





# UN PROGRAMA DE PLANEAMIENTO DE CENTROS HISTORICOS

RUFINA FERNANDEZ

El hecho de que en la Dirección General de Urbanismo de la Junta de Andalucía, empezásemos a trabajar en esta línea de Planeamiento de Protección de Conjuntos Históricos a finales de 1985, con más de una década de experiencia en el planeamiento de la intervención sobre centros históricos, nos ha hecho jugar con cierta ventaja.

Y no sólo porque socialmente se ha elevado el grado de conciencia y sensibilidad ciudadana por la ciudad histórica, sino porque las teorías y técnicas urbanísticas han evolucionado en la comprensión y valoración de la ciudad tradicional y, hoy día, ya son los propios planes municipales los que quieren ser más respetuosos, y de hecho lo son, con los valores de la arquitectura y urbanismo históricos.

La escala más humana, el cuidado por el diseño de la ciudad, el control de la forma urbana, se incorporan hoy, también, al planeamiento de los nuevos desarrollos, trasladando a éstos el modelo de la ciudad tradicional cuyos valores principales se identifican más con el ámbito urbano y referencias arquitectónicas generales.

La responsabilidad directa de intervenir en la ciudad histórica obliga a los urbanistas, a los políticos y, por supuesto, a las Administraciones con competencia sobre estos ámbitos, a configurar una teoría propia que guíe sus intervenciones. El planteamiento político, social y profesional de la actividad urbanística no debe limitarse, pues, exclusivamente al desarrollo de las figuras de planeamiento concretas en los lugares en que se nos demandan. La ciudad se construye poco a poco, pero son las ideas, los planteamientos conceptuales de la intervención en la ciudad, los que orientarán los proyectos concretos y los que pueden despertar el interés por la participación de los ciudadanos. Por tanto, conviene moverse en ese campo de las ideas en la intervención sobre los centros históricos como referencia a las intenciones generales que pretende este Programa de Planeamiento.

La necesidad de planeamiento específico, cuyo ámbito de ordenación es el centro histórico, está motivada por la naturaleza de los problemas y de las soluciones que éstos requieren, que son de escala arquitectónica, de proyecto en muchos casos, y con la complejidad de la gestión en áreas urbanas consolidadas. Es el problema, suficientemente conocido, de actuar en suelo urbano.

## CONCEPTO DE PROTECCION

Una primera reflexión obligada y moviéndonos en este campo de las ideas de intervención, se refiere a cómo entender, actualmente, el concepto de protección de los centros históricos.

Una auténtica comprensión del historicismo en la reflexión sobre la ciudad y de la forma de actuar sobre ésta, demuestra que no hay que ser excesivamente conservador, sino que hay que conservar lo que "valga la pena", "lo que ha valido siempre la pena" y en determinadas situaciones y contextos. Hay que perder el miedo a hacer arquitectura con el lenguaje de hoy, siempre que, naturalmente, se tenga un cierto respaldo contextual que no tiene porqué ser absolutamente determinante. Las referencias están en la propia ciudad histórica, en sus invariantes formales y arquitectónicas, que le confieren su carácter e identidad propios. De otra parte, la sociedad demanda hoy día unas condiciones de confort en la vivienda y en los equipamientos y servicios urbanos, de calidad de vida en definitiva, que necesariamente pasan por la modernización de las estructuras más obsoletas; y esto no es nada nuevo, puesto que la rehabilitación es una técnica tan antigua como la propia ciudad que históricamente ha estado sometida a paulatinos procesos de renovación.

Frente al deterioro físico, funcional y también social que puede apreciarse en muchos de nuestros centros históricos, la protección del patrimonio no debe entenderse, pues, como una salvaguarda restrictiva e indiscriminada, como se ha venido entendiendo hasta hace poco, lo que ha podido desencadenar procesos de ruina especulativa y abandono en muchos casos. Afortunadamente, ya se viene asumiendo toda una teoría de recuperación de los centros históricos, del *reuso*, que se ausenta tanto por sus valores urbanos y culturales —memoria colectiva— como sociales, económicos y funcionales —en su población, actividades representativas, centralidad, etc.— En este sentido, el planeamiento urbanístico, por su doble contenido de ordenación física y programación económica, se nos presenta como el único instrumento capaz de articular las diferentes políticas sectoriales que inciden sobre la ciudad y el territorio y, en definitiva, como el único instrumento capaz de plantearse la globalidad de los problemas urbanos que afectan a una parte,



más o menos significativa, de la ciudad actual como es el centro histórico.

En este contexto de las ideas de intervención, los planes específicos que se están desarrollando en este Programa —normalmente se trata de Planes Especiales aunque en conjuntos históricos más reducidos podría serlo el propio planeamiento municipal: Plan General o Normas Subsidiarias— se caracterizarán por ser planes de una gran madurez, tanto conceptual como de la instrumentación de sus propuestas.

En lo conceptual, los planes de centros históricos deben ser planes de síntesis del urbanismo de “composición” y del “estructuralista”. Es decir, deben mostrar una gran preocupación por la forma de la ciudad, por la escena urbana, principales valores de la ciudad histórica —se ha avanzado mucho en cómo hacer este tipo de análisis y reconocimientos—. No obstante, sin caer en un nuevo dogmatismo de la forma, el centro histórico deberá entenderse, estructuralmente como una parte de la ciudad valorada globalmente, lo que requiere su integración en un proyecto general dirigido por el planeamiento urbano. Así, estos planes deberán resolver los problemas de su estructura interna —volcarse hacia dentro— y resolver el deterioro funcional de las actividades y de su población residente y atender a la degradación física de sus edificios y espacios urbanos, pero siempre integrándose adecuadamente al resto de la ciudad en sus bordes y nuevos desarrollos. No se puede olvidar que las causas de muchos de los problemas del centro histórico pueden ser ajenas al mismo.

## CRITERIOS DE INTERVENCIÓN

Desde el punto de vista de la instrumentación de las propuestas, el Plan del Centro Histórico deberá ser ya el último y definitivo escalón del planeamiento urbano en estas áreas, definiendo los mecanismos necesarios para hacer realidad un proyecto de protección y recuperación efectiva del mismo. Así, se proponen Planes Especiales de carácter y contenidos mixtos, yuxtaponiendo varias de las distintas finalidades previstas en la legislación urbanística para este tipo de planes, por lo que estos instrumentos dejan de ser planes sectoriales que ordenen aspectos parciales de la realidad, para convertirse en instrumentos de “ordenación integral” del centro histórico con los mismos contenidos urbanísticos de un Plan General o Normas Subsidiarias para el suelo urbano. Se trata por tanto de Planes Especiales de Protección, Reforma Interior y Mejora Urbana, que incluso pueden requerir la tramitación simultánea de modificaciones al planeamiento general, dada la reconsideración del papel del centro histórico en el contexto global de la ciudad y de su propia organización interna.

Ampliando cada uno de estos fines:

- Son de protección y, por ello, serán complementados por un documento de Catálogo, con criterios de valoración muy justificados —en la calidad arquitectónica, tipologías, estado de conservación, etc.—, que permitirá la adopción de medidas de intervención individuales para cada elemento protegido.
- Podrán ser de Reforma Interior en aquellas zonas que sea preciso acometer remodelaciones o recomponer su estructura urbana: áreas vacías u ocupadas por tejidos deteriorados o por

actividades obsoletas y que es preciso que cambien el papel que juegan actualmente; mejora de la accesibilidad en áreas marginales; dotación de equipamientos, etc.

- Son, finalmente, de Mejora Urbana y de rehabilitación tanto de los espacios públicos como de las edificaciones, debiendo contener los instrumentos y mecanismos que la hagan posible en base a la normativa estatal o autonómica y criterios de actuación de la iniciativa pública y privada. Es decir, se trata de hablar de un mismo lenguaje utilizando los mismos instrumentos.

La protección no habrá de limitarse, por tanto, al campo normativo —en el que, sin duda, estos planes tienen el compromiso de introducir importantes innovaciones: las suficientes como para procurar equiparar las condiciones de rentabilidad de la conservación frente a la renovación, frenando así los procesos anormales y especulativos de sustitución inmobiliaria, innecesarios cuando la vida natural de un edificio no haya concluido— sino que, además, deberán ser planes innovadores en la definición de normas de composición arquitectónica para edificios de nueva planta, con la filosofía de intervención que antes se ha expuesto —regulación de las condiciones de parcelación, ocupación, alturas, elementos de coherencia formal, etc.—.

Además de estas tres dimensiones de ordenación, estos planes deben ser fundamentalmente planes operativos y en este sentido, concebidos como el único instrumento válido para la coordinación de las políticas e inversiones sectoriales, tienen que realizar propuestas concretas de actuación positiva, de ejecución. Son los proyectos urbanos que, acometidos por la iniciativa pública, sirvan de estímulo y de modelo a la intervención privada —actuaciones de algún modo ejemplares, que creen otra corriente de opinión, otra cultura de intervención—.

Estas actuaciones de rehabilitación de áreas urbanas deterioradas (conceptualmente comparables a las Áreas de Rehabilitación Integrada), de reurbanización o mejora de espacios públicos o de recuperación de algunos edificios catalogados —los más significativos— deberán estar previstas por el Plan del Centro Histórico, prioritariamente ordenadas en el tiempo y valoradas económicamente, procurando que, en lo posible, sean aceptadas y asumidas por las Administraciones con competencia inversora sobre el conjunto, lo que se traducirá en un programa de actuación posibilista. No obstante, una vez que se cuente con el marco urbanístico propicio, hay que destacar la gran responsabilidad que tienen los propios municipios en la definición y gestión de estos temas.

Los Planes Especiales de Baeza y Antequera que a continuación se exponen, pueden ilustrar, con casos concretos, las ideas que aquí se ha planteado.

**Rufina Fernández Ruiz**

*Arquitecto responsable del programa de Planeamiento de Protección de Conjuntos Históricos de la Dirección General de Urbanismo de la Junta de Andalucía.*