

DE EXPERIENCIA PILOTO A PROYECTO CONSOLIDADO EN LA REHABILITACIÓN DEL PATRIMONIO: LAS A. R. I. EN EXTREMADURA

M^a. ÁNGELES ÁVILA MACÍAS
Universidad de Extremadura. Cáceres. España

“...Es preciso que la comunidad tome conciencia de su responsabilidad en la conservación del Patrimonio, manifestando su voluntad de mantener el equilibrio entre el hombre y su entorno, e impidiendo la degradación de los elementos que contribuyen a la calidad ambiental¹...”

Introducción

La crisis económica que azotó Europa y por extensión España en 1975 puso de manifiesto la fragilidad de los cimientos sobre los que se había crecido. En el ámbito económico la puesta en marcha en 1959 del Plan Nacional de Estabilización llevó al país a una modernización de la industria y a unas cotas de productividad hasta entonces desconocidas. A esa actividad empresarial contribuyó la renovación del equipamiento y de la tecnología, aunque a costa de una actuación sectorial sobre zonas que ya contaban con un tejido industrial consolidado como Madrid, Cataluña o País Vasco y sobre actividades que luego se tornaron poco rentables. Surgieron dos conceptos íntimamente unidos al progreso económico como fueron los Polos de Promoción y Desarrollo Industrial –que pretendían transformar determinadas ciudades en centros de actividad industrial para así reactivar el desarrollo del entorno más inmediato- y los Polígonos de viviendas –que se convertían en islas en mitad de la nada pero que daban salida al problema de la habitación-, todo ello acompañado con una mejora de las infraestructuras.

Y es que a la sectorialización industrial se le sumó un fenómeno migratorio campo-ciudad pero a una

escala desconocida hasta ese momento. El paso de un ciclo demográfico antiguo a otro moderno había significado un descenso de las tasas de mortalidad –incluida la infantil– pero también un mantenimiento de las tasas de natalidad muy elevadas lo que se plasmó en un crecimiento natural espectacular. La tensión generada en el medio rural ante la falta de recursos, la precariedad laboral, la presión demográfica, etc. y la necesidad de efectivos en las áreas industriales produjo un efecto llamada. Familias enteras se marcharon en busca de un trabajo mejor remunerado hacia los nuevos Polos de Desarrollo. Sin embargo las ciudades fueron incapaces de absorber tal avalancha, provocando un gravísimo problema de vivienda. Como señala F. De Terán “...la estructura urbana española era más relacionable con el modelo tercermundista... un conjunto poco integrado de grandes ciudades, notable escasez de ciudades medias económicamente significativas y una gran cantidad de poblaciones rurales en regresión²...”

En esta situación surgieron –desde el punto de vista urbanístico– dos fenómenos paralelos. De un lado el chabolismo incontrolado e ilegal con viviendas que no superaban los 20 m², autoconstruidas, con ínfimas calidades en materiales –muchos de escombreras–, ocupando cualquier espacio disponible y sin ningún tipo de infraestructuras ni servicios³. Del otro los polígonos controlados oficiales que se

1. AMANN, Eduardo. “Los estudios básicos previos a las operaciones piloto de rehabilitación integrada, de la dirección General de Arquitectura y Vivienda”. *Actas de las I Jornadas de Patrimonio Histórico Artístico*. (Soria, 5-7 de diciembre de 1980). Burgos: Consejo General de Castilla y León. Consejería de Educación, Patrimonio Artístico, Archivos, Museos y Bibliotecas. 1982. pág. 270.

2. TERAN, Fernando de. *Historia del urbanismo en España III. Siglos XIX y XX*. Madrid. Cátedra, 1999. Pág. 256.

3. ESTEBANEZ ÁLVAREZ, José. *Las Ciudades: morfología y estructura*. Madrid. Síntesis. 1991. Pág. 123.

levantaban en los extrarradios de las urbes fruto sobre todo de la iniciativa privada y con un claro trasfondo especulativo, con unas edificaciones en bloque de cinco crujías y patio de luces, en formaciones macizas de bastante altura y con densidades claramente abusivas⁴.

Así pues se imponía un modelo desarrollista en el que primaba la vivienda sobre la urbanización, generando una desarticulación entre la ciudad consolidada y los nuevos polígonos, que se dispersaban por el campo a modo de islas. Junto a estos dos fenómenos que se producían en los extrarradios, en los cascos urbanos los Ayuntamientos fomentaron también la especulación pero con un sistema distinto que consistía básicamente en el incremento de los volúmenes por encima de lo permitido y el macizado de manzanas completas. Las ciudades atendieron a una lógica del mercado pero no a una planificación urbanística –característica de los años cuarenta y cincuenta–, en un momento en el que se había aprobado ya la Ley del Suelo en 1956, y existían dos organismos de gestión como eran el Ministerio de la Vivienda –creada en 1957– y la Dirección General de Urbanismo.

Y mientras las urbes crecían de modo descontrolado, el campo se despoblaba. La pérdida de efectivos implicó, de forma directa, el descenso de la presión sobre la vivienda y permitió esponjar los espacios domésticos, hasta el momento, completamente llenos. Pero al mismo tiempo que se vaciaban los pueblos, se abandonaban actividades económicas ligadas al sector industrial rural y que se desarrollaban en contenedores concretos. Nos referimos a los chozos, los molinos, los lagares, los antiguos puentes etc., que fueron cayendo en el olvido. La falta de uso y sobre todo de mantenimiento fueron las principales causas. Muchas viviendas se cerraron y los pueblos parecieron quedar dormidos en un profundo sueño del que no empezaron a despertarse hasta los ochenta.

Con el cambio político producido a fines de los setenta se modificaron también las políticas urbanísticas y de vivienda. Si hasta ese momento había primado la necesidad sobre el planeamiento, ahora se buscaba dar solución a lo que existía y prever las líneas de crecimiento futuras con un diseño concreto de ciudad en el que se imbricase lo viejo y lo nuevo. En esa visión, los centros históricos debían dejar de ser un elemento ajeno para integrarse en el conjunto mediante actuaciones en las que se aunase

4. TERAN, Fernando de. *Historia del urbanismo en España III* ... Op. Cit. Pág. 254.

la recuperación patrimonial en una dimensión global: social, económica, funcional y edificatoria.

Un pilar fundamental en el cambio fue la redacción de la Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico por parte del Comité de Monumentos y Sitios del Consejo de Europa el 26 de septiembre de 1975. En ella se fundamentaba el cambio en las políticas de intervención con una visión integrada de todos los elementos que en ella confluían. En España, un primer paso fue la unificación de los Ministerios de Vivienda y de Obras Públicas en 1977, y la creación además de las Direcciones Generales de Arquitectura y Vivienda y de Planeamiento y Desarrollo Urbanístico.

Se iniciaba una reflexión sobre la política desarrollista ejecutada con anterioridad sobre la situación de los cascos históricos –en un grado de degradación física y social sin precedentes– y sobre las políticas que se debían seguir, pero lejos de la renovación descontrolada y de la conservación a ultranza. Y se planteaban actuaciones a corto, medio y largo plazo con el horizonte puesto en la Rehabilitación Integrada que se entendía como “...el conjunto de actuaciones coherentes y programadas, destinada a potenciar los valores socioeconómicos, ambientales, edificatorios y funcionales de determinadas áreas urbanas y rurales, con la finalidad de elevar la calidad de vida de la población residente en las mismas, mediante medidas para la mejora de las condiciones del soporte físico existente, la elección de sus niveles de habitabilidad y uso, y la dotación de los equipamientos comunitarios y espacios libres de uso públicos necesarios⁵...”

En ese marco se inscribieron los Estudios Básicos y el Programa de Operaciones Piloto de Actuación Conjunta en Áreas Urbanas y Rurales puestos en marcha por las Direcciones Generales antes citadas en los años ochenta. Con los primeros se pretendía recabar información, diagnosticar los problemas y elaborar una serie de propuestas en las que hubiese una participación desde las bases sociales. Con los segundos se buscaba aplicar una serie de objetivos tendentes a la conservación, mejora y revitalización del patrimonio, en un área concreta y aunando diversos organismos de la Administración Central que estaban implicados⁶.

5. AMANN, Eduardo. “Los estudios básicos previos a las operaciones piloto de rehabilitación integrada, de la dirección General de Arquitectura y Vivienda”... Op. Cit. Pág. 272. Algo similar señala TERÁN, Fernando de. *Historia del Urbanismo en España III. Siglos XIX y XX*. Madrid, Ediciones Cátedra, 1999. Pág. 329.

6. Para conocer más datos sobre los espacios elegidos, los objetivos marcados y su desarrollo, ver los artículos de

A partir de esas experiencias, se impuso la necesidad de renovación y adecuación a las nuevas exigencias de habitabilidad y se impulsó una política de ayudas a la vivienda que pasaban más por la adecuación del continente (solo edificios) que de los contenidos (moradores). Esas líneas de ayudas -cuyo origen algunos pueden rastrear en la política llevada a cabo por el gobierno franquista en la Dirección General de Regiones Devastadas- se pusieron en marcha a partir del RD 375/1982, de 12 de febrero, sobre rehabilitación de viviendas y tomaron cuerpo con el RD 2329/1983, de 28 de julio, sobre protección oficial a la rehabilitación del Patrimonio Residencial y Urbano. La situación política en España había cambiado y se caminaba hacia una sucesiva descentralización a favor de la recién constituidas Comunidades Autónomas, a las que se les había otorgado la capacidad para legislar sobre cuestiones de ordenación del territorio, urbanismo y suelo.

Los primeros planes sobre medidas de protección a la rehabilitación del Patrimonio residencial y Urbano, del Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, se reconvirtieron más adelante a las medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo en el R.D. 1/2002, de 11 de enero, coincidiendo ambas en la necesidad de "...dotar de instrumentos para detener el deterioro del patrimonio inmobiliario y la evidente pérdida de calidad ambiental del espacio habitado, tanto en el ámbito urbano como en el rural⁷..."

Génesis de las ARIs en Extremadura

Aunque la figura teórica consignada como Área de Rehabilitación surgió con fuerza en los años 80, no fue hasta el Plan de Vivienda 1992-1995 cuando se contempló la posibilidad de que éstas fuesen susceptibles de ser incluidas como actuaciones protegibles en materia de vivienda y, por lo tanto, contasen con ayudas económicas por parte del Estado⁸.

AMANN, Eduardo. "Los estudios básicos previos a las Operaciones Piloto de Rehabilitación Integrada, de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda" y de TRAPERO, Juan Jesús. "El programa de Operaciones Piloto de actuación conjunta en áreas Urbanas y Rurales". *Actas I^a Jornadas de Patrimonio Histórico-Artístico de Castilla y León*. Burgos: Consejo General de Castilla y León, Consejería de Educación, Patrimonio Artístico, Archivos, Museos y Bibliotecas. 1982. Págs. 269-280.

7. ORDEN de 25 de Abril de 1985 por las que se regulan las ayudas expuestas en el R.D. 2329/1983, de 28 de julio, en el ámbito de la Comunidad Autónoma Extremeña.

8. Aunque se menciona en el RD 2190/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en

Significaba pasar al plano real y tomar contacto con una realidad cotidiana analizada hasta entonces con un carácter puntual.

Sin embargo, el impulso definitivo a esta figura llegó en el siguiente Plan de Vivienda, aprobado mediante Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo para el período 1996-1999. En él se especificaban varios de los aspectos que, desde ese momento, han venido siendo recogidos ininterrumpidamente en los sucesivos Reales Decretos y Decretos que han regulado las ayudas a vivienda, tanto a nivel estatal como autonómico.

En primer lugar se reconocía la capacidad de las Comunidades Autónomas para legislar en materia de Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo⁹ por lo que la definición dada del propio elemento -Área de Rehabilitación- era lo suficientemente ambigua como para que cada región la puntualizase de acuerdo a la problemática que quisiese resolver¹⁰. En este sentido, la Comunidad Extremeña se decantó más por su aplicación al ámbito rural y con un sesgo ligado a la defensa del patrimonio histórico-artístico.

En segundo lugar se admitía de manera implícita la existencia de importantes bolsas de infravivienda, vinculadas a una problemática social cuya solución no pasaba por actuaciones puntuales de recuperación de los inmuebles sino por otras de índole global que fuesen encaminadas a la rehabilitación socioeconómica basada en tres ejes: mejora de la vivienda, de las infraestructuras y de los equipamientos¹¹.

En tercer lugar, se ponía de manifiesto que el tratamiento de un área comportaba asumir la diversidad de los propios elementos que la engloban, tanto a nivel constructivo como urbanístico o social, de

materia de vivienda y suelo para el período 1996-1999. BOE, nº 312, pág.37606, se refiere al Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre, que regula las ayudas para el período 1992-1995.

9. Las competencias en esa materia fueron transferidas en virtud de lo dispuesto en los Art. 7.12 y 13 de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Extremeña. En cuanto a los Ayuntamientos, se reconocen sus competencias en materia de gestión, ejecución y disciplina urbanística y promoción y gestión de vivienda en el Art. 25.c de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que regula las bases de Régimen Local.

10. Se entiende que son "...las áreas de rehabilitación integrada, así como cualquier otra que, por tratarse de zonas o barrios en proceso de degradación, sea así declarada por el órgano competente de la Comunidad Autónoma previo acuerdo con el Ayuntamiento afectado..." Aparece publicado en el R.D.2190/1995, de 28 de diciembre, Cap.IV, Sección 2^a, Art. 32.1.

11. R.D.2190/1995, de 28 de diciembre, Cap.IV, Sección 2^a, Art. 32.3.

ahí que se recogiesen unas exenciones que no se contemplaban en otras ayudas¹².

Y es que la realidad extremeña en los años ochenta empezaba a complicarse desde el punto de vista urbanístico. La transposición del anterior Real Decreto al ámbito regional se concretó en el Decreto 34/1996, de 27 de febrero, *por el que se regula la concesión de subvenciones en materia de adquisición, adjudicación y promoción de Vivienda de Protección Oficial de nueva construcción y rehabilitación*. En él se especificaron algunos de los aspectos que en el Real Decreto sólo se esbozaron. Por un lado, se perfilaron las líneas maestras sobre la que se iban a fundamentar a la hora de designar las Áreas de Rehabilitación, decantándose por una visión global e “integral” que se definía por un patrimonio histórico-artístico de interés, tal y como se recogía en estas líneas “...un patrimonio de vivienda con interés tipológico y arquitectónico que la hacen parte de nuestro acervo¹³...”

Por otro se buscó dar una solución a la problemática que se estaba suscitando con la incongruencia que suponía la declaración como Bien de Interés Cultural con categoría de Conjunto Histórico y los desmanes constructivos y urbanísticos que se estaban consumando¹⁴. En el fondo estaba presente la

12. R.D.2190/1995, de 28 de diciembre, Cap.IV, Sección 2ª, Art. 34. Se señala al respecto que “...La declaración de Área de Rehabilitación por parte de las Comunidades autónomas comportará la posibilidad de eximir a los promotores... de cumplir las limitaciones establecidas relativas a los metros cuadrados..., ingresos..., antigüedad del edificio y vaciado del mismo...”.

Este es uno de los apartados que mayor información aporta sobre la realidad que tenemos: nos indica que las construcciones son en muchos casos viviendas de dos y tres plantas que sobrepasan los metros cuadrados computables, pero que sus propietarios no pueden hacer frente a los gastos que supone su mantenimiento; también se observa el caso de estar por debajo del mínimo y no poder acogerse a las ayudas porque no se llega a lo que estipula la ley. Además nos remite a una realidad social muy heterogénea ya que junto a casas “miserables” con inquilinos que no tienen ingresos suficientes se encuentran otras “solariegas” cuyos propietarios se exceden. Nos hace ver que la superposición y yuxtaposición de construcciones es la base del crecimiento de un núcleo. Y por último, nos recuerda que la distribución del espacio y el uso ha cambiado tanto que lo que antes era vividero ahora se considera infravivienda.

13. Preámbulo del D. 34/1996, de 27 de febrero, por el que se regula la concesión de subvenciones en materia de adquisición, adjudicación y promoción de Viviendas de Protección Oficial de nueva construcción y rehabilitación. Publicado en el D.O.E. de 9 de marzo de 1996.

14. La falta de un planeamiento coherente con la realidad municipal –caso de aquellos municipios que han sido declarados y no tienen Normas Subsidiarias, o un buen catálogo o un Plan Especial–, la carencia de un control de las actuaciones y de supervisión por falta de recursos y técnicos, la creencia de que la casa es un elemento aislado y no parte de un conjunto sujeto

necesidad de acercar la administración al ciudadano, que la sentía más como un ente que le controlaba todo pero del que no recibía nada a cambio. En ese sentido, se especificaban tanto intervenciones en edificios con interés como en áreas de rehabilitación, cuya definición se supeditaba al mencionado R.D. 2190/1995, de 28 de diciembre, y a los convenios que se suscribieran con los ayuntamientos.

Reconocida la figura del área de rehabilitación como actuación protegible y puntualizando el sesgo histórico-patrimonial que tenía en nuestra comunidad, la publicación del Decreto 47/1997, de 22 de abril, *por el que se regulan las Áreas de Rehabilitación*, no hizo sino dar un marco legal a esa figura que hasta el momento estaba sin concretar jurídicamente. Se recogieron en él muchos de los aspectos señalados en los Art. 32 y 34 del Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre, como el mismo concepto¹⁵, las actuaciones que eran protegibles dentro de las mismas¹⁶, los organismos que participaban del organigrama de funcionamiento¹⁷, etc. Se ratificaron además otros elementos que habían sido esbozados en el Decreto 34/1996, de 27 de febrero, como el sesgo de carácter histórico-patrimonial de esas áreas en las que no sólo se reconocía su valor explícito sino que además éste debía estar latente en cualquier acción que se hiciera¹⁸. Por último, se concretaban las funciones de las Oficinas de Gestión de esas Áreas que se contemplaban crear al amparo de los convenios a suscribir¹⁹.

a una normativa, etc. son algunos de los hechos que inciden en este proceso de degradación.

15. Art.1 del D.47/1997, de 22 de abril, por el que se regulan las Áreas de Rehabilitación, publicado el 29 de abril de 1997 en el D.O.E. Se dice “...se entiende por áreas de rehabilitación aquellas declaradas como tal en los convenios que se celebren entre la Junta de Extremadura y los ayuntamientos afectados...”.

16. Art. 2-6 del D.47/1997, de 22 de abril. Dichas actuaciones se refieren a la rehabilitación de edificios y viviendas, a la ejecución de obras de urbanización, y a la construcción de edificaciones nuevas.

17. Preámbulo del D.47/1997, de 22 de abril. En el se recoge que son las Consejerías de Obras Públicas y Transportes y la de Cultura y Patrimonio las que proponen que áreas de rehabilitación se van a crear, y los ayuntamientos o mancomunidades las que firman su conformidad.

18. Ya en el preámbulo del D.47/1997, de 22 de abril, se especifica que “...precisa de un tratamiento unitario que vincule el eventual contenido de los convenios que perfilen aquellas y armonicen los objetivos propios de la política de vivienda con los que corresponden a la defensa del patrimonio histórico-artístico...”.

19. Art.7 del D.47/1997, de 22 de abril. Se puede resumir en la emisión de informes técnicos a nivel de urbanismo, vivienda y Patrimonio, de forma que se acerca la Administración al ciudadano y a la vez se controla más la actuación de los Ayuntamientos.

Una vez publicado el decreto de regulación de las Áreas de Rehabilitación, aparecieron en fechas muy próximas las resoluciones por las que se firmaban los convenios de creación de las primeras oficinas de Rehabilitación como proyectos piloto²⁰. En Cáceres se escogieron los municipios de Hervás, Coria, Valencia de Alcántara y Cáceres, mientras que en Badajoz fueron seleccionadas Burguillos del Cerro, Feria y Badajoz.

En el siguiente plan de Vivienda aplicable para el período 1998-2001 y regulado por Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, se observó un cambio significativo en cuanto a la conceptualización del término, con una mayor concreción en lo que a los espacios de interés histórico-patrimonial se refería. Se puntualizaba que éstas eran "...las áreas de rehabilitación integrada, así como cualquier otra que, por tratarse de zonas o barrios en proceso de degradación o por estar ubicadas en ciudades declaradas por la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad, sean así declaradas por el órgano competente de la Comunidad Autónoma previo acuerdo con el Ayuntamiento afectado²¹..." El resto de ese capítulo referido a la rehabilitación recogía palabras similares a las empleadas en el Real Decreto anterior.

Su traslación al ámbito regional se plasmó en el Decreto 162/1999, de 14 de septiembre, *que regulaba las ayudas al plan de vivienda 1999-2003*, quedando reunido de nuevo las ayudas a la rehabilitación. Su definición quedaba en manos de lo que se especificaba en el D47/1997, de 22 de abril, y a lo que se dispusiese en los convenios entre la Junta de Extremadura y el Ayuntamiento respectivo.

Con el nuevo Plan en marcha, se ratificaron los convenios ya suscritos la vez anterior para la rehabilitación y se firmaron otros nuevos, que introdujeron además alguna novedad. La firma correspondió, por parte de la Junta de Extremadura, a las Consejerías de Vivienda, Urbanismo y Transportes y Cultura, y por el otro lado, de los Ayuntamientos y Mancomunidades afectadas. Este fue el punto

diferencial ya que era la primera vez que aparecía la figura de la Mancomunidad en la defensa común del Patrimonio. Los nuevos firmantes en la provincia de Cáceres fueron, además de Coria, Cáceres, Hervás y Valencia de Alcántara, los Ayuntamientos de Trujillo, Alcántara y las Mancomunidades de La Vera y Sierra de Gata. En Badajoz, suscribieron Badajoz, Zafra, Llerena, Burguillos de Cerro, Jerez de los Caballeros.

En el último Plan de Vivienda, vigente para el período 2002-2005 y recogido en el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, apenas hay cambios significativos con respecto a los anteriores salvo en algunos matices. En primer lugar, desaparece la alusión que se recogía sobre las ciudades declaradas por la UNESCO Patrimonio de la Humanidad²² y con ella el principal matiz que se introducía en defensa del Patrimonio Histórico-Artístico más allá de lo que son los edificios individualmente considerados. En segundo lugar, también se elimina la exención que hasta el momento se había mantenido en los inmuebles que se encontraban dentro de las áreas para permitir su vaciado, recogido en los planes de 1995-1998 y 1998-2001 respectivamente a nivel estatal²³ y los correlativos a nivel regional²⁴. Parejo a la rectificación en el Real Decreto, la normativa autonómica también lo hizo, reflejándose en el Decreto 76/2002, de 11 de julio.

La gestión de las ARIs

Mediante el Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre, se facultó a las Comunidades Autónomas para poder declarar Áreas de Rehabilitación, siempre por el órgano competente y previo acuerdo con el Ayuntamiento afectado. Para el caso extremeño, dicho órgano fue designado por decisión adoptada por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y recayó conjuntamente en el Consejero de Cultura y Obras Públicas y Transportes²⁵. Junto a esta designación, se redactó en fechas muy próximas el Decreto 47/1997, de 22 abril, por el que se regulaban

20. En la Resolución, de 24 de julio de 1997, de la Secretaría General Técnica, por la que se acuerda la publicación del convenio suscrito entre las Consejerías de Obras Públicas y Transportes y la de Cultura y Patrimonio y el Excmo. Ayuntamiento de Valencia de Alcántara y Hervás, en materia de rehabilitación para el período 1996-1999, publicada en el D.O.E. el día 9 de agosto de 1997.

En Resolución de 30 de julio de 1997, suscritos por las mismas Consejerías, aparece el convenio con los Ayuntamientos de Cáceres y Coria, publicados en el D.O.E. el día 26 de agosto de 1997.

21. R.D.1186/1998, de 12 de junio, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 1998-2001, Cap.V, Sección 2^a, Art. 30.

22. R.D.1186/1998, de 12 de junio, Cap.V, Sección 2^a, Art.30.

23. R.D.2190/1995, de 28 de diciembre, Cap. IV, Sección 2^a, Art. 30 y R.D.1186/1998, de 12 de junio, Cap.V, Sección 2^a, Art.31.

24. D.34/1996, de 27 de febrero, cap.II, Art.16.2 y D.162/1999, de 14 de septiembre, Cap.II, Art.16.2.

25. En la siguiente legislatura la Consejería pasó a denominarse de Vivienda, Urbanismo y Transportes. En realidad esta facultad recae en aquella que cuente con la Dirección General de Vivienda.

las Áreas de Rehabilitación y en el que se recogía de modo sucinto muchos de los puntos que los convenios iban a reflejar. Los primeros convenios tuvieron un carácter piloto y más tarde se repitió la experiencia. Pero lo que estaba claro es que los ámbitos de actuación iban a ser Conjuntos Históricos²⁶.

El objeto de los mismos era el de establecer un marco en el que coordinar las actuaciones y responsabilidades de las Administraciones implicadas –Autonómica y Local–, en una zona previamente delimitada dentro de los perímetros urbanos del propio municipio y aprobado en pleno.

El principal objetivo era la promoción en la rehabilitación de viviendas en esas áreas, tanto de índole público como privado y de acuerdo a los contenidos especificados en los Reales Decretos y Decretos vigentes en esa materia. Esas ayudas se efectuarían a cargo de los presupuestos Generales de la Comunidad Extremeña, siendo administradas por la Consejería de Obras Públicas y Transportes y gestionadas en el procedimiento por la Junta de Extremadura a través de la citada Consejería y el Área de Rehabilitación respectiva. En ningún momento la Consejería de Cultura participaba en este reparto aunque su presencia resultaba ineludible pues el marco de actuación se encontraba dentro de los Conjuntos Históricos declarados o con expediente incoado²⁷.

Para llevar a cabo las funciones encomendadas que más adelante detallaremos, se organizaron en cada uno de los ayuntamientos firmantes las oficinas de las Áreas de Rehabilitación con personal de la Junta, al servicio de la misma y de los consistorios, siendo éstos²⁸ -y como mínimo- un arquitecto a tiempo parcial que además ejercería como director, un arquitecto técnico, un auxiliar administrativo a tiempo completo y un técnico superior experto en Restauración, Historia o Arte a cargo del presu-

puesto asignado a la Consejería de Cultura. Mientras que los tres primeros eran contratados por el Ayuntamiento o Mancomunidad y la Consejería de Vivienda, el último se vinculaba directamente a la Consejería de Cultura²⁹.

Desde ese momento y hasta la actualidad las funciones de las oficinas buscan cumplir ese objetivo marcado de promoción a la rehabilitación, eso si, dentro de unos parámetros marcados por la Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura pues se trata de zonas incluidas en Conjuntos Históricos declarados o incoados. Entre otras cabe destacar, en lo que afecta a la Consejería de Cultura, las siguientes:

- El asesoramiento, tramitación y gestión de los expedientes de rehabilitación que se promuevan en el área de rehabilitación. Todos ellos llevan un informe previo, otro técnico y otro informe final que se adjunta al expediente y en el que se especifican por parte de los técnicos de Patrimonio los aspectos que se tienen que tener en cuenta a la hora de intervenir, aquellos elementos que se han de modificar una vez presentada la documentación requerida y si la intervención ha redundado o no en la mejora de la construcción.
- La promoción, asesoramiento y gestión de las actuaciones protegibles de renovación urbana. En este sentido, se debe tener una idea global del municipio en cuanto a cuáles son las zonas más sensibles a la hora de intervenir por su especial interés, cuáles son las que son susceptibles de mejorar, el tipo de construcciones que existen, que población se localiza allí, etc. Luego, sobre la propuesta que se haga, se sigue el mismo procedimiento de informar sobre los inconvenientes que se detecten.
- La emisión de informes requeridos para la tramitación y concesión de las licencias municipales. Según la Ley 2/1999, de 29 de marzo, Art.42.1. se especifica que “...la concesión de licencias o la ejecución de las ya otorgadas antes de la declaración de Conjunto Histórico precisará resolución favorable de la Consejería de Cultura...”. Por tanto, si no hay

26. La declaración de Conjunto Histórico supone, para cualquiera de los municipios extremeños, algo más que el mero reconocimiento de “la agrupación homogénea de construcciones urbanas o rurales que destaque por su interés histórico, artístico, científico, social o técnico que constituyan unidades claramente delimitables por elementos tales como sus calles, plazas, rincones o barrios”. Lleva implícito la obligación de conservar, proteger y mantener adecuadamente los valores por los que fue reconocido, recayendo esa tarea directamente en los Ayuntamientos, en segundo lugar en los propietarios de los inmuebles, que están obligados a solicitar licencia de obras para cualquier reforma que afecte a su inmueble y, en todo momento, en la Consejería de Cultura y Patrimonio, que delega en la Dirección General de Patrimonio Cultural el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la Ley.

27. Tanto la ley estatal como la autonómica así lo especifican en su articulado.

28. Art.7 del D.47/1997, de 22 de abril.

29. Los técnicos superiores son historiadores del arte o arqueólogos, empleándose uno u otro con un criterio un tanto ambiguo pues los primeros aparecen en cualquier ayuntamiento siempre que no sea una zona susceptible de excavación arqueológica. Esta maniobra no es muy comprensible ya que las ayudas son a rehabilitación y las obras mayores en las que se mueven cimientos son muy escasas. Además se especifica que sean expertos en historia, restauración o arte.

Plan Especial de Protección³⁰, el técnico de la consejería de Cultura debe visitar todos los inmuebles en los que se vayan a realizar las obras para ver que lo que se pretende hacer no atenta contra los valores individuales o del conjunto, dando unas pautas sobre cómo intervenir.

- La emisión de informes técnicos de los proyectos y presupuestos de actuación que hayan de someterse a la Comisión de Bienes Inmuebles de la Consejería de Cultura, teniendo la misma consideración que los informes de los técnicos de los Servicios de la Dirección General de Patrimonio Cultural³¹.
- Otras funciones en las materias relacionadas con el contenido del presente convenio. En este sentido y de acuerdo al Decreto 90/2001, de 13 de junio, Art. 12 las Comisiones Provinciales podrán requerir el apoyo técnico y asesoramiento de los Técnicos Superiores de Patrimonio que prestan sus servicios a la Consejería de Cultura en las Áreas de Rehabilitación Integral.

Para el cumplimiento de estas funciones, se deben atender a las instrucciones fijadas por la Consejería de Vivienda, Urbanismo y Transportes en materia de vivienda, por la Consejería de Cultura en materia de Patrimonio y a la Oficina de Gestión Urbanística (en caso de ser mancomunidad) o del ayuntamiento en materia de urbanismo. Cada vez que alguna de las administraciones firmantes lo considere necesario, el convenio recoge la posibilidad de hacer un seguimiento del mismo a través de una Comisión de Seguimiento, compuesta por cinco miembros³². Sus funciones son las de hacer propuestas de programación, realizar el seguimiento de lo realizado hasta el momento, elaborar informes semestrales

30. En cuyo caso, la actuación está regulada en el Art.42.2, de la ley 2/1999, de 29 de marzo.

31. Como la firma de la mayor parte de los convenios es anterior a la modificación del Decreto 14/1987, de 10 de marzo, por el que se crean las Comisiones de Bienes Inmuebles por el Decreto 90/2001, de 13 de junio, por el que se crean las Comisiones Provinciales de Patrimonio Histórico, no se ha actualizado este punto. Actualmente, se reconoce que los informes realizados por las Oficinas de las Áreas de Rehabilitación tienen el mismo valor que el correspondiente a las Comisiones Provinciales del Patrimonio Histórico. Ello implica que visto el expediente en la oficina, se envía propuesta de resolución a la Consejería de Cultura para que resuelva.

32. Dos son representantes de la mancomunidad o del municipio, uno es de la Consejería de Cultura, y otro de la de Vivienda, además del Director de la Oficina.

de cómo va el convenio y aprobar las normas de funcionamiento.

Pero una vez firmados, la puesta en marcha de los convenios es muy distinta, así como sus resultados.

La realidad de cada día y los problemas que se plantean

Como ya hemos visto en el apartado anterior, en las oficinas de las ARIs se concentran todos los técnicos que desde el punto de vista urbanístico, de vivienda y Patrimonio intervienen sobre un inmueble situado en su zona de actuación³³. Se intenta con esta medida agilizar los trámites para el ciudadano que quiera hacer algún tipo de obra y evitar la dispersión y la duplicidad en los expedientes. Veamos cada uno de los pasos.

Una vez hecha la solicitud de visita en el Ayuntamiento o en la propia oficina, la maquinaria se pone en marcha. Abierta la carpeta con la solicitud, se hace la visita al inmueble en el que se pretende intervenir y –sobre la situación existente, el valor de mismo y la legislación vigente– se emite un primer informe en el que se contesta a lo que se solicita³⁴. Además se le consignan las directrices a seguir si quiere continuar, comunicándole las ayudas aproximadas a percibir, la situación urbanística que le afecta, el valor patrimonial de la construcción y la conveniencia o no de las obras (sugiriendo cambios al respecto), y se le requiere una documentación específica a presentar, que será más compleja de acuerdo a las obras propuestas³⁵. En este punto, muchos promotores se ven abrumados por los requisitos y desisten en su empe-

33. Ésta queda delimitada por la designación del perímetro del conjunto de forma que un inmueble colindante pero fuera de ese marco está afectado por otra oficina. En el caso del técnico de Patrimonio su campo se amplía ya que puede ser requerido por la Consejería para la realización de informes sobre algún Bien situado fuera del área delimitada o incluso en otro municipio.

34. Esas solicitudes no son únicamente para la realización de obras. Algunas veces vienen a recoger información sobre las ayudas que se conceden, o a saber que se permite hacer sobre el inmueble antes de comprarlo, o a pedir cambios de usos de las construcciones, o son denuncias por parte de particulares o el propio Ayuntamiento sobre la realización de obras ilegales, etc.

Tampoco son siempre particulares los que realizan las consultas. Algunas veces es la propia O.G.U.V (Oficina de Gestión Urbanística y de Vivienda) la que nos deriva expedientes suyos porque la actuación se realiza sobre un Bien Inventariado o Catalogado por la Consejería de Cultura o recogido en las NN.SS. de Planeamiento, y es preciso adjuntar igualmente un informe del técnico de Patrimonio y seguir los mismos cauces que un expediente propio.

35. Si se trata de obra mayor, se le requiere un proyecto de un arquitecto o similar en cuanto a cualificación profesional; si es

ño. Otros continúan ante la necesidad. Es ahí donde se comienza a ver a la Administración como un censor y se ratifica su primera idea –muy extendida entre los ciudadanos- de que uno en su casa debería poder hacer lo que quisiera por dentro porque es suya, aunque por fuera mantenga una cierta estética³⁶.

Dado este paso y con el promotor convencido, éste remite la documentación requerida (presupuestos desglosados, anteproyecto, etc. dependiendo del tipo de obra a realizar), se analiza la misma y se vuelven a emitir los informes necesarios por parte de la Oficina, teniendo presente que debe llevar el favorable por parte de la Consejería de Cultura y que tiene un carácter vinculante³⁷. Una vez aquí, el expediente se puede tramitar por una doble vía: una más larga y que demoraría los trámites varios meses³⁸ a través de la Comisión Provincial de Patrimonio Histórico (cuando no tiene ayuda) o de la oficina del ARI. Propongamos que sigue el expediente en la oficina. Con toda la documentación en regla se pasa a la siguiente fase.

El Ayuntamiento otorga la licencia de obras sobre lo informado de forma que cualquier modificación que se hiciera sobre la documentación presentada tendría que ser comunicada a la oficina para que fuese analizada y aprobada de nuevo y, por supuesto, antes de que se ejecutase. A la finalización de las obras, los técnicos competentes visitan la obra y emiten un informe final.

Aunque pueda parecer farragoso y dilatado en el tiempo para el promotor, se suelen dar salida a los

obra menor podrá ser de un técnico medio o similar, y otras veces basta con un presupuesto de las obras y del valor de las mismas.

36. La mayoría de los ciudadanos entienden que su casa sólo debería verse afectada –en lo que a la conservación del Patrimonio se refiere– sólo en la fachada. No se comprende que su vivienda puede tener más valor por dentro –ya que mantiene una estructura singular, elementos particulares como esgrafiados o revocos, o forma parte de un sistema que se repite en toda la manzana en cuanto a la distribución, etc.– y que eso hay que preservarlo. Las oficinas estudian cada caso por separado y busca un término medio entre lo que se pretende y lo que no se puede hacer.

37. En el caso de obra menor, el informe del técnico de Patrimonio se toma como válido y vinculante pues de otro modo se demorarían demasiado los trámites para conceder la solicitud de obras al ser necesario que el expediente pasase a Mérida para que el Director General de Patrimonio (en quien ha delegado el Consejero) firme el visto bueno. Hay que tener presente que el amparo legal de ese técnico no está todavía claro.

Solo en el caso de ser obra mayor o alguna infracción reconducida se lleva a cabo el proceso completo que se puede demorar algún tiempo.

38. La Comisión de Patrimonio se reúne al menos una vez al mes y emite dictamen según la documentación que se presenta. Si faltase algún documento o bien estos estuviesen incompletos, se tendría que esperar un mes más para que volviese a ser visto.

expedientes de obra menor con gran celeridad –en un plazo que no suele superar los quince días- y si hay alguna urgencia, en menos tiempo. Otro caso es el de las obras mayores pues lo normal es que tengan que hacerse varias modificaciones sobre el proyecto inicial presentado para atender a todas las indicaciones que se hacen desde la oficina. Los plazos se demoran varios meses³⁹.

Este sería el modo de operar más lógico, pero en muy pocos casos ocurre así. Veamos cuales son los problemas más frecuentes.

Aunque cada una de ellas presenta peculiaridades, los problemas que se suscitan son similares. Se pueden agrupar en internos (que afectan al propio funcionamiento de la oficina) y externos (vinculados a los promotores, propietarios y entidades públicas). Empecemos por los últimos. Primero cabría destacar el desconocimiento por parte de los ciudadanos del funcionamiento de la Administración, de manera que la visita previa al inmueble es ya la constatación de la finalización de las obras. Es una infracción que se trata de reconducir informando a las autoridades competentes para que se pronuncien sobre la continuación de las obras o su paralización, todo ello dependiendo del montante de las mismas y el grado de deterioro ocasionado.

Segundo, y en relación con lo anterior, la escasa conciencia de los Ayuntamientos para exigir el cumplimiento de la ley, dando licencias verbales o escritas a los propietarios sin pedir la documentación mínima. En ese punto los técnicos se encuentran de nuevo en la tesitura de denunciar y además reconducir la situación ilegal en la que se hallan.

Tercero, la falta de preparación por parte de los constructores que les lleva a desoír lo que pone en el proyecto –que lo consideran un mero trámite- y a realizar la obra según su criterio. De nuevo el técnico en Patrimonio se ve en la tesitura de denunciar las irregularidades, “aguantar la presión” por parte de propietarios, contratistas y el propio Ayuntamiento, y reconducir la situación. Derivado de lo anterior,

39. Desde las oficinas, los técnicos intervinientes suelen aconsejar a los propietarios que una vez tengan claras las ideas sobre lo que se pretende y contacten con el arquitecto que les va a realizar el proyecto, éste se ponga en contacto con ellos para darle ciertas indicaciones que le pueden permitir acortar el tiempo. Otra cosa es que el técnico desoiga lo que se le dice y no ceje en sus ideas.

Muchas veces los promotores piden asesoramiento a la oficina sobre técnicos con los que puedan trabajar, pero no se les puede facilitar ningún nombre aún a sabiendas de que muchos de los que trabajan por esas zonas “empantanar” los proyectos y tardan mucho en conceder las licencias. Esta negativa a facilitar nombres no se debe a un capricho sino a la objetividad que tiene que tener cualquier organismo público no vulnerar los derechos de ningún profesional.

nos encontramos con unos técnicos de proyectos y sobre todo de dirección de obras que no cumplen con su labor de asistencia a los constructores.

En cuanto a los problemas internos, éstos varían según la composición de las oficinas y su ámbito de actuación ya que son más complejas de aglutinar las que tienen un carácter mancomunado. El primero es la variopinta composición de los miembros de la Oficina, rigiéndose cada uno por convenios distintos. La falta de diálogo por parte de las Consejerías de las que dependen provoca tensiones que afectan al normal funcionamiento de las mismas y pone de manifiesto que uno de los principales problemas que tienen las A.R.I. es la propia Administración pues crea figuras a las que dota de funciones pero no resuelve la manera de funcionamiento.

El segundo, la ampliación continua de las tareas a realizar por parte de los técnicos fruto de las modificaciones legislativas en materia de Vivienda y Patrimonio⁴⁰. El tercero alude a la pretensión del

acercamiento de la Administración al ciudadano a través de las oficinas, pero sólo desde el punto de vista técnico y no resolutorio lo que supone un detrimento en la calidad de los servicios al demorarse innecesariamente el tiempo de tramitación⁴¹. Muchas oficinas asumen esas carencias y en sus informes se salva el escollo con frases como “...deberá tenerse en cuenta la legislación vigente en materia de Patrimonio para la concesión de licencia municipal de obras...”. El vacío legal con el que muchas veces se funciona y la inmediatez a los problemas hace que se tomen decisiones comprometidas que ni los propios gabinetes jurídicos de las Consejerías implicadas saben responder en plazo breve. El cuarto, que las oficinas resuelven los problemas inmediatos de la rehabilitación, pero no se abordan otros más importantes a largo plazo como son los de la difusión, educación y concienciación social en materia de Patrimonio⁴².

40. En materia de Patrimonio, el cambio más importante ha sido la derogación del Decreto 14/1987, de 10 de marzo, por el que se crean las Comisiones de Bienes Inmuebles por el Decreto 90/2001, de 13 de junio, por el que se crean las Comisiones Provinciales de Patrimonio Histórico. La mayor novedad que recoge este remozado organismo es su adaptación a la ley de Patrimonio regional y la consideración de Área de Rehabilitación, equiparando los informes que se hacen al respecto en las Oficinas con los que emite la propia Comisión. Además las oficinas se han convertido en asesores de la Comisiones cuando éstas lo requieran.

41. Las obras menores necesitan una respuesta ágil al ciudadano ya que muchas veces se trata de cambios puntuales dentro de la construcción como son el arreglo de las carpinterías, retejado o pintura en fachada. El tener que emitir un informe previo para que la Consejería de Cultura autorice las obras dilata la resolución en una o dos semanas y los ciudadanos, en lugar de solicitar permiso para obras, las hacen directamente lo que les hace incurrir en una ilegalidad sancionable.

42. Si partimos de la base de que no existe una idea común mínima en el propio concepto de Patrimonio, que son muchas las personas que actúan sobre él y que la Administración únicamente establece mecanismos de control y sanción pero no de educación, nos encontramos con un panorama desalentador: los ayuntamientos no cumplen con su papel porque no quieren enfrentarse a los ciudadanos que luego han de votar; los constructores miran lo que cuesta pero no como hay que hacerlo, sintiéndose presionados por los promotores; los albañiles han perdido el oficio y se han convertido en “*ponedores de ladrillos*”; los promotores entienden que rehabilitar es hacerlo de nuevo y darle una pátina “rustica” a base de chapados y pastiches.