

Conclusiones de la jornada técnica «Reflexiones sobre la Evaluación de Impacto Patrimonial y la implantación de los planes de salvaguarda en el patrimonio cultural» (Córdoba, 28 de noviembre, 2025)

Introducción

La jornada técnica se articuló en torno a dos ejes complementarios: la Evaluación de Impacto Patrimonial (EIP) y la implantación efectiva de los planes de salvaguarda en el patrimonio cultural. En un contexto marcado por el aumento de riesgos derivados del cambio climático, los conflictos, los desastres complejos y las presiones del desarrollo, ambos bloques pusieron el foco en la necesidad de pasar de los marcos normativos y las recomendaciones internacionales a una práctica operativa, integrada en la gestión cotidiana de los bienes. Desde el enfoque estratégico de ICOMOS y la UNESCO hasta la experiencia aplicada en casos reales, la jornada evidenció que la protección del Valor Universal Excepcional y del patrimonio en general exige herramientas rigurosas, coordinación interinstitucional, participación de las comunidades y una adaptación de los marcos jurídicos que garantice seguridad y eficacia en la toma de decisiones.

Bloque “La Evaluación de Impacto Patrimonial. Aplicación y gestión”

Consideraciones previas

En los últimos decenios, en especial desde la edición de la Recomendación de la UNESCO de 1972 relativa a la protección, en el ámbito nacional, del patrimonio cultural y natural, los órganos consultivos del Comité del Patrimonio Mundial (ICCROM, ICOMOS, UICN) han procedido a la elaboración de una serie de documentos de orientación de carácter específico y ello con la intención de tratar de ayudar a los distintos Estados Partes a conseguir las mejores prácticas de conservación del y para el patrimonio. Entre dichos documentos se encuentran dos de fundamental carácter:

- La Guía del ICOMOS sobre Evaluaciones de Impacto Patrimonial en los bienes culturales del Patrimonio Mundial de 2011, y
- La Nota de Orientación sobre Evaluación Ambiental Patrimonial Mundial de la UICN de 2013.

Desde la publicación de dichos documentos el Comité de Patrimonio Mundial ha invitado a los Estados Parte a hacer buen uso de estos como base de orientación para el mismo momento e instante en que se solicite el encargo y la revisión de las Evaluaciones de Impacto Patrimonial (EIP).

Las Evaluaciones de Impacto sobre el Patrimonio son análisis específicos de una actuación que se centran en el efecto potencial sobre el Valor Universal Excepcional

(VUE) de un lugar del patrimonio y otros valores del mismo o de la conservación, y en base a ello deben entenderse como una herramienta clave para identificar, evitar y minimizar todo impacto negativo.

En el contexto de los bienes inscritos en la lista de Patrimonio Mundial, una EIP debe centrarse en identificar y evaluar los impactos negativos y positivos sobre los atributos que transmiten el VUE del bien. Ello implica determinar si la acción proyectada y propuesta afectará, en primer término, al propio VUE como a otros valores patrimoniales o de conservación. Como cualquier acción propuesta esta no debe ir en detrimento del VUE de un bien, y en este sentido el enfoque de la EIP debe ser capaz de cambiar de ¿Cuál es el impacto de una acción, proyecto o plan? a ¿Cuál es el impacto sobre el VUE?. Es decir, la EIP no debe definirse como un documento posterior ad hoc, justificativo de una acción sobre el bien o el ámbito mismo, sino, y con carácter previo, como el documento que define los valores patrimoniales y que concreta las consecuencias que sobre los VUE se puedan derivar de una posible acción, considerando además el impacto ambiental y social en su conjunto y no de modo independiente.

La pretensión y fin de las EIP no es otra que la de proteger el VUE de los bienes Patrimonio Mundial y con ello gestionar la continuidad y el cambio que se proyecte, informando de modo tal que pueda realizarse una buena toma de decisiones en el contexto de la Convención para Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de la UNESCO, (Convención del Patrimonio Mundial. UNESCO. 1972).

Lo expuesto no debe limitarse al patrimonio mundial, sino al Patrimonio Cultural en general y a las figuras protectoras, de gestión y salvaguarda del mismo, incluyendo los marcos legislativos y de ordenación del territorio en todos sus sentidos y ámbitos.

Cabe manifestar que las Directrices Prácticas de la UNESCO (versión de junio de 2019), manifiestan, entre múltiples cuestiones, que las EIP:

- Ayudan a un desarrollo sostenible (punto 14 bis).
- Obligan a comunicar, con carácter previo, cualquier actuación sobre un bien inscrito en la lista de Patrimonio Mundial a la UNESCO (puntos 110, 112, 118bis, 172).
- Deben ser redactadas por expertos en los diferentes VUEs que se sitúen en el bien inscrito en la lista de Patrimonio Mundial.
- Debe promover y fomentar la participación efectiva, inclusiva y equitativa de los titulares de derechos, incluidos los pueblos indígenas, las comunidades locales y otras partes interesadas (puntos 12, 14 bis, 39 y 119).
- Identificar posibles alternativas y valorar sus repercusiones (punto 118 bis).
- Valorar tendencias más amplias e impactos acumulativos (puntos 111d, 112).
- Deberán entenderse como un proceso no lineal (punto 111c).
- Deberán integrarse en los sistemas de gestión del bien (puntos 108, 110).

La experiencia y buen hacer: Las Evaluaciones de Impacto Patrimonial, poderosa herramienta para la gestión del Patrimonio

El desarrollo de la ponencia pone en contexto real las recomendaciones y directrices que establece la UNESCO a los efectos de proteger, con carácter previo, los VUEs de los bienes inscritos en la lista de Patrimonio Mundial. Los ejemplos expuestos antecesores de las Directrices establecidas por la UNESCO y más allá de mostrar su buen hacer, son clara muestra del proceder a seguir a la hora de intervenir en los bienes Patrimonio Mundial, entre otros:

- Desarrollo sostenible.
- Análisis y estudios con carácter previo a diferentes actuaciones sobre bienes inscritos en la lista de Patrimonio Mundial.
- Equipos de expertos en cada uno de los bienes afectados.
- Fomento de la participación ciudadana con carácter efectivo, inclusivo y equitativo.
- Identificación de posibles alternativas y sus repercusiones.

Conocimiento y análisis. La realidad actual

Fruto del conocimiento que se muestra por parte de los ponentes respecto a las Directrices Prácticas de la UNESCO, y en mayor medida, del adquirido a través de los análisis realizados sobre las múltiples EIPs que afectan al Patrimonio Mundial del territorio nacional y a las que han tenido acceso desde sus puestos como miembros del Ministerio de Cultura y de la CAPI de Icomos-España, surge la necesidad de aclarar conceptos, términos, protocolos, fundamentos jurídicos, etc... que permitan entender cómo actuar en los ámbitos de los bienes inscritos en la lista de Patrimonio Mundial sin afectar negativamente a los mismos y dando cumplimiento a las Directrices Prácticas de la UNESCO.

Las dudas y preocupaciones. El cómo proceder

El debate abierto entre ponentes y asistentes muestra una absoluta preocupación por parte del foro presente en la sala. Las dudas, más allá de las de carácter técnico que abarcan conceptos y protocolos a seguir, se ponen de manifiesto, sobre todo, en la elevada inseguridad jurídica y temor de los presentes al carecer las Directrices Prácticas de la UNESCO de un encaje en el actual sistema legislativo y normativo que, en algunos casos puede contradecir normas ya existentes.

Aprendizajes de la Jornada de Córdoba

No cabe duda del interés generado sobre la necesidad de entender y saber utilizar, con seguridad jurídica, las Evaluaciones de Impacto Patrimonial, manifestándose estas como la mejor de las herramientas para la gestión del Patrimonio. El desarrollo de la jornada técnica ha puesto en contexto real las dificultades y necesidades que conlleva el actuar bajo las recomendaciones y directrices que establece la UNESCO a los efectos de proteger, con carácter previo, los VUEs de los bienes inscritos en la lista de Patrimonio Mundial. Por ello se hace necesario e imprescindible que:

- Se formalicen cursos teóricos y prácticos, que no jornadas, sobre los procedimientos a seguir que establece la UNESCO en sus Directrices Prácticas a la hora de redactar y evaluar una EIP.

- Adaptación o figuras de transposición de los actuales regímenes legislativos y normativos a las Directrices prácticas de la UNESCO de modo tal que se disponga de una seguridad jurídica a la hora de redactar y evaluar las EIP.

Bloque “La implantación de los planes de salvaguarda en el patrimonio cultural”

Consideraciones previas

En los últimos meses y años, el Patrimonio Mundial ha sufrido graves daños como consecuencia de la ocurrencia de riesgos de efectos catastróficos que confirman la urgencia de implementar estrategias de prevención, respuesta y recuperación. Por ejemplo, UNESCO ha verificado cientos de bienes culturales dañados en zonas de conflicto como Ucrania (UNESCO, 2025). Además, un análisis conjunto de la World Resources Institute (WRI) y UNESCO identifica que aproximadamente el 73 % de los sitios terrestres del Patrimonio Mundial están altamente expuestos a al menos un riesgo severo vinculado al agua (estrés hídrico, sequía, inundaciones fluviales o costeras) (WRI y UNESCO, 2025).

Estas realidades exigen que los bienes patrimoniales consideren las amenazas tradicionales junto con los fallos operativos, el riesgo climático y los escenarios complejos de desastre.

Misión de ICOMOS: funciones que activamos desde esta Jornada

Según sus estatutos y documentos oficiales, ICOMOS desempeña entre otras tareas el vincular organismos, instituciones y personas implicadas en la conservación del patrimonio; recopilar, estudiar y difundir información sobre principios, técnicas y políticas de salvaguardia; fomentar la adopción e implementación de recomendaciones internacionales; participar en la formación de especialistas (ICOMOS, 2024).

Esta jornada técnica aplica esas misiones al conectar actores, compartir conocimientos y promover una visión práctica de la gestión de riesgos patrimoniales.

Marco estratégico: el Triennial Scientific Plan (TSP) 2024-2027 de ICOMOS

En la Asamblea General de 2023 de ICOMOS se adoptó como tema para el Plan Trienal 2024-2027: “TSP 2024-2027 - Disaster and Conflict Resilient Heritage – Preparedness, Response and Recovery” (ICOMOS, 2024). Todos los comités nacionales, científicos e internacionales de ICOMOS están alineando sus actividades, simposios y programas de formación con este Plan (ICOMOS, 2025).

Por tanto, el compromiso de ICOMOS con los temas tratados en Córdoba es permanente y forma parte de una estrategia global que busca traducir los estándares en práctica.

Aprendizajes de la Jornada de Córdoba

Del papel a la operatividad: Los planes de salvaguarda son herramientas de gestión de riesgos catastróficos que, partiendo del análisis de riesgos, definen las estrategias de prevención, respuesta y recuperación post-catástrofe de las instituciones que custodian bienes culturales. Su implementación resulta fundamental no solo como un documento de referencia, sino como herramienta activa para la gestión cotidiana, lo que pone de relieve la importancia de implementar el plan en el día a día institucional. Asimismo, es imprescindible analizar los riesgos específicos de cada institución y adaptar los planes a sus características particulares, de modo que las acciones previstas respondan realmente a sus vulnerabilidades y necesidades. Además de seguir trabajando en mejorar la capacidad de respuesta ante unas catástrofes, es vital implantar medidas preventivas que minimicen la probabilidad de que estas situaciones ocurran. Su implementación es, por tanto, la garantía de que un plan de salvaguarda es un documento vivo que se revisa y actualiza de manera continua.

Gobernanza y coordinación interinstitucional: Es esencial integrar el patrimonio en los sistemas de Protección Civil y establecer protocolos claros con todos los agentes implicados en la gestión de desastres (bomberos, policías, gestores y con la propia comunidad).

Evaluación de Impacto Patrimonial (EIP): Tanto en fase ex-ante (antes de obras, instalaciones, cambios de uso) como ex-post (tras incidentes) sirve para anticipar y aprender.

Comunidades locales como pieza clave: Las comunidades y agentes territoriales aportan conocimiento que debe ser integrado en la preparación, respuesta y recuperación de bienes patrimoniales.

Riesgo climático y complejo: Los escenarios de inundación, tormenta integrada, sequía prolongada o intersección de amenazas requieren que los planes se revisen en clave de cambio climático y resiliencia.

Referencias:

- ICOMOS. (2024). *ICOMOS: Our mission and values*. <https://www.icomos.org/icomos-our-mission-and-values/>
- ICOMOS. (2024). *Statuts de l'ICOMOS (Amended 2022)*. https://admin.icomos.org/wp-content/uploads/2012/11/05-BTEXTS_EN_Statuts_20221205amended.pdf
- ICOMOS. (2025). *2025 ICOMOS Scientific Symposium*. <https://www.icomos.org/evenement/2025-icomos-scientific-symposium/>
- UNESCO. (2025, 22 sept). *Damaged Cultural Sites in Ukraine verified by UNESCO*. <https://www.unesco.org/en/articles/damaged-cultural-sites-ukraine-verified-unesco>

ICOMOS

Comité Nacional Español

CONSEJO INTERNACIONAL DE MONUMENTOS Y SITIOS

- World Resources Institute y UNESCO. (2025, 1 jul). *Growing Water Risks Threaten UNESCO World's Most Cherished Heritage sites*. <https://www.wri.org/insights/water-risks-unesco-world-heritage-sites>
- UNESCO (1972). Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural. París: UNESCO. <https://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf>
- UNESCO (última versión julio 2025). Directrices prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial. <https://whc.unesco.org/en/guidance-toolkit-impact-assessments>