

DE LA PROTECCION SELECTIVA A LA RECUPERACIÓN DE LOS ESPACIOS URBANOS EN SITUACIÓN CRÍTICA: LAS AREAS DE REHABILITACIÓN INTEGRADA EN CASTILLA Y LEÓN¹

Fernando MANERO

Departamento de Geografía, Universidad de Valladolid

Recibido: 24/02/2010

Aceptado: 15/03/2010

RESUMEN: Las actuaciones en el campo de la protección, salvaguarda y puesta en valor de las ciudades históricas representan un objetivo estratégico esencial de las políticas urbanas contemporáneas hasta el punto de ser consideradas como un criterio esencial cuando se trata de distinguir las buenas de las malas prácticas en la toma de decisiones. El conocimiento de los instrumentos de gestión aplicados con este fin nos sitúa ante un panorama tan interesante desde la perspectiva de la metodología aplicada como útil respecto al valor comparativo de las experiencias llevadas a cabo. Entre estas medidas conviene destacar el significado que distingue a las Áreas de Rehabilitación Integrada, cuya ejecución ha hecho posible un avance cualitativo muy notorio en los espacios afectados, a medida que el propio concepto de rehabilitación trasciende la perspectiva estrictamente aplicada a la ciudad histórica para convertirse en una estrategia de revalorización de la vivienda localizada en espacios urbanos en situación crítica. La referencia específica a las operaciones realizadas en las ciudades y villas de Castilla y León ilustra con expresividad el alcance de estas estrategias de mejora y valorización de *su patrimonio residencial*.

PALABRAS CLAVE: Patrimonio arquitectónico, Centro Histórico, Políticas Urbanas, Planeamiento Urbanístico, Áreas de Rehabilitación Integrada, Barrios degradados, Cooperación público-privada.

FROM SELECTIVE PROTECTION TO RECOVERY OF URBAN SPACES IN CRISIS: AREAS OF INTEGRATED RESTORATION IN CASTILE AND LEÓN

ABSTRACT: The protection and safeguard of the historic cities constitutes an essential strategic objective of the urban policies, because, in fact, it is one of the most important criteria to distinguish between good and bad practices in the adoption of urban decisions. The knowledge of

¹ La realización de este artículo forma parte de la línea de investigación amparada en el Proyecto “Análisis y valoración de los nuevos factores de la competitividad urbana: un enfoque integral y comparado de las políticas públicas de gestión de la ciudad” (BSO2002-02013) del Ministerio de Educación y Ciencia de España así como en el auspiciado por la Junta de Castilla y León sobre “Ordenación del territorio y competitividad urbana: análisis y evaluación de las políticas públicas de gestión de las ciudades de Castilla y León” (VA081/03).

those kinds of administrative procedures is very interesting from the point of view of the methodology applied. Within these administrative decisions it is necessary to emphasize the Areas of Integrated Rehabilitation, because its implementation has made an extraordinary advance in the affected spaces, thus the concept of rehabilitation goes beyond from the point of view of the historic cities, and it is in process of become a strategy of the reclassification of housing localized in urban spaces in critical situation. The specific reference of these phenomena is situated in cities and village of Castilla y León, that can be a sample of the improvement of the housing panorama. **KEY WORDS:** Architectural heritage, Historical Center, Urban policies, Urban development planning, Areas of integrated rehabilitation, Degraded neighborhoods, Public - private cooperation

DE LA PROTECCIÓN SELECTIVA A LA RÉNOVATION DES ESPACES URBAINS EN SITUATION CRITIQUE: LES ZONES DE RÉHABILITATION INTÉGRÉE DANS LA COMMUNAUTÉ AUTONOME DE CASTILLA Y LEÓN

RÉSUMÉ: Les actions dans le domaine de la protection, de la sauvegarde et de la mise en valeur des cités historiques sont un objectif stratégique essentiel des politiques urbaines actuelles. Elles peuvent même être considérées comme un critère de choix lorsqu'on tente de distinguer les bonnes des mauvaises pratiques dans la prise de décisions. La connaissance des outils de gestion appliqués à cet objectif nous place face à des perspectives aussi intéressantes du point de vue de la méthodologie appliquée qu'utiles en ce qui concerne la valeur comparative des expériences menées à leur terme. Parmi ces mesures, il convient de souligner l'importance des zones de réhabilitation intégrée (*Áreas de Rehabilitación Integrada*), dont la mise en place a rendu possible un progrès qualitatif considérable dans les espaces concernés, à mesure que le concept même de réhabilitation transcendait la perspective strictement appliquée à la ville historique pour devenir une stratégie de requalification de l'habitat situé dans des espaces urbains en situation critique. La mention spécifique des opérations réalisées dans les villes et villages de la communauté autonome de Castilla y León illustre particulièrement la portée de ces stratégies d'amélioration et de valorisation de son *patrimoine résidentiel*.

MOTS-CLÉS: patrimoine architectural, centre historique, politiques urbaines, plan d'urbanisation, zones de réhabilitation intégrée, quartiers dégradés, coopération public-privé.

DA PROTEÇÃO SELETIVA À RECUPERAÇÃO DAS ZONAS URBANAS EM DETERIORO PROGRESSIVO: OS ESPAÇOS DE REABILITAÇÃO EM CASTILLA Y LEÓN

RESUMO: As actuações no campo da protecção, salvaguarda e valorização das cidades históricas, representam um objectivo essencial das políticas urbanas contemporâneas, ao ponto de serem consideradas como um critério essencial quando se trata de distinguir as boas das más práticas na toma de decisões.

O conhecimento dos instrumentos de gestão aplicados com este fim, nos situa perante um panorama com interesse pela perspectiva da metodologia aplicada, ao mesmo tempo que útil em relação ao valor comparativo das experiências realizadas. Entre estas medidas é conveniente sublinhar o significado que caracteriza as áreas de reabilitação integrada, cuja execução possibilitou um avanço qualitativo notório dos espaços afectados, na medida em que o próprio conceito de reabilitação transcendeu a perspectiva estritamente aplicada à cidade histórica, para converter-se numa estratégia de requalificação da habitação localizada em espaços urbanos em situação crítica. A referência específica das operações realizadas nas Cidades e Vilas de Castela e Leão ilustra com expressividade o alcance destas estratégias de melhoria e valorização do seu património residencial.

PALAVRAS CHAVE: Áreas de Reabilitação Integrada, Património Arquitectónico, Centro Histórico, Políticas Urbanas, Cooperação público-privado.

I. INTRODUCCIÓN. LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LAS POLÍTICAS DE VALORIZACIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO-ARTÍSTICO

Son evidentes los cambios producidos en la concepción y tratamiento de las políticas de ordenación territorial y urbana en el último decenio del siglo XX. Ha sido a partir de entonces cuando una vigorosa corriente de pensamiento, firmemente apoyada en el convencimiento de la necesidad de promover la cualificación integral de los territorios, en comprobaciones empíricas muy significativas y en el valor de la experiencia comparada, ha centrado la atención en el reconocimiento de los nuevos criterios que hacen no sólo de la transformación cualitativa del espacio un concepto de potente dimensión estratégica sino también la manifestación más palmaria de las grandes innovaciones a que se abre el modo de entender las transformaciones derivadas de los vínculos construidos entre el poder, la sociedad, la economía y el territorio.

Es evidente que esta estrategia, afianzada por los mecanismos de regulación jurídica que la acompañan, se ha convertido en una de las cuestiones más debatidas en función de las dificultades que su ejecución pudiera plantear a la hora de conseguir un equilibrio entre la conservación y el desarrollo, entre el uso y la salvaguarda de la autenticidad del elemento arquitectónico o de la estructura urbana en que se inserta, de modo que la preservación de sus rasgos distintivos no resulte incompatible con la dimensión que se les asigna en la valorización integral del territorio (PUMAIN, 1998: 214). Se entiende así que lo que en principio representa un valor potencial, susceptible de ser reconocido como testimonio de una herencia histórica asumida y como elemento constitutivo de los derechos de “tercera generación”, puede cristalizar en vigoroso factor de dinamización económica y social en la medida en que el valor añadido incorporado por la dimensión cultural del bien lo acredita como factor clave del desarrollo territorial (MANERO, 2000: 97).

Nos encontramos, por tanto, ante una dimensión clave de la política de ciudad que se identifica como un desafío permanente para las administraciones locales, a medida que éstas asumen el significado de las intervenciones recuperadoras del valor añadido inherente a los bienes patrimoniales como un objetivo estratégico urbano de primer orden; un objetivo capaz de imponer nuevas lógicas de funcionamiento en el desarrollo de la gestión de la ciudad, entendida como organismo vivo y plurifuncional, con los inevitables ajustes en la toma de decisiones que, sobre la base de los mecanismos de cooperación puestos en práctica, ello supone. Son cambios que, en esencia, se asocian a los nuevos enfoques

aplicados a la concepción y a la metodología del planeamiento urbanístico, en el que confluyen los análisis relativos al entramado jurídico-administrativo y el propósito de fundamentar rigurosamente los objetivos de conservación y transformación del espacio. Y, desde luego, a la efectividad pretendida con estos enfoques no es ajena tanto al propio desarrollo de la conciencia ciudadana como a la voluntad de asumir el sentido de una nueva cultura de la rehabilitación, planteada “como una actitud reflexiva a favor de la recuperación y puesta en valor de la ciudad existente, tanto si se trata de monumentos importantes como de tejidos urbanos sin arquitectura de gran valor, pero que aportan ambientes y texturas interesantes” (BUSQUETS, 2000, XXV).

Partiendo de esta realidad, conviene centrar la atención en una aproximación al conocimiento y valoración de experiencias concretas acometidas en las ciudades españolas, donde, como es sabido, tienen su sede numerosos e interesantes testimonios de su riquísima historia urbanística, cuya evolución arroja un balance en el que se entremezclan las realizaciones positivas con los ejemplos más demoledores de incuria, abandono y desprotección. En concreto, se trata de analizar, sobre la base de la constatación empírica, el alcance de las medidas de actuación rehabilitadora emprendidas en una de las Comunidades Autónomas – Castilla y León – que en mayor grado se significan por la relevancia de su patrimonio histórico-artístico en sus diferentes manifestaciones². Un patrimonio cuya riqueza, variedad y singularidad permiten concebirlo como un soporte básico en el que se apoyan las estrategias de promoción turística, cimentadas a su vez en una activa labor de marketing, muy en la línea de la reflexión planteada por Rovira, cuando lo identifica como “un proceso de gestión de los recursos del centro, cuyo objetivo es satisfacer la aceptación de los elementos de valor que éste incorpora, atendiendo a los diferentes públicos objetivos” (ROVIRA, 2000: 21). La importancia asignada a este tipo de espacios como elementos de acreditación simbólica de la ciudad sienta las bases sobre las que sustentar el propio desarrollo y amplitud de perspectivas de la cultura de la rehabilitación urbana, al amparo de los diagnósticos que revelan la situación crítica en que a menudo se encuentran al tiempo que ponen en evidencia tanto los problemas de aplicación de dicha medida como las posibilidades que de ellas se derivan de mejora de la calidad de imagen hacia el exterior y de vida urbana para los ciudadanos afectados.

De acuerdo, pues, con esta constatación empírica, y dentro de las coordenadas que establecen las múltiples relaciones entre la gestión del territorio y el patri-

² La Comunidad Autónoma de Castilla y León alberga uno de los acervos más ricos de patrimonio cultural de España, materializado en tres Ciudades Patrimonio de la Humanidad (Ávila, Salamanca y Segovia) y 135 cascos antiguos declarados como Conjunto Histórico.

monio arquitectónico, hay que poner énfasis en el significado que presenta la ordenación de uno de sus elementos fundamentales, esto es, el constituido por los centros históricos, asumiendo plenamente la concepción que considera a la ciudad tradicional como una de las creaciones más brillantes y testimoniales de la cultura urbana, lo que justifica el interés en esbozar las directrices esenciales de las políticas de recuperación del casco antiguo de las ciudades españolas, incorporando las estrategias y actuaciones orientadas a su protección, rehabilitación y dinamización funcional. De ahí la conveniencia de efectuar una presentación del carácter, virtualidades y limitaciones de los instrumentos de planeamiento urbano y de protección patrimonial habitualmente aplicados en los centros históricos y, particularmente en los de mayor valor arquitectónico, artístico, cultural o ambiental, es decir, los tipificados bajo la categoría de Bien de Interés Cultural (BIC) y, en concreto, de Conjunto Histórico.

II. LA CONSOLIDACIÓN DE LA ETAPA DE RECUPERACIÓN URBANA EN LOS CENTROS HISTÓRICOS.

A partir de 1979, y como resultado de la democratización de los Ayuntamientos, España ha asistido a un interesante proceso de formulación y de aplicación operativa de políticas urbanas destinadas a la protección y recuperación de los centros históricos de las ciudades, lo que tiene mucho que ver con las medidas reguladoras adoptadas en aplicación del Art. 46 de la Constitución y, en particular, con la entrada en vigor del Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, sobre protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano, y por el que se establece un nuevo régimen de actuación para las áreas de rehabilitación integrada, como paso previo a la Ley del Patrimonio Histórico Español de 25 de junio de 1985 (LPHE). Se produce así una drástica ruptura con la etapa de degradación y sustitución especulativa que sufrieron los cascos históricos de las ciudades españolas, cuya impronta más nociva se dejó sentir entre 1960 y los últimos años de la década siguiente.

2.1. Nuevos enfoques, nuevas estrategias: hacia una recuperación progresiva de los valores distintivos de la ciudad histórica.

Efectivamente, en el marco de un proceso de urbanización expansivo y extremadamente desordenado, los centros históricos, que habían experimentado una proletarización y densificación durante la postguerra, con el consiguiente deterioro estructural y funcional, entran en un ciclo de degradación física, merma de dinamismo funcional y vaciamiento demográfico. Bajo los auspicios de una normativa permisiva y alentadora de la destrucción del centro histórico —la Ley del Suelo de 1956— y a instancias de una restrictiva tradición proteccionista centrada en el monumento, se despliega una amplísima constelación de actuaciones de renovación parcial o puntual. Este tipo de operaciones trajo consigo

un efecto demoledor en los cascos históricos españoles, ya que comportaron la destrucción de gran parte del patrimonio edificado histórico, tanto de valor ambiental como frecuentemente arquitectónico y artístico, la introducción de tipologías edificatorias banales con gran altura y volumen construido, una radical alteración de alineaciones y, en definitiva, la pérdida de la entidad de conjunto de los centros históricos, anteriormente asentada en la amplia extensión de patrimonio edificado de valor ambiental.

Desde los años 1980 España ha protagonizado, en cambio, un decisivo salto cualitativo en la valoración de la dimensión histórico-cultural de la ciudad, en los métodos de análisis de la realidad urbana y en la puesta a punto de técnicas e instrumentos de intervención urbanística y arquitectónica, ante la necesidad de "introducir una nueva lógica urbana frente a la irracionalidad y las injusticias heredadas" (MANERO, 2003: 208). En este contexto, no sólo han tomado cuerpo los planteamientos favorables a la protección, sino de forma progresiva también los de la recuperación y la rehabilitación, hasta permitir, en suma, la formulación y materialización de políticas de recuperación urbana de carácter más integrador, una vez definido por la norma lo que realmente se entiende como conjunto histórico³.

Sin embargo, la fase de recuperación de los centros históricos muestra evidentes dificultades para su consolidación, derivadas, entre otros factores, de la insuficiencia de recursos, muy especialmente en el ámbito de las Administraciones locales, de la enorme complejidad de la gestión y de una clara marginación de las dimensiones sociales y, en menor medida, funcionales de la recuperación. Sin embargo, la recuperación de la ciudad heredada está todavía lejos de presentar una dimensión generalizada, ya que son numerosos los centros históricos –sobre todo en pequeñas ciudades con atonía económica, centros comarcales de servicios y, por supuesto, núcleos rurales de pequeño tamaño- con graves problemas de deterioro físico, de degradación, de marginación social y merma de su capacidad funcional.

Aun así, es evidente que desde los años 1980 se ha verificado un sensible cambio en la comprensión del centro histórico, tanto en lo que se refiere a su

³ En su artículo 15.3, la Ley del Patrimonio Histórico Español lo identifica como "la agrupación de bienes inmuebles que forman una unidad de asentamiento, continua o dispersa, condicionada por una estructura física representativa de la evolución de una comunidad humana por ser testimonio de su cultura o constituir un valor de uso y disfrute para la colectividad". Al propio tiempo se define como tal a "cualquier núcleo individualizado de inmuebles comprendidos en una unidad superior de población que reúna esas mismas características y pueda ser claramente delimitado"; conjuntos que se integran en el Patrimonio Histórico Español a través de una declaración de interés cultural de conformidad con lo establecido en los Artículos 1 y 9 de dicha Ley.

análisis como a la ordenación y propuesta de intervenciones en su estructura. Desde una concepción monumentalista muy restrictiva –esto es, la ciudad tradicional como una concentración de monumentos arquitectónicos e hitos artísticos inconexos entre sí-, que identificaba el centro histórico primordialmente con la ciudad medieval y moderna, se ha pasado a una comprensión mucho más amplia, que hace extensiva la tipificación como centro histórico a todos los desarrollos urbanos del ciclo preindustrial y, asimismo, a los ensanches del siglo XIX, al denominado “*tercer centro*” –es decir, los arrabales históricos y los barrios obreros decimonónicos- y las colonias de principios del siglo XX.

Paralelamente a lo acontecido en el entorno europeo, la actual comprensión y concepción de la ciudad tradicional de los núcleos urbanos españoles se asienta en la incorporación de múltiples dimensiones. Así en la valoración de los cascos antiguos se ha pasado de considerar casi exclusivamente singularidades arquitectónicas –los monumentos- a contemplar variadas dimensiones de carácter histórico, cultural, simbólico, económico y social, de modo que la superación de las visiones museísticas de los centros históricos ha conducido a su consideración como realidades urbanas vivas y dinámicas, con funciones y significado en la estructura de la ciudad contemporánea.

En el marco de las plurales dimensiones incorporadas a la comprensión y tratamiento del casco antiguo, éste aparece como el espacio histórico por excelencia, como la plasmación espacial de la memoria colectiva de la ciudad. Se trata de un espacio urbano cuya configuración obedece a la incidencia de los procesos históricos, lo que convierte a la ciudad tradicional en la manifestación de la herencia cultural legada por diversas formaciones sociales, responsables a su vez de las transformaciones que lo han ido remodelando. Al propio tiempo, el centro histórico es también el espacio simbólico por antonomasia, el factor de identificación de las ciudades frente al actual modelo de crecimiento urbano homogeneizante y despersonalizador. Representa, en suma, un producto histórico-cultural que contribuye a hacer excepcional el paisaje urbano y a que cada ciudad posea señas de identidad propia, estimulando el desarrollo de sentimientos de identificación y de pertenencia con el lugar. A la preservación de esas señas de identidad urbana deben orientarse las políticas de protección y recuperación.

En el ámbito de la actividad económica, y frente a la monofuncionalidad y alto grado de especialización de las nuevas unidades y desarrollos urbanos, los cascos antiguos se definen por el destacado carácter multifuncional. En ellos coexisten, en un equilibrio y articulación más o menos estables o precarios, las funciones residenciales, comerciales, las ligadas al terciario de decisión (financieras y de seguros, servicios a las empresas, servicios profesionales de alto nivel de cualificación...etc.), el expansivo uso turístico, así como actividades ad-

ministrativas e institucionales, culturales, religiosas...etc. De hecho, en sus aspectos fundamentales se sigue manteniendo el consenso acerca de que la diversificación de actividades aporta una gran riqueza a la vida urbana que se desarrolla en los centros históricos, a la par que representa uno de sus rasgos más característicos e individualizadores. En cualquier caso, la potenciación de la dimensión cultural y simbólica del centro histórico es una de las bases más sólidas en la formulación de las recientes políticas de protección, recuperación y rehabilitación. Si persiguen una proyección eficaz, deben responder a modelos de recuperación integradores, a la búsqueda dentro de la ciudad heredada de nuevos equilibrios entre las realidades morfológicas (trama, parcelario, patrimonio edificado...), sociales y funcionales, y abogando claramente por una diversificación de usos y actividades en el espacio de la ciudad tradicional.

2. 2. Los instrumentos de las políticas de protección y recuperación de los centros históricos: entre el planeamiento especial de protección y la aplicación del principio de conservación integrada

Las políticas de recuperación de la ciudad tradicional no pueden entenderse en España sin tener en cuenta la importancia que la Ley de Patrimonio de 1985 asigna al planeamiento como herramienta para la salvaguarda de los bienes culturales. Se trata de un paso trascendental, inédito hasta ese momento, por el que, en su Art. 20, se obliga al Municipio o Municipios donde se lleve a cabo la declaración de un Conjunto Histórico a “redactar un Plan Especial de protección u otro instrumento de planeamiento”, obligatoriedad que prevalece incluso cuando se carezca de plan de ordenación o el que exista entre en contradicción con las medidas de protección. De este modo el tratamiento de la ciudad histórica descansa sobre tres pilares esenciales, esto es, el planeamiento urbanístico -tanto las figuras de planeamiento general como, de manera singular, el planeamiento especial de Protección y de Reforma Interior-, las políticas de rehabilitación de viviendas y, por último, las políticas de patrimonio histórico, siendo imprescindible la articulación y complementariedad entre todos ellos a fin de garantizar la operatividad y eficacia de las estrategias de recuperación de los cascos antiguos.

El planeamiento especial de Protección o de Reforma Interior (PERI), en estrecha articulación con la herramienta complementaria que representan los Catálogos inventariales, constituye el instrumento fundamental para la recuperación de los centros históricos. Según las concretas modalidades adoptadas, muestran una doble función y potencialidad, ya que si, de un lado, propician un diagnóstico y visión global de los problemas de la ciudad heredada, incorporan, de otro, un planteamiento integral de la recuperación, operando como un instrumento esencial e imprescindible para iniciar y regular los procesos de rees-

tructuración urbana y urbanística. Debido a la extraordinaria diversidad de los centros históricos, este tipo de Planes Especiales ha de presentar un carácter específico y propio, orientándose hacia la comprensión y diagnóstico de la singularidad de cada casco antiguo, como fundamento para la definición del modelo de intervención.

Los PERI persiguen la formulación de estrategias de recuperación integral de los centros históricos, incorporando un amplio y complejo elenco de objetivos y directrices de ordenación (CAMPEÑO, 1997). En primer lugar, se decantan prioritariamente hacia la protección integral del patrimonio histórico-artístico, conciliando los principios de la conservación activa con los de la funcionalidad y habitabilidad de la edificación, en aras de su adaptación a las nuevas demandas y usos. Así se explica la importancia dada al mantenimiento de la estructura, en particular de la trama urbana y de las tipologías arquitectónicas preexistentes, mediante la sustitución del caserío sin valor y la infravivienda por obra nueva, la rehabilitación de la edificación y la contención del proceso renovador. El análisis y la regulación urbanística conceden, de acuerdo con el modelo de Bolonia, una atención esencial a la morfología y el patrimonio edificado. De ahí que los documentos de análisis y diagnóstico incorporen como elemento medular un estudio exhaustivo y profundo del patrimonio arquitectónico, que propicia la comprensión de su evolución histórica, la identificación de las tipologías edificatorias y la selección de los inmuebles que es necesario proteger. La exhaustividad otorgada al análisis del patrimonio edificado raramente se hace extensiva al de las dimensiones funcionales y sociales de la realidad del centro histórico.

Otra de las directrices prioritarias de intervención consiste en el mantenimiento y potenciación de la función residencial, como garantía eficaz de la conservación de la mayor parte del patrimonio edificado y de la pervivencia de la heterogeneidad social, que hasta épocas recientes ha sido una de las señas de identidad de la ciudad tradicional y un factor decisivo en la riqueza y complejidad de la vida urbana. Mediante el estímulo del uso residencial se persigue favorecer el mantenimiento de la población residente y la captación de nuevos habitantes para la revitalización de las áreas degradadas, utilizando como medidas preferentes la rehabilitación residencial y la mejora de la imagen urbana. No obstante, el mantenimiento de la heterogeneidad del contenido social se muestra a veces como uno de los fracasos más evidentes de las políticas de recuperación de los cascos antiguos, ya que la rehabilitación física desencadena con frecuencia procesos de expulsión y sustitución social, ocasionando un vigoroso proceso de elitización de amplias áreas y ejes del centro histórico, salvo en los excepcionales casos de construcción en él de viviendas sociales o de rehabilitaciones subvencionadas destinadas al alquiler social.

Junto al reforzamiento del uso residencial, los PERI apoyan la diversificación funcional de los centros históricos, dando cabida a la inserción de una actividad turística en clara expansión, así como a la potenciación del uso comercial, institucional, cultural y recreativo. No en vano los cascos antiguos encierran un rico y plural patrimonio cultural, que los ha convertido en importantes recursos turísticos y en destacados espacios de atracción. Y aunque es evidente que la mayor parte de las ciudades históricas españolas carecen aún de estrategias de desarrollo y gestión del turismo, la experiencia adquirida defiende la necesidad de superar la fase meramente promocional de los recursos y proceder a la ordenación del turismo en la ciudad, mediante la adopción de significativos cambios en los modelos de gestión, que incorporen, entre otros instrumentos, el balance de costes y beneficios y el manejo de indicadores de carga turística, a fin de evitar que sea desbordada la capacidad de acogida real de los centros históricos (TROITIÑO, 1999).

En coherencia con el respaldo a la multifuncionalidad pretendida por las políticas de recuperación urbana, la ciudad heredada se muestra como un soporte idóneo para el desarrollo de actividades culturales, a través de grandes equipamientos de carácter emblemático, tanto si se trata de edificios que responden a diseños arquitectónicos contemporáneos o, sobre todo, a la restauración y reutilización de patrimonio edificado histórico-artístico, dando acogida a las funciones propias de teatros, teatros de ópera, auditorios y salas de conciertos, palacios de congresos, grandes salas de exposiciones, bibliotecas, museos, archivos... etc.. Las posibilidades de ampliar y diversificar el uso cultural de los edificios religiosos de alto valor histórico-artístico se orientan en esta misma dirección, del mismo modo que el uso institucional o la necesidad de ampliar la dotación de equipamientos sociales correspondientes a los denominados sistemas locales abre importantes caminos a la diversificación funcional de la ciudad tradicional.

Otra de las grandes líneas de ordenación acometidas en el planeamiento especial de Protección y Reforma Interior reside en la ampliación y cualificación de los elementos constitutivos del sistema dotacional, en particular de los vinculados a la mejora de la movilidad y de la accesibilidad. En efecto, los PERI pretenden solucionar los problemas de congestión circulatoria y las tensiones entre el tráfico rodado y el peatonal, facilitando, previa la realización de estudios globales de ordenación del tráfico en la ciudad, la accesibilidad al conjunto del centro histórico –frecuentemente mediante el establecimiento de aparcamientos perimetrales disuasorios- y la peatonalización de viales y espacios estanciales, intervención que, aunque polémica, ha contribuido eficazmente a la definición y articulación de conjuntos dentro del casco antiguo, la recuperación del espacio urbano por el ciudadano y la potenciación de ejes y áreas comerciales. Asimismo-

mo, los Planes Especiales decantan sus actuaciones hacia la remodelación de las infraestructuras de base, mediante una cualificación de los denominados en la normativa servicios urbanos, y siguen la senda que conduce a la mejora de la calidad de vida, incrementando los niveles ambientales mediante el acondicionamiento de espacios públicos –ante todo parques urbanos, jardines y áreas de ocio, recreo y expansión- y procediendo al tratamiento de otros elementos morfológicos, como es el caso de las pavimentaciones selectivas y el diseño del mobiliario urbano y de la iluminación.

Como es obvio, la eficacia y operatividad del planeamiento especial dependen del modelo de gestión adoptado y del volumen de financiación disponible. Por lo que se refiere al primero de estos aspectos, conviene subrayar que los Ayuntamientos deben dotarse de instrumentos específicos de gestión, aunque las diversas modalidades ensayadas –entre otras, comisiones de seguimiento y control, consorcios urbanísticos, operaciones de actuación conjunta, patronatos- han mostrado significativas insuficiencias, perfilándose como uno de los elementos más frágiles y endebles del planeamiento urbano español y, a veces, un factor de bloqueo de las políticas de protección y recuperación de los centros históricos. De igual modo, la operatividad de los Planes Especiales exige ineludiblemente un elevado nivel de financiación y un activo protagonismo de las Administraciones Públicas y, de manera singular, de la Municipal, que con frecuencia actúa como agente catalizador y articulador de la participación y colaboración financiera de las demás, bien sean de ámbito comunitario, estatal o autonómico.

En sintonía con las premisas que orientan las directrices de la planificación especial convendría hacer mención simultáneamente a la operatividad reconocida al concepto de *conservación integrada*, tal y como se recoge en la “Declaración de Ámsterdam”, suscrita en el Congreso sobre Patrimonio Arquitectónico que tuvo lugar en la ciudad holandesa en Octubre de 1975. Será asimismo objeto de especial atención en la Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico (1975), fundamento a su vez de la Carta Internacional para la Conservación de las Ciudades Históricas, que vio la luz en Toledo en 1986. Se trata de un concepto clave desde la perspectiva de la preservación de los valores distintivos de los centros históricos en la medida en que revela “especial sensibilidad hacia el mantenimiento de la estructura social habitativa y de las actividades profesionales tradicionales de las zonas urbanas intervenidas, evitando que la mejora de las condiciones o la revalorización de los inmuebles motive el desplazamiento de actividades y clases sociales tradicionalmente asentadas en las mismas” (SÁNCHEZ MESA, 2006: 151).

3. LOS INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN AL SERVICIO DE LA CUALIFICACIÓN DEL PATRIMONIO ARQUITECTÓNICO Y RESIDENCIAL EN SITUACIÓN CRÍTICA: LAS ÁREAS DE REHABILITACIÓN INTEGRADA

Bajo estas premisas cabe entender, por tanto, el alcance y significado de la protección asignada a este tipo de espacios, que además sintoniza con los objetivos a los que se orientan los instrumentos puestos en práctica por las Comunidades Autónomas, coincidiendo con un fortalecimiento de su capacidad competencial⁴. Se trata de una perspectiva ciertamente innovadora a la par que solidaria ya que si, por un lado, implica una trascendental dimensión social, vinculada a la puesta en cuestión de las medidas de expulsión de los grupos de población residente y a los procesos de sustitución social que habitualmente comportan las iniciativas de rehabilitación, hace imprescindible, por otro, la intervención pública para impulsar los procesos de recuperación de las áreas degradadas. En ello estriba, por tanto, la voluntad de garantizar la función residencial, mediante la mejora y el mantenimiento del parque de viviendas, frecuentemente integrantes de un patrimonio arquitectónico de notable valor arquitectónico. De ahí que el problema de la calidad de la vivienda siga siendo una de las cuestiones centrales para la recuperación de los cascos antiguos, lo que justifica el interés que institucionalmente se le reconoce y el papel de vigilancia desempeñado por los sectores culturalmente más sensibles y comprometidos de la sociedad.

⁴ La sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, remite las competencias sobre ordenación urbana a la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas. Por consiguiente, en España la regulación del régimen del suelo compete prioritariamente al Estado (Ley sobre Régimen y Valoraciones del Suelo 6/1998, de 13 de abril, posteriormente modificada por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo y el Real Decreto Legislativo 2/2008, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo), mientras que la relativa a la ordenación urbana corresponde a las Comunidades Autónomas. En el marco de la asignación de competencias así definido, la regulación del planeamiento urbano en la Comunidad Autónoma de Castilla y León viene establecida por la Ley de Urbanismo de Castilla y León (Ley 5/1999, de 8 de abril), cuyo desarrollo reglamentario se efectuó mediante la aprobación del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (Decreto 22/ 2004, de 29 de enero). De manera preliminar, la Ley de Urbanismo en su Artículo 37 establece como uno de los objetivos primordiales del planeamiento urbano la protección del patrimonio cultural, orientándose en concreto a favorecer la conservación y recuperación de los espacios urbanos relevantes, al mantenimiento en suelo urbano de la trama urbana, las alineaciones y las rasantes existentes, así como a asegurar que, en las áreas de manifiesto valor cultural, y en especial en las declaradas Conjuntos Históricos, las construcciones de nueva planta y la reforma o rehabilitación de las existentes sean coherentes con las constantes y tipos arquitectónicos, en particular en cuanto a altura, volumen, color, composición y materiales exteriores. Estos mismos planteamientos aparecen asimismo subrayados en la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 4/2008, de 15 de septiembre, de medidas sobre urbanismo y suelo, donde explícitamente se concibe como “primera estrategia” y “objetivo central” de la Ley “el carácter instrumental del urbanismo respecto de las políticas sociales, en especial la de vivienda”.

Las políticas de rehabilitación han tenido una trayectoria dilatada, aunque sólo en la primera década del siglo XXI han adquirido cierto peso en las estrategias de recuperación de los centros históricos y de los barrios degradados. A escala de la Administración del Estado, el Real Decreto 2329/1983, dos años antes de que se aprobase la Ley del Patrimonio Histórico-Artístico, clarificó definitivamente y dio un impulso notable a las políticas de rehabilitación, auspiciando la creación de las oficinas de apoyo a la rehabilitación, la tipificación por vez primera de las áreas de rehabilitación integrada y el establecimiento de marcos financieros y sistemas de ayudas específicos, cuya insuficiencia se dejó sentir claramente en la década de 1980, cuando comenzó a percibirse la necesidad de su aplicación efectiva, más allá de los buenos propósitos en función de la trascendencia social que las define, ya que las iniciativas de rehabilitación han sido inherentes a la política de vivienda, asociada a una mejora de las edificaciones y de la calidad de vida de los residentes. Una política que, como es obvio, ha de ser eminentemente transversal en la medida en que obliga al establecimiento de mecanismos de cooperación entre las Comunidades Autónomas, que ostentan la competencia exclusiva en la gestión del sector, la Administración Central, que asume la responsabilidad constitucionalmente atribuida y, como es obvio, los Ayuntamientos, de conformidad con lo establecido en el Art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Dentro de las políticas de regeneración de los espacios urbanos sensibles, el instrumento operativo especialmente concebido con este fin es el Área de Rehabilitación Integrada, en cuya aplicación y ejecución se asocian, por iniciativa del Ayuntamiento, la propia Administración Municipal, la Comunidad Autónoma y la Administración del Estado, a través del Ministerio correspondiente. No cabe duda que, al amparo de sus competencias reconocidas en materia de vivienda, las Comunidades Autónomas han realizado un importante esfuerzo para acometer políticas específicas de rehabilitación, pudiendo destacar, a este respecto, la envergadura de las iniciativas acometidas en el País Vasco, donde tomaron cuerpo instrumentos tales como los Planes Especiales de Rehabilitación, las Áreas Integradas de Rehabilitación, las Sociedades Urbanísticas de Rehabilitación, etc. Otras Comunidades Autónomas también han desarrollado destacadas actuaciones en centros históricos singulares, como es el caso de los Planes de Cuenca y Toledo, en Castilla-La Mancha.

En paralelo con las premisas características del planeamiento especial de Protección y Reforma Interior, y en virtud del protagonismo de la Comunidad Autónoma como agente de definición y ejecución de la política de vivienda, cobra especial interés el conocimiento de la dimensión alcanzada por la Áreas de Rehabilitación Integrada en Castilla y León, sobre la base de los principios y de

los objetivos contemplados en el Decreto 52/2002, sobre el que se asienta el Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León para el período 2002-2009. Su identificación desde el punto de vista espacial resulta inequívoca al quedar definida como “la zona o barrio en proceso de degradación u otras circunstancias justificadas, que obtengan la citada declaración por acuerdo de la Junta de Castilla y León a propuesta del correspondiente Ayuntamiento”

Las actuaciones emprendidas deben incorporar medidas destinadas a frenar el deterioro morfológico, funcional y social del área, salvaguardar su patrimonio arquitectónico y socio-cultural y evitar el desarraigo de las comunidades existentes. El expediente de declaración del Área⁵ incluye una Memoria-programa, que, entre otros aspectos, contempla una relación de las actuaciones previstas de rehabilitación de edificios y viviendas, de urbanización y reurbanización, así como de demoliciones; efectúa la estimación de costes y la justificación de la viabilidad financiera de la operación al tiempo que establece el sistema de gestión que ha de ser aplicado. En cualquier caso la iniciativa conlleva la formalización de un Convenio entre la Junta de Castilla y León y el Ayuntamiento o entre la Junta y el Estado, del que deriva la creación de un Ente gestor con personalidad jurídica propia, comúnmente identificado con la figura de una sociedad mercantil, responsable de la gestión y ejecución del ARI.

De forma simultánea las Áreas de Rehabilitación también se hallan reguladas por la Administración Central, a través del Ministerio correspondiente tanto para la aportación de financiación en régimen de subvención como desde la perspectiva de sus atribuciones para la clarificación de objetivos y estrategias que evite disfunciones o incoherencias con una línea de actuación congruente para el conjunto del Estado. Desde esta perspectiva, las Áreas de Rehabilitación constituyen un instrumento clave de la política estatal de vivienda, tal y como se reconoce de forma explícita en el Plan de la Vivienda 2002-2005, en virtud del cual las Áreas de Rehabilitación deben ajustarse al planeamiento urbanístico vigente (Plan General de Ordenación Urbana o Plan Especial de Protección, entre otras posibilidades) y asegurar la diversidad social y de usos y, en particular, el realojamiento de la población residente. Se trata, en suma, de preservar los caracteres intrínsecos del espacio concernido, evitando riesgos de exclusión o sustitución que pudieran derivar en la desidentificación de la función social-residencial que en cada caso le corresponde⁶.

⁵ Así quedará establecido en el Art. 36 del Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de Desarrollo y Aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, que posteriormente será objeto de modificación por el Decreto 64/2006, de 14 de Septiembre

⁶ En realidad cabe decir que la cultura de la rehabilitación ha estado muy presente en los enfoques aplicados al desarrollo urbano en la Unión Europea. No en vano los principios comentados

Sólo de ese modo cabe entender la relevancia que se otorga a un procedimiento de gestión basado en la cooperación entre administraciones de distinto nivel aplicada a la recuperación urbanística y funcional, que al tiempo contempla la implicación directa de los propietarios afectados. Se trata, por tanto, de un ejemplo significativo de las posibilidades inherentes al buen funcionamiento, cuando así ocurra, del “partenariado” público-privado, como forma de articulación de las decisiones en espacios donde confluyen intereses heterogéneos y a la vez complementarios, en sintonía con las perspectivas en que se inscriben las nuevas formas de gerencia pública (SAVAS, 2000: 15). La participación de la Administración del Estado se canaliza, mediante convenio, a través de un sistema de ayudas para facilitar su desarrollo y ejecución. La ayuda consiste en una subvención destinada al promotor de la rehabilitación -frecuentemente el propietario del edificio o de la vivienda-, que se abona a través de la Comunidad Autónoma. La cuantía máxima de esta subvención asciende, por una parte, hasta el 40 % del coste de la rehabilitación de edificios y viviendas, sin que la subvención media pueda exceder de 4.000 euros por vivienda y, por otra, hasta el 25 % del coste de las operaciones de urbanización y reurbanización, incluyendo las obras de demolición.

Los favorables resultados obtenidos de esta experiencia justifican su continuidad a través del Real Decreto 801/2005, de 1 de Julio, que desarrolla una nueva edición del Plan para el periodo 2005-2008, concretando de manera explícita en su art. 59 el propio concepto de ARI, al entender como tal “los tejidos urbanos, zonas de los mismos o barrios en proceso de degradación física, social o ambiental, así declarados por las Comunidades Autónomas y acogidas a las ayudas correspondientes mediante acuerdo de la Comisión Bilateral de Seguimiento con participación del Ayuntamiento correspondiente”. No menor importancia presenta lo que denomina “régimen de financiación cualificada” que, de conformidad con lo previsto en la normativa autonómica, fija las cuantías máximas atribuyendo al Estado una aportación hasta el 40% del coste de la rehabilitación de edificios y viviendas y hasta el 20% del coste de las operaciones de urbanización y reurbanización, a la par que precisa el monto que corresponde al Ayuntamiento, que nunca habrá de ser inferior al aportado por la Comunidad Autónoma.

Aunque el proceso dista mucho de haber culminado, disponemos de una base

habrán de cobrar plena carta de naturaleza en la Resolución del Parlamento Europeo de 21 de Febrero de 2008 en la que se formula “un programa de acción europea para el desarrollo espacial y la cohesión territorial”, con la recomendación explícita de fomentar una política integrada de desarrollo urbano, en la que se tenga particularmente en cuenta los problemas de los barrios vulnerables o desfavorecidos en su respectivo contexto urbano.

de información suficiente para calibrar la importancia cuantitativa y de la dimensión espacial de las políticas de rehabilitación integral acometidas en la Comunidad de Castilla y León. Se trata de una referencia empírica muy interesante en la medida en que pone en evidencia la evolución progresiva en el tiempo y difusa en el espacio que en la región más extensa de España, en la que se localiza una parte fundamental de su patrimonio arquitectónico de valor histórico así como manifestaciones muy representativas de las formas de crecimiento periférico degradado de los años 1960 y 1970, han tenido en la primera década del XXI las actuaciones de recuperación asociadas al instrumento analizado tanto en las ciudades como en los núcleos intermedios e incluso en aquellos que presentan una personalidad eminentemente rural.

La incidencia en Castilla y León de este tipo de intervenciones ofrece, como se recoge en el CUADRO 1, una dimensión relevante, que se ha afianzado con el tiempo y a las que posiblemente hay que augurar amplias perspectivas en el futuro. A finales de 2009, y sobre la base de la información obtenida directamente en el Servicio de Suelo de la Dirección General de Vivienda y Arquitectura, un total de 39 Programas de Rehabilitación Integrada han sido puestos en práctica dentro de una secuencia temporal que gradualmente ha ido acreditando el significado de esta opción como una política pertinente asumida por un número creciente de municipios. En conjunto la intervención afecta a 10.610 viviendas (FIGURA 1), con una inversión total de 248,7 millones de euros, de los que globalmente la mayor parte corresponde a los particulares (29,7 %), mientras los Ayuntamientos ostentan la segunda posición (26,7), ligeramente por encima del Ministerio de la Vivienda (24,3) y con clara diferencia a su favor respecto a las aportaciones realizadas por la Comunidad Autónoma (19,2). Con todo, esta distribución encierra los matices propios de una tipología de situaciones muy variada que obligaría a un análisis pormenorizado, ya que la casuística aparece muy condicionada por los caracteres específicos de cada experiencia llevada a cabo.

Cuadro 1. Áreas de Rehabilitación Integrada en Castilla y León (en miles de euros)

Actuación	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
Recinto amurallado de Arévalo	(1)	2004	200	1.013,0	900,0	900,0	398,96	3.212,0
Casco histórico de Ávila	(2)	2005	731	5.327,2	3.289,5	4.623,5	9.220,8	22.461,1
Polígono "Río Vena"	(3)	2003	706	3.470,0	3.177,0	3.177,0	2.237,3	12.061,3
Centro histórico de Burgos	(3)	2006	522	4.296,5	2.349,0	8.842,2	3.976,3	19.464,0
Atapuerca	(4)	2008	104	836,52	468,0	468,0	791,68	2.564,20
Miranda de Ebro	(5)	2008	372	2.840,6	1.674,00	1.674,0	5.085,7	11.274,3
Belorado	(6)	2009	281	643,6	929,7	1.946,8	-	3.520,1
Ciudad Antigua y El Ejido	(7)	2003	556	2.500,0	2.500,0	2.500,0	2.220,0	9.720,0
Casco Antiguo de Ponferrada	(8)	2004	335	1.147,4	1.075,3	1.234,5	-	3.457,2
León Oeste	(7)	2008	500	2.832,1	2.250,0	3.129,0	3.134,4	11.345,5
Barrio de San Juanillo	(9)	2005	171	896,2	769,5	1422,4	230,3	3.318,4
Barrio del Carmen	(9)	2007	510	3.486,7	2.295,0	2.932,5	366,1	9.080,3
Tierras del Renacimiento	(10)	2007	580	2.041,2	2.334,5	2.334,5	-	6.710,1
Barrio de Chamberí	(11)	2001	115	-	1.200,0	1.690,8	-	2.890,8

Centro Histórico de Béjar I	(12)	2002	307	318,2	900,0	1.162,8	534,8	2.915,8
Ledesma	(13)	2008	147	1.175,3	661,5	661,5	1.207,7	3.706,0
Conjunto histórico de Cuéllar	(14)	2004	121	587,9	544,5	544,5	86,8	1.763,7
Barrio de la Judería de Segovia	(15)	2005	318	2.652,9	1.431,0	1.949,9	1.171,4	7.205,2
Barrio de Canonjías de Segovia	(15)	2009	400	3.206,4	1.800,0	1.800,0	1.771,7	8.578,1
Sierra de Ayllón	(16)	2009	70	393,2	315,0	333,3	1.520,3	2.561,5
Barrio de San José Fase I	(15)	2009	416	2.120,7	1.872,0	2.500,0	1.920,9	8.413,6
C/Zapatería, Ruinas S. Nicolás	(16)	2004	370	2.941,5	1.665,0	3.907,8	16.317,8	24.832,1
Recinto Burgo de Osma	(17)	2006	122	582,1	346,3	346,3	517,0	1.791,7
Platerías-Catedral	(18)	1998	479	1.210,4	2.928,8	5.083,5	11.806,3	21.029,0
Barrio de la Rondilla*	(18)	2006	526	2.893,9	2.367,0	2.475,2	2.341,0	10.077,1
Medina del Campo	(19)	2009	300	2.415,6	1.350,0	1.350,0	1.512,4	6.628,0
Traspinedo	(20)	2009	150	1.243,8	1.007,3	1.216,0	1.304,3	4.771,4
Centro histórico Fermoselle	(21)	2007	123	1.002,6	553,5	619,4	1.569,8	3.745,3
Grupo Viviendas O.S. Hogar	(22)	2008	355	1.770,3	1.597,5	1.597,5	1.152,9	6.118,2
Toro	(23)	2008	300	2.404,8	1.350,0	1.350,0	457,2	5.562,0
Rabanales de Aliste	(24)	2008	73	409,1	328,5	328,5	211,9	1.243,5
Roelos de Sayago	(25)	2008	51	259,6	229,5	380,3	-	869,4
Salce	(26)	2008	12	67,3	54,0	94,6	-	215,9
Coreses	(27)	2009	45	257,1	202,5	202,5	581,4	1.278,0
Ferreruela	(28)	2009	96	540,4	432,0	915,2	-	1.887,6
Malva	(29)	2009	72	354,3	324,0	381,9	-	1.060,2
Villalazán	(30)	2009	29	153,0	130,5	187,3	-	470,8
Rábano de Aliste	(31)	2009	24	116,4	108,0	108,0	-	332,4
Moraleja de Sayago	(32)	2009	21	118,5	94,5	96,2	235,4	544,7
Total			10.610	60.526,3	47.804,4	66.467,4	73.882,5	248.680,6

(A), Municipio / Núcleo [(1) Arévalo; (2) Ávila; (3) Burgos; (3) Burgos; (4) Atapuerca y Olmos; (5) Miranda de Ebro; (6) Belorado; (7) León; (8) Ponferrada; (7) León; (9) Palencia; (9) Palencia; (10) Becerril de Campos, Cisneros, Fuentes de Nava y Paredes de Nava; (11) Salamanca; (12) Béjar; (13) Ledesma; (14) Cuellar; (15) Segovia; (15) Segovia; (16) Ayllón (Santibáñez de Ayllón y Grado del Pico) y Riaza (Alquité, Martín Muñoz de Ayllón, Villacorta, Madriguera, Serracín, Becerril, El Muyo y El Negro); (15) Segovia; (16) Soria; (17) Burgo de Osma; (18) Valladolid; (18) Valladolid; (19) Medina del Campo; (20) Traspinedo; (21) Fermoselle; (22) Zamora; (23) Toro; (24) Rabanales y Mellanes; (25) Roelos de Sayago; (26) Salce; (27) Coreses; (28) Escober, Ferrerueta y Sesnández; (29) Malva; (30) Villalazán; (31) Rábano (San Mamed); (32) Moraleja de Sayago]; (B), Declaración; (C), Viviendas; (D), Ministerio Vivienda; (E), Junta de Castilla y León; (F), Ayuntamiento; (G), Particulares; (H), Total.

* Polígono 18 de Julio y XXV Años de Paz (Primera Fase)

FUENTE: Junta de Castilla y León. Consejería de Fomento. Dirección General de Vivienda y Arquitectura. Servicio de Suelo. Enero 2010

El punto de partida viene marcado por el Plan impulsado en 1998 desde el Ayuntamiento de Valladolid para la rehabilitación de uno de los espacios más emblemáticos de su centro histórico –Platerías/Catedral- donde se localizan algunos de los edificios más representativos de la historia arquitectónica de la ciudad. Como operación pionera, acusa en sus inicios las incertidumbres propias de una experiencia inédita, que paulatinamente, aunque no sin tensiones episódicas y polémicas vecinales, irá cuajando en la sociedad hasta convertirse por lo común en una opción social y económicamente asumida, con efectos que marcarán pautas de convicción fácilmente transmisibles a las iniciativas que en cascada se sucederán ya comenzado el nuevo siglo. Y es que, en efecto, todas las actuaciones posteriores se corresponden ya con su primer decenio, cuando de forma generalizada aparecen formalizados programas de rehabilitación que inciden tanto sobre los espacios históricos afectados por deficiencias cualitativas desde el punto de vista residencial como sobre barrios igualmente necesitados de operaciones que adecúen sus rasgos morfológicos y funcionales a las exigencias de la sociedad residente, para de ese modo subsanar las malas condi-

ciones técnicas con que fueron construidos en la época expansiva el crecimiento de las ciudades españolas ante la necesidad de afrontar la demanda de vivienda en áreas de residencia obrera.

Cuadro 2. *Áreas de Rehabilitación Integrada en Castilla y León (en miles de euros)*

	Ciudades			Cabeceras Comarcales			Munic./ Núcleos rurales		
	A	V	I	A	V	I	A	V	I
1998	1	479	21.029,1	-	-	-	-	-	-
2001	1	115	2.890,8	-	-	-	-	-	-
2002	-	-	-	1	307	2915,8	-	-	-
2003	2	1262	21.781,3	-	-	-	-	-	-
2004	1	370	24.832,2	3	656	8.432,9	-	-	-
2005	3	1.220	32.984,7	-	-	-	-	-	-
2006	2	1.048	29.541,1	1	122	1.791,7	-	-	-
2007	1	510	9.080,3	1	123	3.745,3	1	580	6.710,1
2008	2	855	17.463,7	3	819	20.542,3	4	240	4.893,0
2009	2	816	16.991,7	2	581	10.148,1	8	507	12.906,6
Total	15	6.675	176.594,9	11	2.608	47.576,1	13	1.327	24.509,7

A: Actuaciones; V: Número de viviendas; I: Inversión total

FUENTE: Elaborado a partir de los datos proporcionados por el Servicio de Suelo de la Dirección General de Vivienda y Arquitectura de la Junta de Castilla y León. Enero 2010

De ahí el carácter precursor que en este sentido reviste el Barrio salmantino de Chamberí, surgido a comienzos del siglo XX como un núcleo de extrarradio o la aplicación de este instrumento como medida correctora de la situación padecida por el Polígono de Río Vena, edificado en Burgos en 1979 y afectado por un grave deterioro arquitectónico que aconsejaba con urgencia los trabajos de rehabilitación. Esa complementariedad entre espacio urbano histórico y espacio posteriormente edificado para residencia obrera aparece bien reflejada en el caso leonés al amparo de la declaración del ARI aplicado a la zona delimitada por el Plan Especial de Mejora y Protección de la Ciudad Antigua de León y a las viviendas unifamiliares adosadas del Barrio El Ejido, cuya tipología es objeto de protección desde 1980. Estas operaciones, unidas a la que también en esta etapa implica el proyecto contemplado para el Centro Histórico de Béjar, marcarán los inicios de una experiencia que culminará en el plazo establecido con resultados que en general pueden calificarse de satisfactorios, con independencia de las desviaciones – entre lo proyectado y lo realizado – ocurridas en las dos experiencias salmantinas.

Todas han concluido, a excepción del ARI leonés, que desde sus comienzos fue objeto de una fuerte polémica como bien puede deducirse de la contestación recogida en las alegaciones presentadas en 2004 por la Asociación Ciudadanos por la Defensa del Patrimonio de la Ciudad de León, cuyos argumentos, de gran contundencia, ponían de relieve las carencias de que pudiera adolecer la ejecución de obras con finalidad rehabilitadora en ausencia de un cumplimiento ine-

quívoco de las normas y procedimientos a que obliga la preservación del patrimonio histórico de acuerdo con la legislación que lo protege, a la que, según la argumentación utilizada, no se hacía referencia alguna. Sin entrar en más pormenores, baste decir que la finalización prevista no ha cumplido el objetivo temporal fijado en el caso del primer ARI abordado en la ciudad de León, mientras en el resto (Platerías-Catedral en Valladolid, Barrio Chamberí en Salamanca, Centro Histórico de Béjar y Polígono Río Vena en Burgos) sí se ha dado por culminado⁷.

La comprobación de la secuencia en el tiempo (CUADRO 2) pone en evidencia un proceso de creciente asimilación y aceptación de este instrumento por parte de los municipios, sensibles a los programas de respaldo estratégico y económico planteado por el Ministerio de la Vivienda y la Comunidad Autónoma. No de otro modo cabría entender la incorporación de los principios y mecanismos inherentes a la política rehabilitadora de vivienda testificados en todas las capitales de provincia, a la par que se observa su aplicación en centros comarcales (Béjar, Cuéllar, Arévalo, Ponferrada, Fermoselle, Miranda de Ebro, Belorado) y de manera más tardía la atención prestada por parte de los pequeños municipios del mundo rural, en los que también son ostensibles actuaciones de gran impacto que acabarán modificando la fisonomía – en especial el casco urbano - de estos núcleos de población, interesados en la mayor parte de los casos en ofrecer una imagen que satisfaga tanto las apetencias de mejora habitacional de la población residente y de los propietarios de vivienda (aun viviendo fuera) como el deseo de incrementar su potencial atractivo de cara al visitante o abrirse a las posibilidades, en las que ellos mismos confían, de “un lugar para vivir”. De este modo la primacía que desde el punto de vista relativo habían ostentado hasta mediados de la década las capitales provinciales en la magnitud de las intervenciones llevadas a cabo tiende a verse progresivamente matizada, aunque sin perder su relevancia comparativa, por la entidad creciente que adquieren en esta secuencia las entidades semiurbanas y rurales, cuya profusión resulta muy significativa en los últimos años de la década, cuando se asiste a una intensificación de las declaraciones incluso en municipios de muy pequeño tamaño como lo ejemplifica claramente lo sucedido en el caso concreto de la provincia de Zamora. Se trata de una dispersión que al propio tiempo revela la amplitud de perspectivas de que es susceptible la misma idea de rehabilitación integral a medida que las intervenciones sobre la vivienda se muestran complementarias con las llevadas a cabo en la limpieza y mejora estética de las fachadas, en el

⁷ En el plazo previsto se suma a este conjunto, con ARIS ya finalizados, el correspondiente al Barrio de San Juanillo en Palencia, cuya declaración como área de rehabilitación integrada data del 25 de Agosto de 2005.

acondicionamiento de locales comerciales y, lo que no es menos importante, en la acreditación cualitativa – mediante las actuaciones de urbanización, reurbanización y accesibilidad universal - del espacio público (plazas, tramos de calle, solares, entornos de los ríos).

Es evidente que esta tendencia a la difusión de las operaciones de rehabilitación no puede ser entendida al margen de la repercusión que pudiera derivarse del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación (2009-2012)⁸, entre cuyos objetivos se menciona expresamente la voluntad de “reforzar la actividad de rehabilitación y mejora del parque de viviendas ya construido, singularmente en aquellas zonas que presentan mayores elementos de debilidad, como son los centros históricos, los barrios y centros degradados o con edificios afectados por problemas estructurales, los núcleos de población en el medio rural, y contribuir, con las demás administraciones, a la erradicación de la infravivienda y el chabolismo”. De este modo la alusión explícita a los “municipios rurales” como ámbito específico para el despliegue de la política rehabilitadora – específicamente referidos a los que no alcancen los 5.000 habitantes - no hace sino reafirmar la voluntad de hacer extensivos a este tipo de espacios las ayudas que favorezcan, a través de este tipo de iniciativas, su proceso de recuperación de conformidad con lo previsto en la Ley 45/2007, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural.

En cualquier caso, la lógica de la rehabilitación integral cobra fuerza renovada en España al amparo del Plan Estatal de referencia, en el que, según se insiste por parte de sus defensores y en el propio preámbulo, se ha producido una confluencia de objetivos y estrategias entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas, conscientes a su vez de la necesidad de lograr la implicación plena de los Ayuntamientos, asignándoles el protagonismo que les corresponde en el fomento de las áreas de rehabilitación y de renovación urbana. El sesgo a favor de los centros históricos y de los municipios rurales tiende a reafirmarse al amparo del mayor respaldo económico otorgado por el Ministerio a las actuaciones que se lleven a cabo en ellos⁹. Lo que, por otro lado, se corresponde con la insistencia en esta dirección que, a modo de ejemplo expresivo, se deduce de la inclusión de los objetivos de rehabilitación planteada en la Conferencia Sectorial de Vivienda de 11 de Febrero de 2009, en la que se adop-

⁸ Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre (BOE de 24 de Diciembre)

⁹ Y así mientras la subvención para la rehabilitación de viviendas y edificios se sitúa en un importe máximo del 40 por ciento del Presupuesto protegido, con una cuantía media máxima por vivienda rehabilitada de 5.000 euros, en los centros históricos y en los municipios rurales La subvención media máxima se elevará a 6.600 euros, siempre que la cuantía global de las subvenciones no exceda del 50 por ciento del presupuesto protegido total del ARI.

tó, al margen del Plan Estatal, el acuerdo de repartir entre las Comunidades y Ciudades Autónomas un fondo adicional de 110 millones de euros incluidos en el Plan de Estímulo de la Economía y el Empleo (Plan E). Más allá de la cuantía de la cifra, y de la forma excepcional con que se plantea, es evidente que late en su reconocimiento el propósito de afianzar la rehabilitación como un objetivo básico de las políticas de valorización cualitativa de los espacios urbanos.

III. CONCLUSIONES

Aunque el periodo de aplicación de las medidas de rehabilitación integrada acometidas en los espacios urbanos en situación crítica no es aún demasiado dilatado en el tiempo, no cabe duda de que la experiencia acumulada permite apreciar el significativo cambio cualitativo que ha sido capaz de introducir tanto en el tratamiento como en la percepción de los espacios urbanos sobre los que incide. No es errado plantear hasta qué punto el sesgo a favor de la rehabilitación no representa el reconocimiento de las limitaciones a las que a menudo se ha enfrentado el planeamiento especial, a través de sus figuras clásicas, para abordar con la eficacia necesaria y en un plazo razonable los problemas en que se encontraban los espacios en los que se preveía su cumplimiento. Sin cuestionar su utilidad, revelada en numerosas ocasiones, podemos admitir, empero, que la puesta en práctica de las iniciativas rehabilitadoras ha hecho posible el empleo de terapias que se han traducido en resultados tangibles, que en la mayor parte de los casos modifican la apariencia de la ciudad cuando se comprueba la modificación cualitativa experimentada por los espacios en los que se lleva a término.

Tres son, en mi opinión, los factores que justifican este reconocimiento. De un lado, la atención asignada a elementos referenciales del espacio cuya identificación viene dada por los rasgos problemáticos que presentan, panorama del que participan no sólo los centros históricos, ámbitos emblemáticos y vulnerables al paso del tiempo y a los procesos de deterioro, sino también los barrios que en las periferias urbanas testifican la incuria edificatoria del momento en que fueron construidos y los núcleos rurales, no pocos del rural profundo, que encuentran esta opción la única alternativa posible para la acreditación de una imagen y de unos valores seriamente amenazados por su situación de crisis demográfica estructural. De otro, es obvio que la virtualidad de una estrategia de estas características se ampara en las posibilidades permitidas por las modalidades de cooperación interinstitucional en las que aparece sustentada. La ausencia de conflictos graves entre los tres niveles de corresponsabilidad (Administración Central, Comunidad Autónoma, Ayuntamiento) pone al descubierto las indudables ventajas que se derivan de la complementariedad de voluntades a la hora de asumir el cumplimiento de un compromiso compartido, habida cuenta además de que el procedimiento utilizado revalida el principio de subsidiarie-

dad a que se atiene la toma de decisiones, respaldada por el importante margen de maniobra reconocido a los Ayuntamientos y a los gobiernos autónomos. Y, por último, conviene reseñar la importancia del nivel de participación reconocido a los propietarios de las viviendas a rehabilitar como actores claves en el logro de los objetivos pretendidos. Implicados económicamente en el proceso de ejecución y con la información suficiente para hacer oír su voz, los “particulares” cobran un protagonismo que avala la ejecución de los proyectos a la par que establece pautas de atención capaces de garantizar el cumplimiento de los fines previstos. Es una manifestación clara de hasta qué punto del buen funcionamiento de la cooperación público-privada dependen los resultados de una intervención adecuada sobre el territorio.

Lo sucedido a este respecto en la Comunidad de Castilla y León sirve como referencia expresiva del alcance que reviste este tipo de estrategia, su evolución en el tiempo y su repercusión espacial. El hecho de que en poco más de una década se haya acometido la declaración y ejecución de 39 Áreas de Rehabilitación Integrada constituye la manifestación de una voluntad política decidida a aprovechar el marco normativo disponible para hacer frente a problemas que, detectados con mucha antelación, permanecían desatendidos o con un nivel de consideración escasamente operativo. Todo parece indicar que se trata de un proceso muy abierto todavía, de horizontes aún por definir. La mayoría de las actuaciones emprendidas están inconclusas, se sabe que en algunas han surgido tensiones que entorpecen la adecuación a los plazos de ejecución programados y no son pocos los municipios, particularmente cabeceras de comarca y rurales, que se muestran expectantes ante la evolución de una dinámica en la que desean implicarse no sin antes resolver las incertidumbres que, en función de circunstancias locales, impiden la toma de decisión. Una decisión que sin duda ha de estar sólidamente fundamentada, aunque sólo sea para despejar esa ambigüedad que a veces se plantea cuando, para algunos, un ARI consiste en un “simple lavado de cara” mientras, para otros, puede llegar a representar “la transformación más importante de la historia”.

Con todo, ante el nuevo escenario creado por el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 cabe pensar que, aun en un contexto de crisis, el proceso tenderá a avanzar en la medida en que la implicación del gobierno autónomo, al que se concede un protagonismo inequívoco, se traduzca en factores de motivación que abunden en una línea de acción que parece consolidada, a tenor del balance realizado y de la percepción que se deduce del conocimiento in situ de la realidad transformada. De todos modos, se impone la necesidad de ampliar estas perspectivas mediante un conocimiento más pormenorizado de las actuaciones llevadas a cabo, teniendo en cuenta su estado de realización, los objetivos perseguidos, las estructuras de cooperación creadas y, por supuesto, las

características y tendencias del entorno espacial en que se desenvuelven. Sólo así será posible profundizar en las lógicas que orientan los mecanismos de decisión, a sabiendas de que, en cualquier caso, habrán de ser congruentes con los interesantes propósitos de cualificación urbana y urbanística inherentes al propio concepto de Rehabilitación Integrada.

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN

- BARRERO RODRÍGUEZ, C. (1990): *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*. Madrid, Instituto García Oviedo y Civitas.
- BUSQUETS, J. (2000): *Toledo y su futuro. El Plan Especial del Casco Histórico*. Madrid, BAU-B-Arquitectura i Urbanisme.
- CAMPESINO FERNÁNDEZ, A. (1997): «El planeamiento especial en centros históricos patrimonio de la humanidad», en B. BERNAL SANTA OLALLA (coord.), *El centro histórico de las ciudades. Patrimonio Cultural*. Burgos, Caja Burgos, 81-125.
- FARIÑA TOJO, J. (2000): *La protección del patrimonio urbano. Instrumentos normativos*. Madrid, Akal.
- GARCÍA BELLIDO, J. (1988): «Problemas urbanísticos de la Ley del Patrimonio Histórico Español: un reto para el urgente desarrollo legislativo autonómico». *Ciudad y Territorio* 78, 4, 3-22.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2002): *Redes de Centros Históricos en Andalucía*. Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes.
- MANERO MIGUEL, F. (2000): «El significado económico-espacial de la rehabilitación urbana», en J. MILLARUELO y E. ORDUÑA, *Patrimonio artístico. Protección de conjuntos y edificios históricos*. Buenos Aires, Ciudad Argentina, 95-116.
- MANERO MIGUEL, F. (2003): «La transformación del espacio regional: las políticas territoriales», en F. MANERO MIGUEL, *La Entidad Recuperada. Veinte Años de Castilla y León (1983-2003)*. Valladolid, Ámbito, 191-245.
- PUMAIN, D. (1998): «Ville et aménagement du territoire en Europe», en G. LOINGER y J. C. NÉMERY, *Récomposition et développement des territoires. Enjeux économiques, processus, acteurs*. París, L'Harmattan, 211-216
- SÁNCHEZ-MESA MARTINEZ, L. (2006): «Los criterios de intervención en el Patrimonio Cultural inmueble en la legislación internacional, estatal y autonómica». *Patrimonio Cultural y Derecho*, 10, 137-176.
- TROITIÑO VINUESA, M. Á. (1992): *Cascos antiguos y centros históricos: problemas, políticas y dinámicas urbanas*. Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Transporte.
- PAREJO ALFONSO, L. (1998): «Urbanismo y Patrimonio Histórico», *Patrimonio Cultural y Derecho*, 2, 55-80.
- ROVIRA LARA, A. (2000): «Propuesta y modelos para la gestión estratégica de los centros urbanos desde la cooperación pública y privada», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 19, 19-34.
- SAVAS, E. (2000): *Privatization and public-private partnerships*. Nueva York, Chatam House Publishers.
- VICENTE DOMINGO, J. (1991): «Consideraciones críticas sobre la política protectora de los Conjuntos Históricos», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 122, 115-162.

