umbrales de la sostenibilidad o sobresaturación, calidad de la experiencia turística en la que intervienen múltiples actores de la ciudad: administraciones, pero también empresas relacionadas con el Patrimonio (guías turísticos, atención al turista...), o el sector hotelero o comercial de las zonas turísticas.

En las ciudades históricas, el Patrimonio no se restringe sólo a su dimensión material (museos, monumentos,..), sino que la propia ciudad histórica manifiesta un Patrimonio intangible también importante que lo convierte en una manifestación cultural integral: la armonía y el interés de un Patrimonio vivo, con el estilo de vida de sus habitantes, sus fiestas y manifestaciones, su gastronomía, su identidad..., valores exportables a una experiencia turística con calidad.

Sin embargo, es recomendable que las ciudades históricas diversifiquen las actividades económicas asociadas al Patrimonio Histórico y evitar que el turismo no se convierta en el único beneficio. Además del turismo, el Patrimonio puede reactivar otros sectores de la economía de las ciudades históricas que deberían impulsarse:

- La apuesta por la investigación del Patrimonio genera conocimiento y puestos de trabajo (universidades, institutos científicos, congresos, seminarios...).
- La propia gestión genera sectores especializados: empresas de arqueología y de restauración, arquitectura, difusión, actividades escolares o didácticas, turismo cultural... y valor añadido en el sector profesional (investigación aplicada, conocimiento, experiencia...).

3. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL

Tras el estudio DAFO de la situación de las Ciudades del Grupo, se marca el correspondiente análisis y las propuestas. Los indicadores utilizados son:

Normativas urbanísticas de preservación de los bienes: están contempladas mediante la Catalogación y los Planes Especiales de Protección, aunque no todas ellas disponen de una revisión periódica o actualización que los adapten a las nuevas problemáticas de las ciudades.

Cartas arqueológicas y áreas de reserva: muchas ciudades, tales como Córdoba, Cáceres, Tarragona y Alcalá de Henares han trabajado en la actualización periódica de los inventarios. Cuenca expresa algunas dificultades en actualizar el inventario. Salamanca y Santiago de Compostela carecen de dicho instrumento.

Se han delimitado áreas de reservas arqueológicas municipales en las ciudades de Alcalá de Henares, Ávila, Córdoba, Mérida, Salamanca, San Cristóbal de la Laguna, Segovia y Tarragona. Sin embargo, se ha de profundizar para evaluar el nivel de efectividad. Cáceres y Santiago de Compostela no disponen de delimitaciones propias. San Cristóbal de la Laguna pone de relieve un nivel medio de efectividad de la zona tampón delimitada por la UNESCO dado que se superpone a la del propio Ayuntamiento.

Planes de conservación preventiva, de riesgo y de arqueología urbana: en general, se ha notado una falta de elaboración de planes de conservación preventiva, prevención de riesgos y de arqueología urbana. Su redacción permitiría a los agentes municipales un mayor control y planeamiento de la protección y la gestión del Patrimonio. Por contra Córdoba ha elaborado una Carta Arqueológica Municipal de Riesgo en el ámbito del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU). El Plan de Gestión de Salamanca identifica en detalle los factores de riesgos y contempla estrategias para afrontar los riesgos naturales, ambientales y antrópicos que afectan al Patrimonio Histórico. San Cristóbal de La Laguna se puede convertir en otro referente en la planificación de riesgos por su participación en el proyecto HERIPROT del Programa europeo INTERREG IVC.

Alcalá de Henares, Ávila, Cáceres, Córdoba, Santiago de Compostela, Salamanca, Tarragona, San Cristóbal de la Laguna tienen una vasta experiencia en la elaboración de planes de rehabilitación urbana. Pueden trabajar conjuntamente

en la elaboración de criterios para planes de conservación preventiva, de prevención de riesgos y de arqueología urbana de las Ciudades Patrimonio de España.

Recursos financieros: es importante elaborar estrategias conjuntas entre las ciudades del Grupo para poder incrementar sus recursos financieros. Mérida es un referente para desarrollar acuerdos de financiación público/privado, con el programa Mecenas, ya consolidado y que anima a las empresas en la financiación de proyectos patrimoniales. La Laguna ha desarrollado un programa de financiación pro-activo, participando en diversos proyectos europeos.

Recursos humanos: se ha de prevenir la superposición de competencias entre técnicos de las diferentes áreas. Córdoba cuenta con dos arqueólogos adscritos a la Gerencia Municipal de Urbanismo y un técnico de turismo adscrito a la Delegación de Patrimonio, Casco Histórico y Naturaleza. Esto permite desarrollar estrategias conjuntas con otras ciudades del Grupo, como Cáceres y Salamanca. La mayoría de las ciudades cuentan con un arqueólogo municipal/técnico de Patrimonio. Aunque su papel es central para gestionar y promocionar los bienes protegidos, es importante recomendar que establezca relaciones transversales con otras instancias municipales que intervienen en el Patrimonio.

Puesta en valor y difusión: los proyectos de puesta en valor del Patrimonio parecen más dirigidos a los turistas que a los vecinos de la ciudad. Las ciudades que más sufren la presión turística pueden diseñar conjuntamente programas de difusión y participación ciudadana para evitar el desinterés por parte de sus ciudadanos. Son un buen ejemplo los programas de Ávila (Patrimonitos y Patrimonio Senior), Mérida (Programa Eméritos del Patrimonio, Proyecto “Escuela adopta un monumento”), Segovia (Foros Participativos para el Patrimonio Histórico y el Turismo) y Tarragona (Festival Tarraco Viva).

Uno de los puntos débiles son los mecanismos de puesta en valor y difusión de Patrimonio, aunque se ha de destacar la importante mejora en temas de accesibilidad con la *Guía de las Rutas Accesibles de las Ciudades Patrimonio*, así como otras en marcha adaptadas a diferentes públicos (turistas, vecinos, escolares...).

Investigación: es uno de los principales motores de conocimiento y puesta en valor del Patrimonio. El Grupo puede generar nuevas sinergias al socializar los resultados de la investigación que realizan. Éstos constituyen una información que permite potenciar y facilitar la gestión de los bienes patrimoniales. Por ejemplo la Carta arqueológica de Cuenca es el fruto la colaboración entre el Ayuntamiento y las universidades.

La colaboración activa con investigadores contribuye a la protección, conservación y difusión. Entre 2001 y 2011, hubo una fructífera colaboración

entre la Gerencia Municipal de Urbanismo y la Universidad de Córdoba, a través de un Convenio para la investigación arqueológica. Las actuaciones han sido esenciales para la Carta Municipal de Riesgo Arqueológico y diseñar programas de difusión del Patrimonio arqueológico. En Cáceres se crea en 2014 el Instituto Universitario de Investigación del Patrimonio (I-PAT), como otro ejemplo para formar profesionales en la gestión patrimonial.

4. OBJETIVOS PARA LA GESTIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO EN LAS CIUDADES

Una vez realizado el análisis, se establece una serie de objetivos estratégicos para mejorar la gestión del Patrimonio Histórico de las ciudades del Grupo, tanto a medio y a largo plazo.

4.1. Objetivos relativos a la valoración, protección y conservación

- Considerar el Patrimonio Histórico como un aspecto estratégico que forme parte de su planteamiento.
- Explorar e impulsar las competencias municipales propias, tal y como se recoge en la Ley 27/2013 en referencia a la protección y gestión del Patrimonio Histórico.
- Simplificar el proceso burocrático y agilizar la tramitación, resolución y ejecución de propuestas.
- Revisar y actualizar de manera periódica los Planes Especiales de protección, catálogos de bienes protegidos y las cartas arqueológicas.
- Elaborar medidas preventivas en relación a los riesgos potenciales.
- Implicar a los ciudadanos, mediante información periódica sobre el estado de los monumentos y buscar su colaboración.
- Potenciar el diálogo entre las distintas áreas municipales para el trabajo en red.
- Poder contar instrumentos de gestión con capacidad jurídica, y por tanto de obligado cumplimiento, como la relación de planes directores y el planeamiento urbanístico, especialmente los planes especiales de protección

4.2. Objetivos relativos a la investigación y conocimiento

- Coordinar los diferentes agentes asociados a la investigación para lograr mejores resultados en las líneas de investigación.
- Impulsar y garantizar que los resultados de los proyectos de investigación sobre el Patrimonio Histórico de cada ciudad sean publicados, difundidos y socializados.

- Apostar por el fomento de la investigación aplicada para que se destine a la mejora de la gestión de las ciudades.
- Crear conciencia de la necesidad de investigar el Patrimonio entre los más jóvenes.

4.3. Objetivos relativos a la gestión

- Asegurar la gestión integral del Patrimonio a través de una coordinación eficaz de los órganos locales, autonómicos y estatales y de acuerdo con las recomendaciones internacionales, tendiendo a la creación de consorcios u otros órganos de gestión compartida.
- Apostar para que el Patrimonio Histórico sea una de las estrategias de ciudad, bajo la base de la gestión integral y la sostenibilidad.
- Crear sinergias y colaboraciones entre los agentes implicados mediante programas de formación y jornadas de trabajo sobre temas transversales.
- Articular los instrumentos de gestión necesarios para mejorar los niveles de autofinanciación.
- Aumentar el impacto social, cultural y económico de la inscripción a la lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO.
- Desarrollar el tejido productivo de la ciudad y del sector profesional relacionado con el Patrimonio.
- Establecer un “Pacto local por el Patrimonio” que garantice los parámetros de calidad en todas las dimensiones de la gestión integral y la implicación de todos los actores.

4.4. Objetivos relativos al uso cultural, la educación, la difusión y la participación ciudadana

- Crear conciencia de la necesidad de difundir y socializar el Patrimonio mediante participación ciudadana.
- Aprovechar los recursos 2.0 para difundir las iniciativas y programas culturales relacionados con el Patrimonio Histórico.
- Ordenar y organizar los recursos patrimoniales como productos culturales.
- Potenciar el valor de las ciudades históricas como recurso educativo.
- Aumentar las audiencias y mejorar la calidad de la visita.
- Mejorar la calidad de vida de los habitantes.
- Convertir todas las ciudades del Grupo en un destino turístico relacionado con el turismo cultural de calidad.

5. CRITERIOS Y PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN

El tema central del Grupo es el binomio Patrimonio Histórico en los centros históricos y desarrollo urbano: facilitar los medios para mejorar la gestión de las ciudades de tamaño medio en relación al Patrimonio Histórico y sentar las bases para un desarrollo sostenible de las respectivas ciudades con el fin de mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos y un desarrollo urbano equilibrado.

5.1. El marco legislativo

El grueso de las competencias en Patrimonio Histórico están depositadas en las Comunidades Autónomas, si bien el Estado se reserva una competencia fundamental: la política internacional en relación con la cultura y el Patrimonio, y con ello la alta representación ante la UNESCO.

El Estado además tiene competencias en armonización legislativa y coordinación de servicios, y puede actuar en la protección del Patrimonio ante casos de expolio.

Los Municipios tienen competencias en materia de Patrimonio asociadas a la labor de protección, vinculadas a los instrumentos de planificación urbanística. También pueden ejercer competencias en relación al Patrimonio en sus funciones de fomento del turismo y de políticas activas de promoción urbana y de actividades de difusión cultural.

Sin embargo son las Comunidades Autónomas las que tienen mayores competencias. Así es importante que se articulen mecanismos para la toma de decisiones y la gestión consorciada entre Municipios y Comunidades Autónomas en las ciudades Patrimonio de la Humanidad, tendiendo a un acercamiento de los niveles más cercanos al ciudadano para la toma de decisiones estratégicas.

5.2. La definición del Grupo

El Grupo de Ciudades ha velado para potenciar la significación del Patrimonio Histórico con estrategias que han permitido avanzar en la puesta en valor y en la consideración de este activo en todas las ciudades. Pero es necesario anticiparse a nuevos retos y consolidar su posicionamiento alcanzando reconocimiento y prestigio en el ámbito de la gestión del Patrimonio Histórico en ciudades históricas.

Es necesario que Grupo se consolide como un grupo de interés, un *lobby*, y a un tiempo una plataforma dinámica, de prestigio técnico que sea referente en el ámbito de la gestión integral y del conocimiento del Patrimonio en ciudades históricas.

5.3. Sello de Calidad-Decálogo de compromiso

Se propone un **decálogo de compromiso** por parte de las ciudades que lo componen con la finalidad de establecer unos parámetros de calidad y de prestigio. Esto supone un Sello de Calidad para las ciudades que forman parte del Grupo y, a la vez, éste se convierte en un referente en el ámbito de la gestión integral del Patrimonio a nivel nacional como internacional:

1. **Incluir la protección del Patrimonio Histórico como uno de los aspectos centrales de la visión de futuro de cada ciudad:** debe formar parte de las líneas estratégicas de la gobernanza municipal y debe incluirse en todas sus políticas: urbanismo y desarrollo, movilidad, Smart city, educación, activación económica, turismo, participación ciudadana...
2. **Una visión integral de la gestión del Patrimonio Histórico** para unificar criterios e integrarse en la planificación de la ciudad como un espacio vivo y en transformación continua.
3. **Una gestión consorciada por parte de los distintos niveles de la administración pública implicados en el Patrimonio Histórico**, puesto que asegura una mayor eficiencia en la gestión, y con la posibilidad de aportaciones del sector privado.
4. **Desarrollar sistemas de protección integral con delimitación de áreas de impacto bajo el concepto de paisaje urbano histórico**, que aseguren la protección completa del bien y su entorno, así como el desarrollo de políticas de conservación preventiva.
5. **Trabajar para la revalorización de toda la cadena de valor del Patrimonio Histórico**, actuando en todas sus fases: protección, investigación, conservación, puesta en valor, difusión y socialización.
6. **Implicar a la ciudadanía en la conservación y el disfrute de los valores del Patrimonio Histórico**, con programas de participación ciudadana de manera continua, y favorecer la mejora de la calidad de vida de los habitantes.
7. **Integrar el Patrimonio Histórico en las políticas de promoción económica de la ciudad** es un factor de desarrollo económico sostenible.
8. **Desarrollar sistemas de buenas prácticas en la gestión integral y sostenible del Patrimonio Histórico y de la ciudad**, mediante criterios sostenibles y acciones coherentes.
9. **Promover sistemas colaborativos de financiación del Patrimonio Histórico**, con nuevas formas de financiación público-privada, subvenciones, ayudas en el marco europeo...
10. **Desarrollar políticas de turismo sostenible y de calidad**, con la aplicación de los principios de la Carta Internacional sobre el Turismo Cultural (Icomos 1999) y la Carta del Turismo Sostenible (1995).

5.4. Funciones y actividades

En este contexto, se propone que el Grupo desarrolle las siguientes funciones:

- Actuar como un grupo de interés (lobby) en defensa de los intereses de las ciudades históricas que apuestan por el Patrimonio como una estrategia para su desarrollo.
- Fomentar la cooperación y reforzar alianzas, colaboraciones y establecimiento de redes con instituciones afines estatales e internacionales de manera activa.
- Erigirse como plataforma especializada en temas relacionados con la gestión de paisajes urbanos históricos y de su entorno territorial, y de su visión integral, especialmente en los ámbitos de la formación, la investigación y el asesoramiento.
- Disponer de una planificación estratégica mediante programas o planes de acción a medio y largo plazo, con objetivos y estrategias claros a alcanzar.
- Establecer criterios de buenas prácticas en la gestión holística del Patrimonio.
- Instaurar un sistema de evaluación de la calidad para los miembros del Grupo con la finalidad que cumplan el decálogo y se consolide así el prestigio de la asociación.
- Promover el desarrollo de normas de estandarización en la gestión integral del Patrimonio Histórico en las ciudades históricas.
- Concurrir a ayudas públicas o impulsar proyectos en común con otras asociaciones que favorezcan el desarrollo de trabajos de investigación aplicada de interés para las ciudades del Grupo.

Actividades y servicios a realizar y potenciar:

- Ser más activos en la participación del Grupo en organizaciones afines y en reuniones o congresos especializados.
- Potenciar la actividad formativa y de asesoramiento para los propios miembros del Grupo y para instituciones de ciudades externas.
- Potenciar la elaboración de un programa de empleo-formación para las ciudades, patrocinado por el Ministerio de Empleo.
- Establecer un sistema de trabajo en red entre las ciudades del Grupo para compartir experiencias, metodologías...
- Buscar sinergias con agentes relacionados con la actividad del Grupo o de las ciudades del Grupo: federaciones municipalistas, consorcios de turismo, empresas privadas...
- Crear un Observatorio de Ciudades históricas en el que se investigue sobre los aspectos y las problemáticas comunes y que aporte información de valor y útil al sector: homologación, desarrollo de pautas y criterios para todos los

ámbitos de la gestión del Patrimonio, uso de las TIC's en el Patrimonio, Smart Heritage, usos sociales del Patrimonio.

- Proponer al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte que el Grupo disponga de una silla en el Consejo Español de Patrimonio, organismo de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre políticas de Patrimonio Cultural.
- Proponer al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte la redacción –con la participación activa del Grupo- de un Plan nacional de Ciudades Históricas, similar al creado para las Catedrales, con una aportación económica fija por parte del Ministerio en su financiación regular.
- Negociar con el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y con el Ministerio de Fomento que una parte fija del 1,5% de las inversiones destinado a la protección del Patrimonio Cultural se destine anualmente a las ciudades históricas.
- Crear una comisión del Grupo que estudie la viabilidad de crear una tasa turística –como la existente en Francia- por parte de todas las ciudades del Grupo y destinada a la conservación del Patrimonio Cultural.
- Establecer una relación estable y permanente con la representación de España ante la UNESCO (Embajador) con el fin de influir en la toma de decisiones de las comisiones y plenarios del organismo internacional.
- Impulsar los Pactos locales por el Patrimonio, como un instrumento de las administraciones locales para garantizar el compromiso de todos los actores implicados y la calidad en su gestión.
- Tener una participación activa en la Comisión UNESCO de España, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- Promover la celebración conjunta del Día del Patrimonio con la participación del Ministerio y las Comunidades Autónomas.
- Dotarse de un cuerpo técnico (formado por los propios técnicos de los Ayuntamientos y por colaboraciones exteriores) para defender ante la UNESCO y otras organizaciones y/o autoridades la viabilidad de ciertos proyectos de renovación urbana siempre y cuando sean respetuosos con el Patrimonio Histórico. En este sentido, el Grupo puede tener una labor de asesoramiento y defensa de intereses para el conjunto de ciudades que forman parte

5.5. Criterios y propuestas

En base a los objetivos planteados y partir de la documentación de la que se dispone, se proponen unos criterios y propuestas generales que afectan a todas o a la mayoría de las ciudades del Grupo.

5.5.1. Criterios generales

Política urbanística

- Integrar el Patrimonio en la gestión urbana general, asegurando su protección y mejorando su posicionamiento y su puesta en valor en el entramado urbano y, al mismo tiempo, dotando a la ciudad de instrumentos flexibles, sostenibles y eficaces para su regulación.
- Crear mecanismos de trabajo transversal y de colaboración con todos los agentes implicados (Ayuntamientos, Comunidades Autónomas, universidades, entidades locales...).
- Impulsar un crecimiento urbanístico respetuoso con el Patrimonio Histórico de la ciudad y que se convierta en un valor añadido en cualquier toma de decisión.
- Realizar el asesoramiento y el control en el impacto patrimonial, de conservación, viabilidad y gestión de los proyectos de obra de gestión municipal.
- Realizar el control y la coordinación de los trabajos arqueológicos o de restauración de obras de mantenimiento en la ciudad.
- Impulsar la actualización, la informatización y la consulta on-line del catálogo derivado de la ordenación urbanística, así como unificarlo con otros catálogos existentes, en los que se integren todos los ámbitos patrimoniales y cronológicos.

Política cultural y patrimonial

- Potenciar la conservación y la gestión arqueológica y su investigación, así como para difundir sus resultados y que se convierta en un elemento de ocio cultural.
- Elaborar planes directores para aquellos elementos patrimoniales que precisen una planificación multisectorial en los que se definan los criterios, los procedimientos y las fases.
- Establecer y disponer dispositivos adecuados de interpretación y difusión del Patrimonio, tanto para ofrecer con una visión global (paisaje urbano histórico), como visiones específicas para los elementos singulares de la ciudad: musealización y adaptación de los espacios a la visita, centro de interpretación, elementos de divulgación y publicaciones...
- Ofrecer el Patrimonio de la ciudad, no como una suma de recursos, sino como un producto cultural único: homogenización de la señalización, materia de promoción (folletos, guías, apps...), establecimiento de rutas e itinerarios, unificación de los horarios de visita y tarifas, de transportes públicos adecuados.

- Vincular el Patrimonio monumental de las ciudades con la generación de actividades relacionadas con la difusión, el aprendizaje y el ocio cultural para todo tipo de público: turistas, escolares, universitarios, familias. Se puede optar por una programación estable a lo largo del año que se puede complementar con un hito cultural de gran impacto, como es el caso del Festival Tarraco Viva, que puede tomar formas muy diversas según la ciudad (festival de teatro, de cine, fiestas, gincanas fotográficas, jornadas de ornamentación floral o de exhibición de obras de arte contemporáneas en espacios patrimoniales...).
- Elaboración de un plan de usos de los espacios patrimoniales para ampliar, equilibrar y armonizar funcionalidades.

Política de movilidad y transporte

- Disponer de una red de transporte sostenible y que facilite la conexión de los elementos patrimoniales con el fin de que el planeamiento de la movilidad no afecte de manera negativa al Patrimonio.
- Establecer rutas e itinerarios que equilibren los flujos de visitantes y faciliten la movilidad en los puntos de más sobrecarga.

Política ciudadana

- Fomentar la concienciación de la población sobre la significación del Patrimonio Histórico, potenciar su participación y que se convierta en un factor para la forja de la identidad colectiva y la mejora de su calidad de vida.

Política de fomento económico

- Convertir el Patrimonio en un factor de dinamización económica, a la vez que fomentar y mejorar la formación de profesionales y la creación de empresas especializadas en el Patrimonio.
- Fomentar la participación del sector empresarial en el apoyo y la financiación de propuestas asociadas al Patrimonio.

Política turística

- Impulsar políticas para que el Patrimonio Histórico sea un motor de un turismo cultural de calidad.

Política de educación

- Desarrollar estrategias para convertir la educación basada en el Patrimonio en una línea estratégica y como recurso educativo prioritario.

5.5.2. Propuestas generales

Mejora de la gestión y tratamiento integral del Patrimonio: las ciudades del Grupo deben trabajar en la mejora de los mecanismos de gestión y de tratamiento integral del Patrimonio, en aras de la unificación de políticas y acciones, la

racionalización de los recursos humanos y económicos y el aumento de la eficacia y la eficiencia. Uno de los instrumentos útiles son los Planes de gestión, donde se fija una hoja de ruta.

Es necesario ordenar y priorizar las acciones y las estrategias a corto, medio y largo plazo. Así se debería simplificar la gestión, priorizar y, al mismo tiempo, reorganizar y potenciar los esfuerzos y la cooperación entre las instituciones y los agentes implicados. Pero ante todo se debe hacer una apuesta sólida, seria e integral de cada ciudad por el patrimonio.

El Patrimonio Histórico es un activo que, correctamente gestionado:

- Singulariza, diferencia e identifica la ciudad.
- Debe convertirse en un elemento de dinamización económica y de desarrollo local.
- Proporciona cohesión e identidad a sus ciudadanos y al territorio que articula.
- Incrementa el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos.
- Constituye un polo de atracción de turismo de calidad y de alto nivel.

La apuesta por la puesta en valor del Patrimonio Histórico con un enfoque integral, innovador y actual debe convertirse en un verdadero compromiso para el futuro de la ciudad y, por tanto, es necesario que sea un elemento influyente en cualquier decisión estratégica de la ciudad.

Mejora en la participación y en la coordinación de las ciudades con el Grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad: la experiencia en la elaboración de este documento muestra la necesidad de mejorar la comunicación entre el Grupo y los técnicos de Patrimonio de cada una de las ciudades. También es importante dotar al Grupo de mecanismos más ágiles para tener en consideración temas de tipo más puramente técnico. Asegurar una política de trabajo en red, tanto en el interior y como en el exterior del mismo, reforzar las sinergias y complicidades con ciudades con el fin de compartir experiencias y aunar esfuerzos, trabajar en proyectos comunes o disponer de un laboratorio de experiencias ya realizadas por otras ciudades. En este sentido, es importante la participación del Grupo y de las distintas ciudades en foros de cooperación a nivel nacional e internacional.

Hacia formas organizativas más ágiles: la gestión de las ciudades históricas en el siglo XXI requiere formas organizativas y centralizadas que aseguran la coordinación y eficacia.

Actualmente, las ciudades de Alcalá de Henares, Cáceres, Cuenca, Ibiza, Mérida, Santiago de Compostela y Toledo disponen de la figura del consorcio. Sería conveniente que el resto de ciudades del Grupo tiendan a derivar a formas de gestión similares, que permitan:

- Reorganizar los recursos humanos de los distintos servicios municipales implicados y mejorar su coordinación.
- Instaurar una organización de trabajo por proyectos transversales, que permiten una gestión más sostenible, flexible, interdisciplinar y eficaz.

Mecanismos para la autofinanciación: con la situación económica actual es necesario que las ciudades elaboraren nuevos mecanismos de autofinanciación: alquiler de espacios patrimoniales, las celebraciones ciudadanas festivas en espacios monumentales (conciertos, pases de cine, teatro), comercialización de productos derivados, etc., siempre respetando los valores excepcionales del Patrimonio.

Revisión y actualización de los instrumentos de protección y gestión: es importante revisar y actualizar los instrumentos de protección y gestión, tender a su unificación, así como la elaboración de aquellos instrumentos de los que no disponen, con el establecimiento de pautas y criterios comunes de actuación para toda la ciudad.

Igualmente, es importante que los instrumentos de protección sean accesibles a la ciudadanía vía on-line.

La socialización del Patrimonio en el siglo XXI: las ciudades, en general deben actualizar sus sistemas de difusión y socialización del Patrimonio bajo nuevos criterios, no como una suma de monumentos, sino favoreciendo la comprensión del hecho urbano, sus especificidades, su transformación y su evolución desde los orígenes hasta la actualidad.

Su socialización, la puesta en valor y la presentación debe obedecer a las expectativas de la ciudadanía y de los visitantes, mediante mecanismos de participación ciudadana y de criterios de turismo cultural con calidad.

Es importante involucrar a los ciudadanos en la preservación de los bienes, dotar a la ciudad de un discurso histórico coherente, diversificar las claves de interpretación de los monumentos, yacimientos y equipamientos museísticos y elaborar planes de usos en los espacios patrimoniales.

Smart Heritage: apostar y tender hacia una gestión inteligente del Patrimonio en todos sus aspectos: protección, conservación, investigación, difusión y socialización... con el uso eficaz y justificado de las nuevas tecnologías para la mejora de la gestión, la optimización de recursos, la eficacia técnica y comunicativa, siempre dentro del marco de la sostenibilidad.

5.6. Pacto por el patrimonio

Las propuestas que se establecen para el Grupo y para las ciudades culminan en la creación de un ***Pacto de Estado sobre el Desarrollo Urbano Sostenible y el***

Patrimonio Histórico, que implique todos los niveles decisorios sobre Patrimonio y desarrollo sostenible y que asegure el cumplimiento del decálogo establecido en el Sello de Calidad.

La creación de este pacto dota al Grupo de valor añadido en el marco de la gestión del Patrimonio y debería convertirse en un Pacto de Estado en el que estuvieran implicados el Grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España, más de un ministerio del Gobierno de España (por ejemplo, Educación y Cultura, Fomento, Industria, Energía y Turismo), así como organismos estatales consagrados a la salvaguarda del Patrimonio. También debería estar suscrito por las Comunidades Autónomas y derivar en una concreción efectiva en el ámbito local.

En el ámbito local, se recomienda establecer un **Pacto por el Patrimonio**; un acuerdo entre todos los sectores y los actores relacionados con la gestión, explotación o uso del Patrimonio Histórico en el ámbito local (administración, partidos políticos, sindicatos, asociaciones ciudadanas y culturales, universidades o centros de investigación, propietarios de bienes, instituciones culturales y museísticas, sector turístico, hotelero y comercial...), con la finalidad de establecer compromisos para garantizar los parámetros de calidad y las buenas prácticas en todas las dimensiones de la gestión integral del Patrimonio Histórico de las ciudades históricas, especificadas en los parámetros de calidad especificados en el Sello de Calidad.