

POLÍTICA GENERAL DE PROTECCIÓN Y ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN EN EL CASCO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE JAÉN

Por *M.^a del Carmen Pérez Martínez**

*Juan de la Casa Higuera***

*Juan Domingo Aguilar Peña***

(*) Grupo de Investigación del Patrimonio
Arqueológico de Jaén

(**) Grupo Jaén de Técnica Aplicada

CON el presente artículo pretendemos realizar una pequeña síntesis de la cobertura legal sobre Patrimonio que envuelve el casco histórico de la ciudad de Jaén. El Grupo de Investigación de Técnica Aplicada de la Escuela Politécnica de la ciudad de Jaén es el impulsor de este trabajo como parte integrante del minucioso estudio que vienen realizando para la implantación de energías renovables en nuestro Casco Histórico (Proyecto RE-BUILD), proyecto cofinanciado por el Ayuntamiento de Jaén y la Dirección General XVI de la CE.

En los últimos tiempos, la preocupación por los centros históricos de las ciudades es cada vez mayor para todos aquellos que trabajan sobre el espacio urbano; es más, en ocasiones se convierte en un reto insalvable por la complejidad morfológica de los mismos. Por un lado, encierran en su interior todo el pasado histórico de la ciudad que es necesario proteger, conservar y en la mayoría de los casos rehabilitar; por otro, presenta importantes carencias infraestructurales que degradan el nivel de vida convirtiendo a estas áreas en centros marginales.

Ante esta situación, nos encontramos con dos necesidades conceptualmente enfrentadas, es decir, ¿cómo podemos articular conservación-protección con reforma interna? Evidentemente la única forma de potenciar los cascos históricos es convertirlos en lugares dignos donde vivir, ante lo cual se hace imprescindible un profundo reacondicionamiento de la red de infraestructura; pero, ¿cómo reformar sin alterar la semblanza histórica de estas zonas?

Por el momento, a nivel legislativo, tanto de patrimonio como urbanístico, las soluciones aportadas hacen hincapié en el diseño de manera que se integren las reformas o nuevas edificaciones en el ambiente de la zona donde se ubica; de esta forma encontramos normativas acerca de las alturas de edificios, cuerpos volados, conservación de alineamientos de calles, diseño de fachadas, etc...

Los resultados obtenidos en este sentido han sido diversos y no vamos a entrar en una valoración de los mismos que podría ser un tema para otro artículo; no obstante, sí nos gustaría plantear una cuestión que a nuestro juicio es lamentablemente importante, se trata de la escasa flexibilidad de la legislación para adaptarse a la complejidad de estos espacios concretos y con problemas, en ocasiones muy particulares y excepcionales que es imposible recoger en un texto de carácter globalizador para el territorio estatal o autonómico e incluso para las propias ordenanzas municipales.

En este sentido, encontramos numerosos problemas fruto del escaso conocimiento del espacio objeto de estudio tanto a nivel social, económico o incluso físico. Ante ello, la propia legislación urbana establece unas figuras de planeamiento muy específicas como son los Planes Especiales cuyo ámbito de aplicación se reduce a espacios concretos y con problemáticas propias.

Probablemente, estos planes, en base al carácter de definición formal casi propio de anteproyecto de arquitectura (CLIMENT, 1989) que se les atribuye, sean el lugar más idóneo para legislar la implantación de procedimiento de rehabilitación y reacondicionamiento más acordes con el espacio histórico, el medio ambiente en general y en concreto con ideas más actuales sobre la utilización de recursos naturales, sólo a partir de aquí se podrían mejorar tanto de las condiciones como del nivel de vida en los cascos antiguos, y consecuentemente una potenciación de los mismos.

Un aspecto directamente relacionado con el nivel de habitabilidad es la «energía», si a ello le unimos lo anteriormente mencionado, una alternativa interesante sería la utilización de energías renovables y en concreto para la ciudad de Jaén se debería potenciar la utilización de técnicas que permitan un mejor aprovechamiento y control de la radiación solar incidente en las viviendas.

A pesar de las dificultades añadidas que pueda entrañar el tema, a nadie se le escapan las numerosas ventajas que reporta tanto por la depuración ambiental como por el ahorro de consumo energético, en esta última línea debería tenerse en cuenta la utilización de componentes pasivos que pasan por utilizar técnicas tan simples como doubles ventanas, cámaras de aire, materiales tradicionales de construcciones, etc..., así como técnicas más avanzadas y de reciente desarrollo que es necesario potenciar para aprovechar mejor sus ventajas y mejorar su desarrollo con el incremento de mercado.

Afortunadamente, la ciudad de Jaén está pendiente de la redacción de

un Plan Especial de Protección y Reforma interior, por lo que aún existen posibilidades de incluir entre las propuestas de elaboración la implantación de energías renovables y la utilización de componentes pasivos. A falta del mismo que tendría un valor normativo y directo en la gestión y uso del suelo, como veremos posteriormente, habrá que ceñirse a la legislación en vigor sobre Patrimonio Histórico. En este sentido, a lo largo del artículo analizaremos los tres textos legales que forman el marco legal sobre patrimonio, así como el nivel de protección que tiene la ciudad de Jaén y las posibilidades de actuación.

A) MARCO LEGAL

El marco legal que envuelve el casco histórico de la ciudad de Jaén viene definido a tres niveles: Estatal, con la Ley 16/1985, de 25 de junio; Autonómico, Ley 1/1991, de 3 de julio, y Local, representado por el Plan General de Ordenación Urbana actualmente en revisión. A este cuadro legislativo actual, hay que añadir unas perspectivas a corto y medio plazo; nos referimos a los Reglamentos de desarrollo de la Ley de Patrimonio Andaluz y el Plan Especial de Protección y Reforma Interior, en proceso de realización.

1. Nivel estatal

Hasta la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, la legislación en esta materia ha sido desordenada, asistemática y coyuntural. El único texto con intención de globalizar esta situación, la Ley de 1933, no vino sino a perpetuarla, al reconocer la vigencia de toda la normativa anterior.

Esta será una de las razones que se expongan en el Preámbulo de la nueva Ley para su redacción, junto con la creciente preocupación de la comunidad internacional por esta materia y la nueva distribución de competencias originada por la construcción del Estado de las Autonomías.

La Ley de Patrimonio Histórico Español amplía y consagra la definición de nuestro Patrimonio, haciendo hincapié en el carácter histórico del mismo, independientemente de valores más o menos estéticos y artísticos fundamentales en textos anteriores.

El objeto de la Ley es «la protección, acrecentamiento y transmisión a las generaciones futuras del Patrimonio Histórico Español» (Art. 1.1). A pesar de este amplio concepto, las medidas de protección y fomento no se aplican de forma homogénea sobre la totalidad de los bienes, sino que

se establecen distintos niveles de protección que se corresponden con diferentes categorías legales.

La categoría más genérica está constituida por la totalidad de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico, a partir del cual se articulan las medidas esenciales de la Ley y se diseñan las técnicas de intervención que son competencia de la Administración del Estado, en especial su defensa contra la exportación ilícita y su protección frente al expolio.

La máxima categoría de tutela que establece este cuadro normativo será la declaración de Bien de Interés Cultural (B.I.C.). Este nivel de protección contempla distintas medidas singulares que atienden a la heterogeneidad de estos bienes. Es interesante destacar que, para el campo de los Bienes Inmuebles declarados B.I.C. se establece por primera vez un diálogo entre Patrimonio Histórico y Ordenación Urbana mediante la prescripción de redactar los Planes Especiales de Protección previstos en la legislación urbanística, que una vez aprobados adquieren un valor normativo directo en la gestión y uso del suelo.

Para completar las medidas protectoras y de defensa, se articulan ciertas normativas de prohibición y limitación de uso junto con medidas de fomento que incluye un conjunto de normas tributarias y fiscales.

Para la gestión del Patrimonio, el Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, regula la organización y funcionamiento de la Administración de Bienes Culturales tanto en Órganos Ejecutivos (Consejo del Patrimonio Histórico y Junta de Calificación, valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español) como Consultivos (Junta Superior de Archivos, Junta Superior de Bibliotecas, etc...).

2. Nivel autonómico

La descentralización del Estado y la constitución de las Autonomías, conllevó la distribución de competencias, en concreto, el artículo 13.27 y 28 del Estado de Autonomía, atribuye competencias exclusivas sobre esta materia a la Comunidad Autónoma.

Haciendo uso de la competencia legislativa en materia de cultura, se elaboró la Ley 1/1991, de 3 de julio, sobre Patrimonio Histórico Andaluz, donde se introducen los objetivos y planteamientos de la legislación estatal y se conciben los instrumentos de protección compatibles con los del Estado. La Ley del Estado mantiene su eficacia en relación con materias de interés general y opera con carácter supletorio para todos los temas no tratados por la legislación andaluza.

El artículo 3.1 de la Ley de Andalucía expone claramente el marco competencial de la Comunidad:

«Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva sobre el Patrimonio Histórico Andaluz, sin perjuicio de las competencias que correspondan al Estado o estén atribuidas a la Administración Local. Además, corresponde a la Comunidad Autónoma la ejecución de la legislación estatal en la materia en cuanto esta ejecución no resulte expresamente atribuida por el ordenamiento jurídico a la Administración del Estado».

A pesar de esta declaración de intenciones, se encontraron puntos conflictivos como la declaración de BIC, que seguía estando en manos de la Administración del Estado, hasta 31-1-91 en que se ganó un recurso impuesto en el Tribunal Constitucional por el que la Comunidad tiene competencia exclusiva para dicha declaración.

Junto a esta categoría de protección singular, la Ley 1/1991, de 3 de julio, constituye el Catálogo General del Patrimonio Artístico, como instrumento de salvaguarda de los bienes inscritos. En él se establecen diferentes grados de protección que se corresponden con las distintas categorías de inscripción:

— *Genérica*: Conlleva la identificación del Bien como parte integrante del Patrimonio, lo que comporta la aplicación de todas las exigencias y aplicaciones establecidas en la Ley.

— *Específica*: Cuando se quieren aplicar además de las normas generales una serie de instrucciones particulares que dictaminen para cada bien y su entorno, la forma en que deben materializarse las obligaciones generales, lo cual evitaría los problemas concretos que pueden surgir con la aplicación de normas genéricas a determinados bienes.

— *Con carácter preventivo*: Hasta que se finalice el procedimiento de inscripción. El régimen de protección será aquel que le corresponda en función de la clase de inscripción que se promueva.

La Ley entiende que para llevar a cabo sus objetivos de salvaguarda, enriquecimiento, tutela y difusión del patrimonio, no debe limitarse al establecimiento de normativas prohibitivas de actuación o actividad de fomento (Título XX), sino que es necesario adoptar una postura activa que fije un marco claro de actuación. Para ello se hace una gran incidencia en unificar la gestión administrativa del urbanismo con la de Patrimonio Histórico, a través del planeamiento urbanístico. Esta medida, ya legislada en el artículo 20 de la Ley de Patrimonio Histórico Español, se desarrolla ampliamente a lo largo de los artículos 30-32 del cuadro legislativo andaluz.

Para la gestión administrativa del Patrimonio, la Ley consagra un sistema orgánico de tipo mixto compuesto por órganos ejecutivos y consultivos que funcionan como apoyo de los primeros, de igual forma establece una división en órganos centrales y periféricos que afecta a las dos categorías antes mencionadas. Esta división no sólo permitirá una gestión más directa y eficaz del Patrimonio, sino que también permite una colaboración interadministrativa con organismos de carácter local.

3. Nivel local

A nivel local, el casco histórico está regulado por el Plan General de Ordenación Urbana (P.G.O.U.), cuyo objetivo fundamental es la ordenación integral del suelo urbano; junto a ello, el plan recoge una normativa genérica de protección y conservación en base a lo prescrito para este tipo de planes en la Ley de Suelo de 1990.

Desde esta óptica, el plan desarrolla, en su Capítulo 12, las Ordenanzas Estéticas que deben regir en la ciudad referidas sobre todo a volúmenes, cuerpos volados, etc.. En el Capítulo 13, dedicado a Normas Específicas de Elementos Catalogados y de edificios con uso dotacional, adjunta un catálogo de edificios bajo dos niveles de protección, integral y estructural. En la primera sólo se autorizarán obras de restauración total o de mantenimiento, mientras que en la segunda se permite la restauración total, obras de mantenimiento y rehabilitación.

En el Capítulo 14, sobre Ordenanzas del Suelo Urbano, dedica toda la sección segunda para regular las condiciones de volumen, condiciones estéticas y tipologías de edificación en el casco histórico.

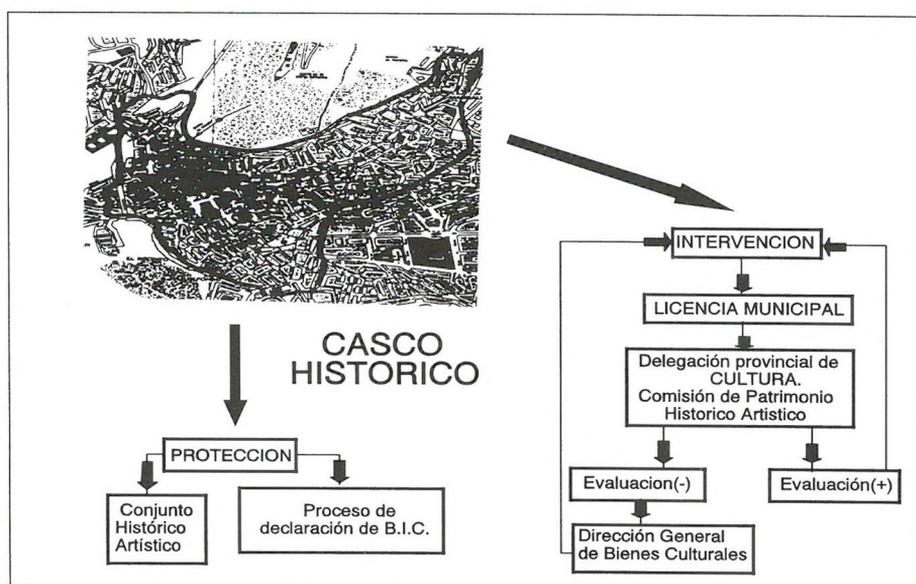
B) NIVEL DE PROTECCIÓN Y POSIBILIDADES DE ACTUACIÓN EN EL CASCO HISTÓRICO EN BASE A LA NORMATIVA VIGENTE

En la relación tipológica de bienes inmuebles de la ley andaluza «se consideran conjunto histórico las agrupaciones homogéneas de construcciones urbanas o rurales que sobresalgan por su interés histórico, arqueológico, artístico, científico social o técnico con coherencia suficiente para constituir unidades susceptibles de clara delimitación».

En este sentido, el casco histórico de la ciudad de Jaén fue declarado Conjunto Histórico-Artístico por el Decreto 329/1973, de 8 de febrero, en base a sus valores arquitectónicos y artísticos, matizado todo ello por un destacado interés histórico; posteriormente, en 1991, la Dirección General de Bienes Culturales dictó una resolución por la que se acordaba la amplia-

ción de este Conjunto, resultando así «un conjunto más coherente y acorde con la legislación hoy vigente» (Resolución de 18 de enero de 1991). En esta misma resolución se incoó expediente de declaración de B.I.C. para el conjunto, lo que le ofrece la máxima categoría de tutela, ya que en el artículo 11.1 se determina:

«La incoación de expediente para la declaración de un Bien de Interés Cultural determinará, en relación al bien afectado, la aplicación provisional del mismo régimen de protección para los bienes declarados de interés cultural».



Esta categoría de protección singular, según la legislación estatal como autonómica, debe llevar aparejada la adecuación del planeamiento urbanístico para cubrir las necesidades de protección de estos bienes. A falta de éste, en proceso de redacción y del que posteriormente hablaremos, para cualquier tipo de actuación en el casco histórico habrá de obtenerse una autorización previa de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente.

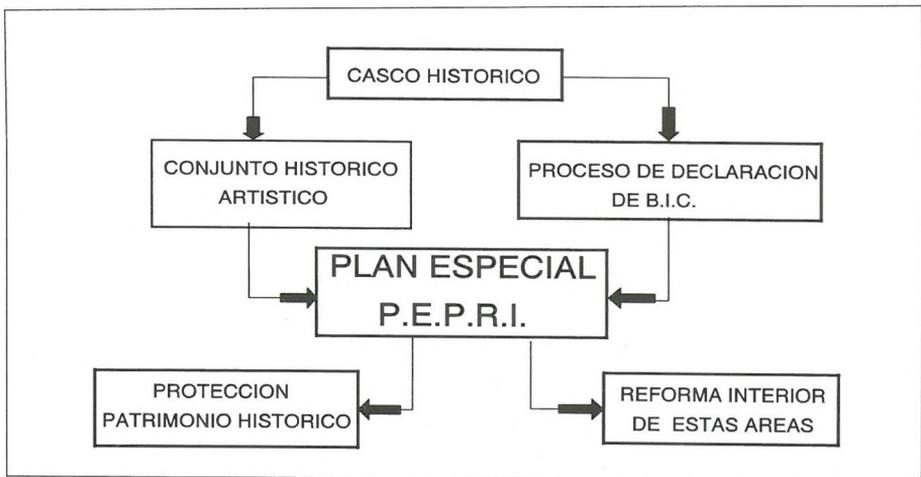
Según el artículo 34, las personas o entidades que se propongan realizar actividades sometidas a licencia municipal, incluirán la documentación necesaria para obtener la autorización de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente junto con la solicitud presentada para la obtención de licencia municipal. El Ayuntamiento remitirá a la Consejería de Cultura y Medio Ambiente las solicitudes de autorización en el plazo de diez días a partir de su recepción con carácter previo a la concesión de licencia.

Hecha esta gestión, será la Comisión de Patrimonio Histórico-Artístico, creadas en el Decreto 3.194/1970, de 22 de octubre, y en vigor hasta la aprobación de los Reglamentos de Desarrollo de la Ley, quien examinará todos los proyectos de obras a realizar en el casco histórico, aprobando las que estime procedentes y remitiendo con sus informes a la Dirección General de Bienes Culturales, los que estime que no procede a su aprobación, así como los que por su importancia considere deben someterse a su conocimiento y resolución.

Aquellos proyectos que no estén sometidos al trámite de licencia municipal, deberán igualmente obtener la autorización de la Consejería de Cultura, remitiendo la documentación necesaria.

C) PERSPECTIVAS DE FUTURO. P.E.P.R.I.

Como vemos, en estos momentos el casco histórico de la ciudad de Jaén se encuentra en un compás de espera hasta la finalización y aprobación de los Reglamentos de desarrollo de la ley regional, así como el Plan Especial de Protección y Reforma Interior (P.E.P.R.I.).



Ya mencionamos anteriormente la prescripción legislativa de elaborar un Planeamiento Especial para aquellos Conjuntos Históricos declarados BIC, de manera que se objetiven los parámetros necesarios para su protección. No obstante, no se trata en este caso de elaborar un planeamiento urbano que inmortalice nuestro patrimonio edificado en la más pura tradición conservacionista anquilosando las posibilidades de mejora; por el contrario, la propia complejidad del suelo, con las dificultades añadidas de estas áreas consolidadas (marginación, acondicionamientos obsoletos, etc...) hace necesario, que en estos programas especiales se desarrolle una política de actuación que aglutine criterios de reforma urbana junto con la protección y defensa de la imagen histórica de la ciudad.



Desde esta óptica, los P.E.P.R.I. son el tipo de planeamiento que mejor se adaptan a las necesidades de estos Conjuntos Históricos, ya que, por un lado, desde su definición adoptan el concepto de protección y reforma interna, y, por otro, se conciben como planes de aplicación en zonas específicas y reducidas, lo que le permitiría alcanzar un grado de conocimiento profundo y exhaustivo del área objeto de regularización.

Teniendo en cuenta este aspecto de especificidad, hemos de aclarar que tras la aprobación del P.E.P.R.I., el Plan General de Ordenación Urbana que mantendrá su vigencia como cuadro normativo encargado del ordenamiento integral del suelo urbano según se legisla en la Ley del Suelo de 1990.

Así pues, a modo de síntesis, la misión de estos Planes Especiales será la siguiente:

- Profundizar en el conocimiento de la estructura física y socioeconómica del área de actuación y proponer medidas coordinadas de gestión.
- Evaluar los costos de rehabilitación.
- Acometer una operación de encaje fino y detallado.
- Atender desde la iniciativa pública problemas irresolubles por otro procedimiento.

Planteado de esta forma, los P.E.P.R.I. se dibujan como un programa de actuación concreto y detallado capaz de responder a la complejidad morfológica y los imperativos de este espacio urbano, adaptándose a las características propias del ámbito de estudio y a las oportunidades del momento, es decir, es importante entender este tipo de planes como instrumentos de planeamiento flexibles, de manera que puedan superar los inevitables cambios coyunturales del sistema económico, político y social.

El apoyo al desarrollo del plan deberá realizarse mediante organismos de gestión específicamente destinados a este contenido, ya que el sometimiento al sistema normal de actuación restaría rapidez y verosimilitud a sus propuestas.

Una vez aprobado el Plan, la Consejería de Cultura podrá delegar en la Corporación Municipal la concesión de autorizaciones para intervenciones en el casco histórico, porque es el propio plan quien establece las normativas de actuación. Sí será necesario obtener licencia para actuar sobre aquellos inmuebles declarados BIC y su entorno inmediato.

Con la redacción de este plan, las perspectivas de futuro para el casco histórico de nuestra ciudad son realmente alentadoras si su posterior gestión y aplicación se realiza convenientemente. Sería interesante que entre las propuestas de elaboración se introdujese la utilización de energías renovables, no sólo por las ventajas estéticas que puede llegar a aportar, sino también porque el aprovechamiento de la radiación solar en las viviendas comporta tres ventajas muy importantes:

- Mejora de las condiciones de habitabilidad de las viviendas.
- Proporciona un importante ahorro energético.
- Disminuye los problemas de contaminación y deterioro tanto del medio ambiente como del espacio histórico construido.

BIBLIOGRAFÍA

- Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. *B.O.E.* núm. 155, de 29 de junio de 1985; corrección de errores, *B.O.E.* núm. 296, de 11 de diciembre de 1985.
- Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985. *B.O.E.* núm. 24, de 28 de enero de 1986; corrección de errores *B.O.E.* núm. 26, de 30 de enero de 1986, y núm. 52, de 3 de marzo de 1986.
- Decreto 329/1973, de 8 de febrero, por el que se declaran Conjunto Histórico-Artístico determinadas zonas de la ciudad de Jaén. *B.O.E.* núm. 50, de 27 de febrero de 1973.
- Ley 1/1991, de 3 de julio, de Patrimonio Histórico Andaluz. *B.O.J.A.* núm. 59, de 13 de julio de 1991.
- Resolución de 18 de enero de 1991, de la Dirección General de Bienes Culturales. *B.O.J.A.* núm. 12, de 15 de febrero de 1991.
- BRUSILOVSKY, B., y FRANCHINI, T.: *Planeamiento urbano. Procedimiento acción*. 1992, Madrid, Edit. Dykinson.
- PORTO REY, E.: «La ordenación urbana y las figuras de planeamiento», *Curso Básico de Planeamiento y Ordenación Urbana*.
- ZUMÁRRAGA Y ZUNZUNEGUI, J. I.: «Los Planes Especiales y los Catálogos», *Curso Básico de Planeamiento y Ordenación Urbana*.
- CLIMENT SOTO, L.: «Los Planes Especiales de Protección y Reforma Interior», *Curso Básico de Planeamiento y Ordenación Urbana*.