



Emilio Martín Herrera.
Arquitecto
Técnico y
Licenciado en
Derecho.

Funcionario del Ayuntamiento de Granada con la plaza en propiedad de Técnico Superior en Catastro. En el Ayuntamiento de Granada ha desempeñado, entre otros, los puestos de Subdirector de Planeamiento-Gestión y Director General de Licencias. Miembro de diversos equipos redactores de planes urbanísticos. Coordinador de la adaptación del PGOU de Granada a la LOUA. Autor de varias publicaciones relacionadas con la actividad urbanística. Profesor del CEMCI, Master y cursos de Urbanismo de la Universidad de Granada, Colegios Profesionales, Revista de Derecho Urbanístico, etc..

La encrucijada urbanística del Albaicín. Un Conjunto Histórico dentro de la Granada histórica.

Granada tiene problemas urbanísticos de primer orden, y hace gala de una escasa agilidad para afrontarlos. Es una Ciudad (un Municipio) muy especial desde el punto de vista urbanístico, y muy extraña desde los enfoques y las previsiones "políticas" para su solución.

Se dice que en Granada las posibles soluciones a los problemas vislumbrados se convierten en polémicas. Somos un territorio atado a la polémica, a la desunión, a la violencia verbal en las discusiones, y a la falta de soluciones.

Aquí se tardan lustros en materializar proyectos, y nunca los vemos terminados.

Granada es extremadamente singular por su belleza, por su paisaje, por sus posibilidades. Y, singular, en la pérdida de oportunidades.

Dos elementos territoriales y urbanísticos básicos conforman el ser de esta Ciudad: su carácter histórico-artístico y su belleza natural manifestada en sus estribaciones y su Vega. Y estos dos condicionantes, objeto de destrucciones y sobreprotección ruinosa, han marcado su crecimiento y su aislamiento.

Es posible (y sería interesante) un debate general sobre el limitado escenario de desarrollo urbanístico de nuestra Ciudad. Sería hasta conviene y sano afrontarlo si prejuicios ni perjuicios, porque es evidente que otras Ciudades Andaluzas avanzan a buen ritmo, y Granada se

aleja cada vez más de un desarrollo adecuado.

Pero también es posible analizar el problema de forma parcial, aportando opiniones sobre problemas específicos, que se enquistan con el tiempo.

El carácter histórico-artístico de Granada es una pieza angular de su ser. Ya fue declarada como tal en 1929, y el ámbito de esta declaración fue fijado de forma definitiva por el 24 de junio del año 2003.

Un territorio de suma importancia, definido singularmente dentro del Conjunto Histórico de Granada, lo constituye el barrio morisco del Albaicín, declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en 1994. Es la huella genuinamente árabe en la Ciudad, junto con la Alhambra y el Generalife.

Nadie ha cuestionado (por lo menos a nivel teórico) la necesidad de proteger este barrio de la Ciudad. Siempre se ha hablado de la necesidad de preservar su trama urbana y su idiosincrasia en esta estribación del Municipio. Y, sin embargo, no se consigue detener su deterioro.

Este barrio ha sido lugar de residencia de clases pudientes de la Ciudad pertrechadas en su maravillosos "Carmenes". Y sitio de habitación de las clases populares, hasta su éxodo masivo en los años 70 y 80 a barrios periféricos en busca de una mayor y mejor habitabilidad. Hoy día es un barrio de "Carmenes", de población estacional y de actividad turística, con muy poca presencia de población autóctona. Conviene se-

EL PROBLEMA URBANÍSTICO DEL ALBAICÍN

"ARMA ARROJADIZA" POLÍTICA Y ALGUNAS CUESTIONES TÉCNICAS-JURÍDICAS.

Emilio Martín Herrera

Arquitecto Técnico y Licenciado en Derecho.

ñalar esta evidencia para no llevarnos a engaño sobre la necesidad de la recuperación del barrio como residencia de los granadinos, porque pocos granadinos "de los de antes" habitan ya el Albaicín.

Desde la cobertura que daba la Ley de Patrimonio Histórico Español de 1985, se plasmaron los primeros intentos por establecer una ordenación urbanística acorde con las necesidades de rehabilitación de la edificación, de conservación de la trama urbana, y la recuperación social del mismo. Y desde el Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU) de 1985 se "abogó por la defensa de la ciudad histórica previendo la necesidad de redactar planes especiales de protección sobre los ámbitos de los conjuntos históricos declarados"¹.

En realidad, la posibilidad de una intervención sensata de rehabilitación y conservación de un barrio de estas características, solo puede abordarse desde una inversión contundente de la Administración coordinada con la inversión privada. No es suficiente con una regulación protectora que límite las condiciones de actuación de las iniciativas particulares. No basta con prohibir. Es necesario intervenir y, en todo caso, facilitar una intervención dirigida a la dotación de infraestructuras y servicios (básicos para su habitabilidad), acordes con la características de la trama urbana del barrio. Es necesario rehabilitar el patrimonio edilicio o reconstruirlo de forma adecuada.

1. REVISTA ELECTRÓNICA DE PATRIMONIO HISTÓRICO. Diciembre 2015.



Se puede afirmar que la inversión pública directa ha sido muy limitada en este barrio. Más limitada en los últimos años de recesión económica. Quizás las intervenciones más destacadas haya que situarlas en el periodo de los primeros seis o siete años de la década de los 2000, por ayudas a la rehabilitación de edificios y la obra pública desde el Ayuntamiento, la Junta de Andalucía, y a través programas europeos?

La inversión privada es aun más deprimente. Frente a las 398 licencias de obra mayor solicitadas en el resto del Conjunto Histórico en el periodo 2010-2015, en el Albaicín han sido 191. Se ha solicitado la rehabilitación o construcción de 92 viviendas en el barrio, mientras que en el resto del Conjunto Histórico la cifra ha sido de 211, y en toda Granada, sin contar el Albaicín, 1.411 (todo esto en el periodo de recesión).

Pero es que, además, las dificultades para esta inversión privada son evidentes. Otro dato elocuente: frente a los 322 días de media que se ha tardado en conceder una licencia por parte del Ayuntamiento en Granada en el periodo 2010-2015 (de obra mayor o menor, teniendo en cuenta los periodos de interrupción para presentación de documentación o de informes sectoriales), en el Albaicín se ha tardado 496 días.

Es muy complicado, para la iniciativa privada, plantearse una inversión en el barrio del Albaicín. La que sea. Aunque sea para rehabilitar un edificio de gran interés. Y la conclusión es, que

sin una intervención económica importante de la iniciativa pública y privada, el barrio será una ruina tarde o temprano (ya lo es).

El problema de acometer la conservación y rehabilitación del Albaicín exclusivamente desde las "normas".

Cuando no existe o es insuficiente una acción clara de fomento y de inversión, la alternativa es regular prohibiendo las acciones nocivas contra los objetivos de conservación y rehabilitación.

Lo ideal y lo ensayado en experiencias positivas en Europa y España, y recientemente, en Granada, con la reconstrucción de Santa Adela, es rehabilitar con y para la población, recuperando el espacio urbano y edificado para la misma "gente" que habitaba el lugar intervenido.

Creo, sinceramente, que este planteamiento es una entelequia sin sentido en el barrio del Albaicín. Y lo digo desde la experiencia de poblador original del barrio, expulsado del mismo, por la falta de condiciones de habitabilidad de mismo, en los años 70. Hay pocos habitantes originales. Y los que lo habitan, en general, pueden intervenir en sus inmuebles sin necesidad de ayuda pública.

Si no existe intervención pública o institucional. Si la intervención privada es para su propia habitación, y para el propio negocio. ¿Basta con la aprobación de "normas" para potenciar una acción conservadora y de rehabilitación sobre la edificación existente y la trama urbana?

La existencia de "normas", y la aplicación restrictiva de las mismas, ha sido la única acción real de las Administraciones Públicas en el barrio en los últimos 30 años. Y lo que sin duda es más lamentable es la utilización que se ha hecho de "hipotéticas normas" (las inexistentes, las "esperadas", "las que se están redactando y nunca se aprueban") como arma de "lucha política" en esta Ciudad de polémicas, para justificar la inactividad, la paralización de todos.

La ordenación urbanística, por un lado, y la regulación de protección de patrimonio histórico, por otro, se han coordinado, y se han confrontado de una forma descarnada en el barrio, impidiendo hacer y cuestionándose lo poco que se hace.

El PGOU de 1985 ya señalaba la necesidad de redactar un Plan Especial de protección apropiado para el ámbito, con la cobertura que otorgaba el artículo 20 de la Ley de Protección del Patrimonio Histórico Español. Ese Plan Especial, sobre la base de las condiciones generales del PGOU (básicamente, las reglas para la definición del régimen de derechos y deberes de los propietarios previsto en mismo), vio la luz con su publicación en el BOP de Granada de 7 de agosto de 1992. A partir de ahí se han promulgado varios hitos fundamentales: la Ley de Protección del Patrimonio Histórico de Andalucía de 1991 y del 2007 (LPHA); y la aprobación de un nuevo PGOU en el 2001.

No es el momento de plantear un análisis

2. El Banco Europeo de Inversiones invirtió en este periodo en el Plan Elvira-Gómez en este periodo cerca de siete millones de euros, por ejemplo.



crítico del Plan Especial de protección del Albaicín vigente: es muy viejo para eso. Sólo decir que en algunos aspectos las intervenciones que previa transformaban de forma evidente al barrio tradicional y, lo más importante, eran imposibles de ejecutar (ahí tenemos, como ejemplos, el gran parque de la Muralla Ziri, el de San Miguel el Alto, o los aparcamiento y viviendas que conectaban el carril de la Lona con la calle Elvira). En resumen, el Plan Especial proponía mucha inversión para tan poco inversor.

Pero si es el momento de incidir en la gran desconexión de este Plan con el planeamiento urbanístico general, sobre el que se debe de asentar en sus determinaciones básicas, sobre todo, en relación con la vinculación de la propiedad con el desarrollo urbanístico. También, es el momento de incidir en la falta de concreción del Plan Especial de los elementos estrictamente vinculados a la protección patrimonial, que justifica la intervención sobre la actividad inmobiliaria de la Administración con competencias en la protección del Patrimonio Histórico y Artístico.

El hecho de que la única forma de asegurar en estos momentos la protección y rehabilitación de un barrio como el Albaicín sea de carácter "normativo", ya que la inversión pública de fomento e intervención es inexistente, centra el problema en el "estado de la cuestión" de las "normas" que sustentan las posibles acciones. Lo centra, al considerar como este "estado" dificulta enormemente una acción administrativa ágil que potencie la inversión privada.

El análisis del "estado" actual del cuerpo normativo vigente para la ordenación del barrio, que es culpable de la dificultad de materialización de propuestas de intervención por parte de la iniciativa privada, debe partir de una crítica al propio modelo planteado en el Plan Especial y el PGOU que le dio cobertura. La obligación de rehabilitar para recuperar los usos habitacionales originales, tal y como argumenta el PGOU de 1985, es contrario a la propia realidad actual de la zona y a sus expectativas. Por tanto, se hace necesaria una flexibilización en estas cuestiones, acorde con la dinámica económica actual, y en línea con las propuestas de implantación de usos del vigente PGOU de Granada y su aplicación práctica (véase el esfuerzo rehabilitador desarrollado en los últimos años en los ejes centrales del Casco Histórico, apoyado en la implantación de servicios y actividad comercial).

Si se salva la defensa del modelo "ortodoxo" propuesto desde las ordenaciones urbanísticas de los años 80 y 90, habría que centrarse en la aplicación técnico-jurídica de la ordenación urbanística y de protección del patrimonio, que se está adoptando en esta zona de la Ciudad, desde la "normas" existentes, y desde la aplicación contradictoria y "represiva" que, en estos años, se ha estado haciendo por parte del Ayuntamiento y la Consejería competente en materia de protección del patrimonio.

La aplicación técnico-jurídica de las "normas" de aplicación en el barrio debe de examinarse desde dos puntos de vista o enfoques diferentes:

- a. Urbanístico. La correspondencia entre las normas vigentes emanadas del PGOU que, además, hay que interpretarlas según las previsiones de la LOUA (Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, posterior a la vigencia del PGOU, aunque éste se adaptó a la misma en el años 2008); y las normas del Plan Especial con una fecha de aprobación muy anterior a los otros dos eventos señalados, y basado en una normativa urbanística de protección del patrimonio ya desfasada. El estudio de esta correspondencia es fundamental ya que cada uno de los elementos referidos responden a criterios de competencia diversa, de tal forma que las específicas de una las figuras de planeamiento debe desplazar las determinaciones de la otra, además de tener el cuenta el deslizamiento que provoca en las normas legales el criterio de jerarquía y el temporalidad. En resumen, el Plan Especial no puede invadir las competencias del PGOU y viceversa. Y ambas figuras urbanísticas deben interpretarse conforme a las determinaciones de la LOUA, y da la casualidad que la Ley es la norma de mayor rango y, además, posterior a las otras dos (al Plan General y al Plan Especial).
- b. De protección del patrimonio histórico y artístico. El Plan Especial de Protección del Albaicín tiene una doble función. Es un Plan de desarrollo urbanístico

que debe ser coherente con el planeamiento de rango superior (en este caso el PGOU) y los dos con los fines urbanísticos que se persigue en cada caso (la especialidad y la descripción de un marco general). Pero al mismo tiempo, el Plan Especial es un plan orientado a la protección del patrimonio histórico y artístico y, en consecuencia, aborda el contenido competencial previsto en la legislación para la protección de dicho patrimonio. En este sentido de él emana una doble competencia, la propiamente urbanística de la que debe entender el Municipio, y la relacionada con la protección de los bienes y condiciones que describe, competencia de la Administración Autonómica. La no separación clara, dentro del Plan Especial, de las determinaciones de carácter urbanístico de las de relacionadas con la protección del patrimonio, introduce una gran confusión en la tramitación de expedientes, agravada por la competencia previa, en el ámbito de las autorizaciones y licencias, de la Comunidad Autónoma, como mínimo en Bienes de Interés Cultural -BIC-, y sus entornos³, una vez que está vigente el Plan Especial, y una vez trasladadas las competencias al ámbito al Ayuntamiento (artículo 40 de la LPHA).

El problema urbanístico de la integración del Plan Especial Albaicín en el PGOU vigente.

La cuestión urbanística que he señalado anteriormente se centra en la respuesta a una pregunta: ¿como se integra el Plan Especial aprobado en el año 1992, en las determinaciones de un PGOU aprobado en el 2001, que además se ve afectado, a su vez, por la reforma legislativa del calado que implica la promulgación de la LOUA en el 2002 (y sus sucesivas reformas)? Y, en consecuencia, ¿como debe afectar esta integración a la aplicación del Plan Especial?

El PGOU hace un esfuerzo de interpretación y regula, de alguna forma, esta integración. Pero su insuficiencia provocó la interpretación municipal del año 2002 (pública en el BOP número 241 de 19 de octubre). Aun así, esta interpretación parte de conceptos superados por la LOUA, que provocan una comprensión controvertida sobre la posibilidad de implantación de usos y, en definitiva, de aprovechamientos urbanísticos dentro del barrio⁴. Esta cuestión: los usos y los aprovechamientos urbanísticos que se pueden

materializar en el barrio es el asunto realmente controvertido (no la protección específica de elementos arquitectónicos y urbanos); y esta cuestión central, que no es confusa en el resto de la Ciudad y del Conjunto Histórico, lo es, y mucho, en el Albaicín, ya que está provocando, directamente, la retracción de la intervención privada en el barrio.

El problema de la integración de las determinaciones de las distintas figuras de planeamiento, hay que enmarcarlo dentro del ámbito competencial de cada una de ellas. Es una cuestión elemental que ha sido objeto de polémica constante por parte de los servicios técnicos municipales y de la Junta.



“El PGOU hace un esfuerzo de interpretación y regula, de alguna forma, esta integración. Pero su insuficiencia provocó la interpretación municipal del año 2002 (pública en el BOP número 241 de 19 de octubre).”

No se debe olvidar que el PGOU es una figura integrada en la ordenación urbanística como de *“planeamiento general”* (artículo 7.1.a de la LOUA), de tal forma que unos de los fines básicos de la actividad urbanística en general es *“delimitar el contenido del derecho de propiedad del suelo, usos y formas de aprovechamiento, conforme a su función social y utilidad pública”* (artículo 3.1.d de la LOUA), contenido que se articula a través de la clasificación del suelo (determinación propia del PGOU, según el artículo 10.1.A.a), la asignación de usos y edificabilidades globales (también determinación del PGOU, artículo 10.1.A.d), y ordenaciones pormenorizadas en suelo urbano consolidado (PGOU, artículo 10.2.A.a). Es el planeamiento y, en función de sus determinaciones propias, el PGOU, el que concreta el derecho de la propiedad del suelo, ya que es esta figura la que determina, según la clase de suelo, los usos y las formas (entre ellas la edificabilidad) en que puede materializar, una vez cumplidas sus obligaciones urbanísticas, el derecho a conformar un aprovechamiento urbanístico, un rendimiento económico del suelo. En este sentido es clarificador el contenido del

artículo 59.1 de la LOUA, al definir el concepto de aprovechamiento urbanístico, como el contenido económico de la posibilidad de implantar usos, con una edificabilidad, en unos determinados suelos; y el concepto de aprovechamiento subjetivo, definido en el apartado 2 del mismo artículo, como el aprovechamiento al que tiene derecho un propietario después de haber cumplido con sus obligaciones. Todo esto teniendo en cuenta el valor de los terrenos (valor residual⁵), cuando el Plan permite materializar unos usos y edificabilidades determinadas.

Pero, ¿que aprovechamiento subjetivo le corresponde a un propietario situado en suelo urbano consolidado, como es el caso de los propietarios de suelo en el barrio del Albaicín? En esta cuestión hay que estar al *“régimen del suelo urbano consolidado”* regulado en el artículo 56 de la LOUA, que remite al contenido del artículo 55.2, lógicamente, apartado B, ya que en un suelo urbano excluido de unidades de ejecución donde no se delimitan áreas de reparto (artículo 58.b.2); y como dice el propio artículo 56, sin cesión de aprovechamiento urbanístico.

En definitiva, ¿cual es el aprovechamiento subjetivo de los propietarios dueños de terrenos en suelo urbano consolidado?: el aprovechamiento objetivo *“de acuerdo con los criterios establecidos por el Plan General de Ordenación Urbanística”* (artículo 55.2.A), sin la obligación de cesión de aprovechamiento (artículo 56). Por tanto, los propietarios de suelo (o de inmuebles en general), dentro del ámbito del Albaicín, tienen derecho a materializar, una vez cumplidas con sus obligaciones urbanísticas, el 100% del aprovechamiento objetivo señalado por el PGOU.

La idea expuesta es central: el aprovechamiento urbanístico representa el contenido económico de los usos y edificabilidades que el planeamiento permite, y el derecho a ese contenido económico lo establece el PGOU a través de la determinación del aprovechamiento objetivo en suelo urbano consolidado, conformando la clave esencial del régimen urbanístico del suelo (junto con las obligaciones derivadas del planeamiento); y esta idea concreta el problema de integración de los dos planes urbanísticos a los que me refiero (PGOU y Plan Especial), y así se recoge en la propia Normativa del Plan General:

“Los ámbitos de los Conjuntos-Históricos y sus Áreas Homogéneas que a la entrada en vigor del presente Plan General hayan sido desarrollados mediante Planes Especiales

3. Artículo 33 de la LPHA.

4. Artículo 59 de la LOUA.

5. El valor del suelo se obtiene como diferencia entre el precio de venta de los edificios acabados y los diferentes costos y beneficios del proceso de promoción, construcción y venta.

de Protección y Reforma Interior (PEPRI) 'Alhambra', 'Albaicín' y 'San Matías' permanecerán íntegramente en vigor, a excepción de las determinaciones relativas a aprovechamientos tipo y a edificabilidades, para las que prevalecerán las disposiciones de éste Plan General" (Disposición transitoria primera).

La cuestión que hay que interpretar después de la entrada en vigor de la LOUA es que, la referencia al aprovechamiento "tipo" o medio para la fijación del derecho del propietario (aprovechamiento subjetivo), ha desaparecido, y hoy en día debe de ser el aprovechamiento objetivo fijado por el Plan General (como ocurre en todo el suelo urbano consolidado de Granada)⁶.

Si esto es así: ¿que sentido tiene la compleja interpretación del artículo III.28 del PEPRI Albaicín contenida en la interpretación de octubre del 2002 a la que ya hemos hecho referencia?

La Normativa de usos, y sus compatibilidades, recogida en el PEPRI Albaicín, en el Capítulo III del Título III de su Normativa, responde, integra y literalmente, al contenido del PGOU de 1985. Esta regulación no tiene sentido dentro del ámbito del PGOU vigente, salvo que su aplicación responda a criterios de protección del patrimonio (quizás la única norma independiente de la regulación del Plan General del 85, y que puede responder a criterios de protección, es la contenida en el artículo III.26, referido a la correspondencia de usos con tipos funcionales⁷).

El PGOU vigente establece una regulación de usos partiendo de conceptos distintos a los del PEPRI (y a los del PGOU de 1985), señalando solo dos niveles de asignación (global y pormenorizado), y concretando para la edificación, usos característicos (artículo 6.1.3 apartado 1 de la Normativa del PGOU); compatibles o intercambiables con el característico en determinadas calificaciones (artículo 6.1.3 apartado 2 de la Normativa del PGOU), y complementarios, que debe respetar una mayor superficie de uso característico o complementario, y pueden convivir con ellos (artículo 6.1.3 apartado 3 de la Normativa del PGOU). La posibilidad de implantación de estos usos en sus posibles combinaciones, y de la edificabilidad asignada por el PGOU en cada calificación dentro del barrio, determina el aprovechamiento objetivo de la parcela y, en consecuencia, el aprovechamiento subjetivo de su titular.

Una restricción de estas posibilidades a través

de una figura de planeamiento de desarrollo (en este caso del Plan Especial), entra de lleno dentro del concepto de "vinculación y limitación singular" indemnizable, tal y como señala el artículo 48.b del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (RDL 7/2015):

*"Dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de los siguientes supuestos:
(...)*

b) Las vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa".



"La cuestión que hay que interpretar después de la entrada en vigor de la LOUA es que, la referencia al aprovechamiento "tipo" o medio para la fijación del derecho del propietario (aprovechamiento subjetivo), ha desaparecido, y hoy en día debe de ser el aprovechamiento objetivo fijado por el Plan General (como ocurre en todo el suelo urbano consolidado de Granada)."

El apartado 2 del artículo 4.2.5 de la Normativa del PGOU es coherente con el necesario respeto a los derechos urbanísticos básicos de la propiedad, ya que señala que "el Plan General determina el régimen de suelo y los derechos de los propietarios, delimita las pertinentes Áreas de Reparto, define los aprovechamientos tipo y propone los correspondientes usos pormenorizados, de tal forma que permite las actuaciones en dichos ámbitos desde el momento de la vigencia del presente Plan, sin perjuicio del cumplimiento de la legislación de Patrimonio" (con la salvedad de que después de la vigencia de la LOUA, el derecho lo determina el aprovechamiento objetivo de la parcela).

Centrándonos en el Plan Especial, hay que señalar que el artículo 7.1.b de la LOUA lo considera una figura que concreta las determinaciones del PGOU, según criterios de especia-

lidad, cuyas decisiones "desarrollan y complementan las determinaciones del Plan General de Ordenación Urbanística, pudiendo modificar las pertenecientes a su ordenación pormenorizada potestativa" (artículo 14.3 de la LOUA), y que, en el caso que nos ocupa, en función de la tipología de plan especial, el PEPRI Albaicín es competente para "conservar, proteger y mejorar el medio urbano y, con carácter especial, el patrimonio portador o expresivo de valores urbanísticos, arquitectónicos, históricos o culturales" (artículo 14.1.c de la LOUA).

En consecuencia, el Plan Especial debe desarrollar las determinaciones del Plan General, centrándose en los aspectos de protección del patrimonio histórico, artístico y cultural que no pueden ser abordados por el PGOU. Pero no es competente para la regulación del régimen urbanístico del suelo que configura el derecho de propiedad, cuyos límites están establecidos por el PGOU.

El Plan Especial puede introducir limitaciones al derecho de propiedad, justificados en las necesidades de protección del ámbito concreto que ordena, pero esto implica una vinculación, que en caso de no ser susceptible de distribución equitativa con otros propietarios, es indemnizable (aunque siempre es posible la utilización de los mecanismos de transferencias de aprovechamiento o de reservas de aprovechamiento previstos en los artículos 62 y 63 de la LOUA).

Ahora bien, ¿realmente son de aplicación las reglas de usos y su compatibilidad prevista en el PEPRI, justificadas en la necesidad de protección del patrimonio, alterando y limitando las previsiones del PGOU, para dar lugar a una posible vinculación singular y su correspondiente indemnización?. ¿No es suficiente la limitación que ya puede suponer la restricción de edificabilidad en algunos casos?

No está justificada la aplicación del Capítulo III, del Título III de la Normativa del PEPRI Albaicín, salvo en los aspectos específicos, vinculados con la protección del patrimonio histórico artístico, reconocidos en el artículo III.26 de dicha Norma como ya he señalado ("correspondencia de usos pormenorizados y tipos funcionales"), y esto por el hecho de que el resto de artículos son una traslación íntegra del contenido de la normas de usos y sus compatibilidades, establecidas por el derogado Plan General de 1985.

El nuevo Plan General ha operado una dero-

6. En relación con esto el artículo 58 de la LOUA es claro, ya que no prevé, en ningún momento, la delimitación de áreas de reparto, y en consecuencia, de aprovechamiento medio, en suelo urbano consolidado.

7. Correspondencia entre usos pormenorizados y tipos funcionales regulados en el PEPRI Albaicín.

gación de esta regulación, desde el momento que la referencia al aprovechamiento objetivo en este ámbito (que, insisto, define el aprovechamiento subjetivo de cada propietario) la marca el PGOU vigente a través de su calificación urbanística y, por tanto, a través de una definición de usos con sus reglas de compatibilidad y complementariedad, más aún, teniendo en cuenta que el establecimiento de los usos previstos por el PGOU vigente, para el Conjunto Histórico en general, no afecta a las condiciones de protección del patrimonio histórico artístico exigido por la legislación específica. No olvidemos que el Plan General vigente fue informado favorablemente, en todos sus ámbitos, por la Administración competente en materia de protección del patrimonio, tal y como exige el artículo 29 de la LPHA, y por lo tanto, esta Administración dio por buenas las calificaciones urbanísticas prevista por el Plan General para el barrio, así como sus consecuencias.

Pero además, esta derogación es expresa desde el Plan General vigente, en función del contenido de su Disposición transitoria primera, que reconoce como prevalece el aprovechamiento tipo del PGOU (referencia que, como he comentado, desde la vigencia de la LOUA, debe entenderse al aprovechamiento subjetivo y en consecuencia al objetivo asignado por el PGOU en suelo urbano consolidado); y lo que es más significativo, la edificabilidad asignada por el mismo. Ese es el contenido concreto del artículo del artículo 4.2.5 de su Normativa:

"1.- El Plan General reconoce, en el ámbito del Conjunto Histórico delimitado por la Dirección General de Bienes Culturales, los instrumentos de protección de las Áreas homogéneas, conforme a lo dispuesto en la Ley de Patrimonio Histórico Andaluz, sin perjuicio de que el propio Plan haya ordenado dichos ámbitos con el grado de determinaciones correspondientes al suelo urbano. 2.-El Plan General determina el régimen de suelo y los derechos de los propietarios, delimita las pertinentes Áreas de Reparto, define los aprovechamientos tipo y propone los correspondientes usos pormenorizados, de tal forma que permite las actuaciones en dichos ámbitos desde el momento de la vigencia del presente Plan, sin perjuicio del cumplimiento de la legislación de

Patrimonio. (...)

6.- En el Conjunto Histórico los Planes Especiales de Protección, en los casos necesarios para la consecución de sus fines, podrán modificar las condiciones de ordenación establecidas en el Plan General, aunque deberán respetar con carácter general los usos, intensidades y tipologías edificatorias resultantes de las operaciones de reforma interior previstas en el Plan General, no pudiendo afectar a las condiciones de aprovechamiento".

El derecho (el régimen urbanístico del suelo)



de los propietarios lo marca el PGOU vigente, a través de las calificaciones pormenorizadas establecidas por el mismo, y por lo tanto, a través de la definición de usos y edificabilidades establecidas en las mismas. Esa premisa es básica en nuestra legislación urbanística y en el PGOU vigente en Granada. Los planes especiales de protección pueden establecer limitaciones a estas condiciones, en función de las necesidades de protección impuestas al ámbito; y estas limitaciones son vinculaciones singulares indemnizables por parte de la administración que las imponga.

Es claro que el PEPRI Albaicín impone unas limitaciones en la edificabilidad a concretar en una parcela, ya que su ordenanza es una ordenanza gráfica, y permite la construcción dentro de unas alineaciones, interiores y exte-

riores, y unas alturas fijadas en la cartografía correspondiente, y eso en base a la necesidad de formalizar una volumétrica concreta acorde con la estructura urbana que se quiere proteger. Pero el esquema de usos y compatibilidades de los mismos, asumido por el PEPRI como copia del Plan General vigente en el momento de su aprobación, ¿qué justificación tiene, en la protección del patrimonio histórico y artístico desde las determinaciones específicas del Plan Especial?. Evidentemente, ninguna. El PGOU vigente si tiene una justificación específica para la implantación de usos en el Conjunto Histórico, sin separar al resto de este Conjunto del ámbito del Albaicín.

En todo caso si se entendiera que el ámbito del PEPRI Albaicín requiere una regulación matizada en relación con la regulación de usos prevista por el PGOU para el Conjunto Histórico, sería necesaria una innovación del PGOU en este ámbito y para esta materia (en relación con las calificaciones urbanísticas pormenorizadas y sus consecuencias en la implantación de usos), que deberá extenderse a la implantación de la ordenación gráfica contenida en el PEPRI, precisamente para evitar las vinculaciones singulares que pueden provocar la relación PGOU-PEPRI.

La protección del patrimonio histórico y artístico. ¿Que protege el Plan Especial?. El problema de la implantación de usos y relación con la protección del patrimonio.

La afirmación que he hecho anteriormente en relación con los usos es meridiana, si no se justifica que el Plan Especial pretende una protección específica, vinculada a la protección o a la implantación de unos usos determinados. Si existiera esta justificación se evidenciaría, en muchos casos, la necesidad de la generación de una vinculación singular y su correspondiente indemnización.

Pero la aplicación literal del esquema de usos y su compatibilidad, del Plan General de 1985, a través de las normas del Plan Especial, no justifica ninguna protección concreta y determinada en este ámbito.

El artículo 31 de la Ley de Protección del Patrimonio Histórico Andaluz (LPPHA) señala el contenido mínimo de protección que debe abarcar el planeamiento urbanístico que afecta a Conjuntos Históricos:



- La aplicación de las prescripciones contenidas en las instrucciones particulares, si las hubiere, referidas a BIC y su entorno según lo señalado en el artículo 11 del mismo Texto legal
- Las determinaciones relativas al mantenimiento de la estructura territorial y urbana.
- La catalogación exhaustiva de sus elementos unitarios, tanto inmuebles edificados como espacios libres interiores o exteriores u otras estructuras significativas, así como de sus componentes naturales. Para cada elemento se fijará un nivel adecuado de protección.
- La identificación de los elementos discordantes con los valores de los bienes protegidos, estableciendo las medidas correctoras adecuadas.
- Las determinaciones para el mantenimiento de los usos tradicionales y las actividades económicas compatibles, proponiendo, en su caso, medidas de intervención para la revitalización del bien protegido.
- Las prescripciones para la conservación de las características generales del ambiente,

con una normativa de control de la contaminación visual o perceptiva.

- La normativa específica para la protección del Patrimonio Arqueológico en el ámbito territorial afectado, que incluya la zonificación y las cautelas arqueológicas correspondientes.
- Las determinaciones en materia de accesibilidad necesarias para la conservación de los valores protegidos.

También estos planes deben:

- Mantener las alineaciones, rasantes y el parcelario existente, permitiéndose excepcionalmente remodelaciones urbanas que alteren dichos elementos siempre que supongan una mejora de sus relaciones con el entorno territorial y urbano o eviten los usos degradantes del bien protegido.
- Regular los parámetros tipológicos y formales de las nuevas edificaciones con respeto y en coherencia con los preexistentes. Las sustituciones de inmuebles se consideran excepcionales, supeditándose a la conservación general del carácter del bien protegido.

Teniendo en cuenta estos elementos, el hecho

de que se aplique el esquema de usos previsto en el Plan General de 1985, recogido íntegramente por el PEPRI Albaicín; o el esquema regulado en el vigente PGOU para el Conjunto Histórico, ¿en que incide en el mantenimiento de los usos tradicionales y las actividades económicas compatibles, que son los aspectos que se deben controlar a nivel de usos mediante el Plan Especial?. Evidentemente, en nada.

Es más, la aplicación del esquema de usos previsto en el PGOU vigente ha contribuido de forma más eficaz a la *"intervención para la rehabilitación del bien protegido"*, como se ha demostrado en los últimos años en el resto del Conjunto Histórico.

El hecho de que el PEPRI Albaicín esté dotado de una ordenanza gráfica, y defina un parcelario existente en el momento de su redacción, que hay que respetar; así como el hecho de que asuma las alineaciones, rasantes existentes y los parámetros tipológicos y formales normales del barrio, asegura las condiciones de protección requeridas por el propio Plan y por la legislación de protección, sin que esto afecte a las condiciones de uso prevista por el PGOU vigente.

Pero es más, el mismo artículo 31 del Texto legal comentado (la LPHA), señala que *"los Planes Generales de Ordenación Urbanística podrán incorporar directamente los requisitos"* exigidos anteriormente. Y eso es lo que ha hecho el Plan



General vigente al definir condiciones específicas de uso para todo el Conjunto Histórico que no contradicen, como he argumentado, las previsiones de protección exigidas por el Plan Especial.

La cuestión no es baladí. En la misma se centra gran parte de la problemática actual del barrio y los “*tiras y aflojas*” entre las Administraciones en los últimos años.

El Plan General vigente introdujo una importante flexibilidad en la implantación de usos, que ha tenido un reflejo positivo en la rehabilitación en el resto del Conjunto Histórico, por parte de la iniciativa privada. En el Albaicín, el mantenimiento del esquema del PGOU de 1985 ha planteado una mayor rigidez, que se ha acentuado con las interpretaciones restrictivas que se han hecho desde las distintas administraciones de esta misma Norma. Por ejemplo, posibilidades de alteración de uso admitidas por el PEPRI, que antes eran posible a través de figuras de planeamiento de rango menor (similar al Estudio de Detalle), ahora implican imposibles innovaciones del Plan Especial, todo esto, cuando el PGOU lo autoriza con una simple licencia de cambio de uso.

Desde mi punto de vista, está practica es una errónea aplicación de la Norma, ya que, simplemente (en espera de una adaptación del PEPRI al PGOU, que nunca llega), las reglas de uso que hay que aplicar en el barrio son las generales del PGOU, siempre que con ello no se afecte la protección recogida en el resto de parámetros de ordenación contenidos en el Plan Especial.

La aplicación de las Normas de usos del Plan General de 1985 puede situar las actuaciones de edificación en el campo de la vinculación singular, con mucha más amplitud que la que puede operar con la posible limitación de la edificabilidad (que como ya he señalado opera a través de la ordenanza gráfica que contiene el Plan Especial, que si es un elemento esencial de la protección que justifica el propio Plan Especial).

La intervención concurrente de Administraciones y la tardanza en las autorizaciones.

Lo bueno de la existencia de un Plan Especial de Protección convalidado por la Administración competente en materia de protección del patrimonio, es la posibilidad de transmisión de la obligación de autorización previa de esa Administración a la Municipal, en el caso de otorgamiento de autorizaciones y licencias. Es lo que señala el artículo 40.1 de la LPPHA:

“Aprobados definitivamente los planes a que se refiere el artículo 30, los municipios interesados podrán solicitar la delegación de

la competencia para autorizar directamente las obras y actuaciones que desarrollen o ejecuten el planeamiento urbanístico aprobado y que afecten únicamente a inmuebles que no sean Monumentos, Jardines Históricos o Zonas Arqueológicas ni estén comprendidos en su entorno o en el ámbito territorial vinculado a una actividad de interés etnológico”.

Ahora bien, la cuestión en este caso es que como el PEPRI Albaicín es anterior a la LPPHA, y no tiene delimitados los entornos de los Monumento y demás elementos de interés singular, la consecuencia es que está vigente en el ámbito lo previsto en la Disposición adicional cuarta del Texto legal, es decir, la definición de un entorno automático a todos estos elementos en el Albaicín (que son muchos) con un mínimo de 50 metros, lo que implica en la práctica, que casi todo el suelo del barrio del Albaicín está sujeto a autorización previa por parte de la Administración Autonómica. Y conviene recordar que el informe preceptivo y vinculante que debe emitir esta Administración tiene un plazo de tres meses (artículo 33.4 de la LPPHA), que interrumpe el plazo de concesión de la licencia municipal, considerándose, además, negativo, en caso de no resolución.

La concurrencia de Administraciones en el caso de autorizaciones y licencias en el resto del Casco Histórico está mucho más atenuada, ya que la delimitación de entornos de monumentos y resto de elementos por parte del Plan Especial Centro o mediante expedientes específicos, deja una gran superficie de suelo fuera de la intervención de la Administración Autonómica al acotar la superficie de sus entornos.

Una “singularidad”: el Sacromonte.

El barrio del Sacromonte (tan estrechamente vinculado al Albaicín) es una gran anomalía urbanística en Granada. Más aún que el propio Albaicín que tiene un Plan Especial de protección vigente, aunque desfasado.

El Sacromonte es un barrio incluido en el Conjunto Histórico de Granada, pero sin Plan Especial de protección aprobado, por lo cual para el rigen las reglas generales de la LPPHA en los Conjuntos Históricos, donde no se puede concretar delegación de competencias del artículo 40.1 de la LPHA. Esto es, cualquier intervención en este ámbito requiere el informe preceptivo y vinculante de la Administración Autonómica, en los términos descritos anteriormente.

Esto, que es así de simple y de complicado a la vez para los vecinos de este barrio, se torna en ininteligible si nos atenemos al contenido de Disposición adicional primera, apartado 3 de la

Normativa del PGOU vigente:

“Hasta que no se culmine la tramitación del procedimiento de redacción y entre en vigor el PEPRI “Sacromonte”, no se autorizarán sobre los edificios existentes en dicho ámbito otras obras que las de conservación, restauración, rehabilitación y/o acondicionamiento”.

Esto implica una suspensión de licencias de obra nueva “*sine die*” ilegal, a tenor de lo dispuesto en la legislación urbanística, cuando el artículo 27 de la LOUA, prevé una suspensión máxima de dos años en el otorgamiento de licencias por motivo de aprobación de planeamiento urbanístico.

Desechado el contenido, por ilegal, de la Disposición adicional primera de la Normativa del PGOU, habría que entender que las actuaciones en el Sacromonte deben seguir las reglas generales para las autorizaciones en un Conjunto Histórico, sin delegación de competencias por parte de la Administración Autonómica.

Epílogo.

El deterioro de un barrio de la singularidad y belleza del Albaicín es una muestra ejemplar (una más) de la ineptitud política y administrativa de nuestros dirigentes. La falta de recursos públicos para una intervención eficaz, se ha visto acompañada de “*un no dejar hacer*” a la iniciativa privada desde la Administración, en base a prohibiciones, poco fundamentadas a veces.

La coartada de la existencia de un Plan Especial de protección que, supuestamente, prohíbe determinadas intervenciones (y sobre todo, determinados usos), ha retraído claramente una iniciativa, que se ha volcado en el resto del Conjunto Histórico; y esa coartada ha sido una excelente excusa para mandar la responsabilidad, por la paralización de la necesaria innovación del planeamiento urbanístico, al otro lado del tablero político.

Como decía mi abuela (que era del Albaicín, de la calle Real, primero, y de San Nicolás, después, para más señas): “*entre todos la mataron y ella misma se murió*”.

Es para estar harto: ver como se destroza nuestro patrimonio entre la paralización, la prohibición y la discusión permanente. ■

Fotografías: IStock