



Carmen Bellet Sanfeliu

El plan especial y la transformación de la ciudad consolidada

Departamento de Geografía y Sociología de la Universitat de Lleida

Resumen

Se analizan en el documento las características, naturaleza y objetivos de los Planes Especiales aprobados en ciudades medianas catalanas durante los años ochenta. Este tipo de documento, protagoniza buena parte del planeamiento español del período y refleja, con claridad, las nuevas propuestas e ideas europeas del urbanismo de corte culturalista-historicista y del urbanismo de la «austeridad».

Abstract

In this document, we analyze the characteristics, nature and aims of the Spanish planning document named «plan especial» (which deal with cities' improvement and reform) that were approved in the medium-sized Catalan cities during the 80s. This type of document leads the greatest part of the Spanish planning during the last decade, and clearly reflects both the culturalist-historical and austerity European tendencies of the ideas and proposals in town planning.

El caso de las ciudades catalanas (1979-1989)

El documento de plan especial es, durante los años ochenta, el gran protagonista del planeamiento español de escala intermedia. Este protagonismo le viene dado no sólo por el gran número de documentos redactados y aprobados, sino, también, porque el plan especial se convierte en una de las figuras que mejor reflejan las nuevas ideas y políticas urbanísticas que se vienen desarrollando en Europa (urbanismo culturalista-historicista y el llamado urbanismo de la austeridad)². La mejora y reforma de la ciudad, así como la protección de centros históricos y paisajes o espacios naturales, serán su principal objetivo. Con todo, las características y naturaleza del documento van a cambiar a lo largo de la década y pronto los iniciales y ambiciosos proyectos sociales van a acabar convirtiéndose en proyectos «formales» y puramente «arquitectónicos».

1. El plan especial y el urbanismo español de los ochenta

Durante los primeros años ochenta se redactan y aprueban en España un buen número de documentos urbanísticos, sobre todo de primera escala, que adoptan los supuestos de la Reforma de la Ley del Suelo de 1976³. Los nuevos documentos reflejan la entrada de las corrientes urbanísticas europeas en un marco general de crisis económica y desaceleración del crecimiento demográfico. A este marco, viene a unirse, en España, el nuevo Estado democrático y la nueva configuración de los Ayuntamientos locales que se muestran mucho más sensibles a las demandas sociales y a la valoración medio-ambiental⁴.

Frente a los ambiciosos planes expansionistas redactados desde finales de los cincuenta, con claras influencias del urbanismo funcionalista, los nuevos documentos se centran en la ciudad ya casi consolidada. Se trata ahora de concentrar política e inversiones sobre el suelo más o menos consolidado, en definitiva, se trata de realizar un urbanismo más urbano⁵.

Una vez aprobados los marcos urbanísticos generales se inicia el proceso de su aplicación y desarrollo, para lo cual se redactan y aprueban documentos de escala intermedia, entre ellos el plan especial. La redacción de estos documentos se ve impulsada con los objetivos de las nuevas políticas de reforma y mejora de la ciudad y con las nuevas corrientes del urbanismo culturalista-historicista que atiende a escalas detalladas y al tratamiento formal más cuidado, puntos que pueden ser atendidos perfectamente desde un plan especial.

El Plan Especial de Reforma y Mejora atiende a los cambios y transformaciones necesarias para adecuar la trama y estructura existente a nuevas necesidades o ideas, cumpliendo con uno de los grandes objetivos de la política urbana del período: la mejora de la ciudad⁶. Buena parte de este tipo de documentos son utilizados para mejorar las dotaciones de infraestructura y equipamiento de la ciudad, convirtiéndose, por tanto, en motores de un proceso de transformación que va más allá de la propia área afectada. Mientras, los Planes Especiales de Protección, tendrán por objeto la conservación y mejora de centros históricos y áreas o entornos naturales o de interés paisajístico.

A grandes rasgos podemos relacionar la proliferación de este tipo de documentos con:

* La reacción a los planteamientos cientifistas y finalistas del urbanismo racionalista y funcionalista. Tal como López de Lucio apunta «la alternativa al proyecto global son los proyectos concretos y el planeamiento de tipo sectorial»⁷ y, en relación a ello, el documento de escala intermedia, entre ellos el plan especial, que se va perfilando como el idóneo para desarrollar los nuevos planteamientos urbanísticos mucho más formalistas y detallados.

Los efectos de la crisis económica y la llegada del urbanismo de la austeridad que conlleva pasar de un urbanismo cuantitativo a un urbanismo de tipo más cualitativo, trabajo más puntual y selectivo. Frente a las indiscriminadas políticas de creación de suelo y extensión urbana las nuevas corrientes anteponen los procesos de mejora de la ciudad existente.

Los nuevos enfoques ambientalistas y ecológicos que llevan a plantear la necesidad de proteger y conservar los entornos naturales, parques urbanos, áreas costeras.... La protección de estas áreas se lleva a término con la redacción y aprobación de Planes Especiales de Protección y mejora y catálogos.

La entrada de las corrientes culturalistas e historicistas, que refuerzan el trabajo a escalas medianas y tratamientos formales detallados, marcos que pueden ser abordados perfectamente mediante documentos de plan especial⁸. Dentro de ellos, cabe destacar, los nuevos planes especiales de protección, reforma y mejora de los centros históricos españoles bajo la clara influencia de las experiencias europeas, sobre todo italianas.

El documento adquiere, además, en la escala de una ciudad media o pequeña, un significado especial: las medidas y actuaciones contempladas en el plan especial pueden derivar en un instrumento de transformación urbana amplio, con mecanismos multiplicadores que pueden afectar a la estructura general de la ciudad.

Las características y naturaleza de los documentos del plan especial aprobados durante la década de los ochenta reflejan una serie de cambios y evoluciones directamente relacionadas con el giro que van sufriendo las políticas urbanas: desde los iniciales y amplios objetivos sociales, a posiciones más neoliberales, que llevan a incidir sobre el puntual proyecto urbano y las rentas diferenciales. Este hecho puede perfectamente relacionarse con los procesos de desregularización del planeamiento y las tendencias del urbanismo postmoderno, que inciden en el progresivo

desplazamiento de los objetivos de reequilibrio social (de los setenta y primeros de los ochenta) hacia los puramente formales y de composición estética (de mediados y finales los ochenta y noventa)⁹.

Buen ejemplo de este cambio y evolución queda reflejado en el análisis que a continuación se realiza sobre los documentos de plan especial aprobados en 13 ciudades medianas catalanas¹⁰ fuera del ámbito del área metropolitana de Barcelona y ciudades litorales de base turística que, entendemos, están sometidas a dinámicas muy diferentes.

2. Características de los planes especiales redactados en ciudades medianas catalanas durante los años ochenta

Los documentos de plan especial dominan el marco del planeamiento urbanístico catalán a mediados de los ochenta (véanse figuras 1 y 2), manteniendo desde entonces cierto protagonismo hasta finales de la década; en este último período, van perdiendo cierto peso frente la pujanza de los planes parciales¹¹. Las características, naturaleza y objetivos de este tipo de documentos no son homogéneos a lo largo del período.

Buena parte de los documentos aprobados durante los primeros años ochenta son utilizados como instrumento de modificación de viejos planes generales, aún vigentes, que no son adecuados para el desarrollo de las nuevas líneas de política urbana, o bien, han quedado desfasados en contextos económicos y sociales muy diferentes. La mayoría de los documentos de primera escala vigentes en estas ciudades a primeros de los ochenta fueron aprobados en los años sesenta y primeros de los setenta, con el caso extremo de la ciudad de Girona cuyo Plan General se aprueba antes incluso de la Ley del Suelo de 1956¹².

Figura 1. Documentos urbanísticos aprobados en 13 ciudades medianas catalanas (1979-1989)

Figura 2. Documentos de plan especial aprobados en 13 ciudades medianas catalanas (1979-1989)

Fuente de las figuras 1 y 2: Servicios Territoriales de la Direcció General d'Urbanisme de la Generalitat de Catalunya (Lleida, Girona, Tarragona y Barcelona).

En la ciudad de Girona, por ejemplo, el plan especial es utilizado, durante los primeros años ochenta, para detallar la ordenación y estructuración urbana de las parcas, pero válidas, Normas Subsidiarias de Planeamiento (1981), que se aprueban al anularse el antiguo plan general y cubrir así, temporalmente, un vacío legal. Mientras en la ciudad de Tarragona (PGM 1973), estos documentos, afrontan temas tan importantes como los procesos de congestión y densificación urbana del ensanche, el

caos de los barrios periféricos y de su centro histórico a la espera de la redacción de un nuevo Plan General (1984).

El plan especial, es también utilizado para modificar las configuraciones y paisaje urbano creados al amparo de viejos planes parciales. Estos documentos se utilizan para afectar «mayores suelos para equipamientos y zonas verdes o para modificar los tipos de ordenación, y sobre todo para suprimir o extremar reservas para calles y vías»¹³. Las modificaciones parecen pues dirigirse a la reconducción de los procesos de congestión y densificación urbana, así como a la reestructuración de la trama urbana (Plan Especial Quintana de Baix-sector Sant Ponç de 1983 y PEMU de Pont Minor de 1984, los dos en Girona o el Plan Especial de zona verde y deportiva en Campclar de 1983 en Tarragona).

Durante estos años destacan también, por su impacto espacial y significado urbano, los Planes especiales destinados a ordenar «vacíos» urbanos, más o menos centrales, que han quedado fuera del mercado (por razones topográficas, especulativas, antiguas propiedades del INV..., caso por ejemplo del PEMU Fontajau de 1983 de Girona), suelo procedente de procesos de obsolescencia industrial (Manresa, Figueres, Olot), o espacios ocupados previamente por grandes infraestructuras ferroviarias (Tortosa, Girona, Lleida, Olot) y portuarias (Tarragona); o equipamientos militares o antiguas instalaciones militares (Manresa, Girona).

La ordenación de estos espacios permite, por una parte, superar «barreras» internas y vacíos urbanos que han ido adquiriendo posiciones centrales y, por otra, supone la oportunidad única de mejorar las dotaciones en equipamientos y espacios libres de la ciudad. Buena parte de estas actuaciones se lleva a cabo con adquisiciones públicas de suelo.

Destacan dentro de este tipo de actuaciones las realizadas en Girona (Plan especial RENFE I (1,8 ha.) y II (3,8 ha.), y Campsa (1,5 ha.), aprobados los tres en 1983) y en Lleida («El Recorrido» (9,96 ha.) aprobado en 1984). En ambos casos el desarrollo de las actuaciones adquiere un carácter estratégico ya que la nueva ordenación de estos espacios supone la superación de «barreras» urbanas y la oportunidad de realizar actuaciones de sutura entre tramas centrales y barrios periféricos.

Los espacios y frentes fluviales, que han funcionado como barreras o espacios marginales, son también abordados por documentos de protección (líneas de fachada, protección de edificios históricos, ambientes...) de reforma y mejora, para su integración en el resto de la estructura urbana. La refuncionalización y reutilización de estos espacios, que se llevará ya a cabo a finales de la década, adquiere un carácter netamente público y colectivo (paseos, creación de equipamientos, espacios libres), puntos, pero, que al llegar a la escala de proyecto detallado van perdiendo peso frente a los de simbología y diseño¹⁴: el de Vialidad de «Les Adoberies» en Igualada (1989) con fachada al río, el PERI Ronda Fluvial Este (1989) en Figueres...

La protección y mejora de ejes y áreas de ensanche histórico será otro de los temas recurrentes en los documentos de plan especial de primeros de los ochenta. La protección de visuales, fachadas y edificios o áreas puntuales, la desdensificación de la trama (limitaciones de altitudes, densidades, creación de espacios libres...), son algunos de los objetivos que este tipo de documento contiene (Plan Especial del Paseo Verdaguer

(1982) en Igualada, el Plan Especial Paseo Barcelona en Olot (1984) o el Plan Especial de la Rambla Nova en Tarragona (1980)).

El plan especial sirve además para satisfacer uno de los principales objetivos de las políticas urbanas de los años ochenta: la obtención y ordenación de espacios libres y equipamientos¹⁵. Buen número de ellos responden a equipamientos deportivos (Plan Especial Zona Deportiva «El Congost» en Manresa (1983), Plan Especial de Equipamientos Deportivos de Vilanova i la Geltrú, Plan Especial para un equipamiento supramunicipal en Figueras (1986),...). Otros inciden en la creación de espacios libres y recorridos-ejes dotacionales entre los cuales cabe citar el especial esfuerzo realizado en la ciudad de Girona, sobre todo un interesante trabajo que trata de potenciar los recorridos peatonales sobre plazas y espacios libres de la ciudad: el Plan Especial de las Plazas Catalunya, Calvet, Salvador y otras (1987).

Uno de los instrumentos más utilizados para la obtención de equipamientos, espacios libres y alguna de las actuaciones previstas en el desarrollo de Planes Especiales es el patrimonio público de suelo, figura que trata de reforzarse en la Comunidad Catalana con una Orden de primeros de los ochenta que obliga a determinados municipios a destinar parte del presupuesto de urbanismo a este propósito¹⁶. La gestión posterior y control del decreto parecen, pero, diluirse a medida que avanza la década.

Mucho más discretos en número, desarrollo y resultado han sido los planes especiales de mejora y reforma de barrios periféricos y/o marginales, y áreas de vivienda secundaria de origen ilegal bastante consolidados en algunas áreas y ciudades como Tarragona o Vilanova. Estos planes, que se dirigen a racionalizar la trama y el viario existente, presentan ciertas dificultades en su desarrollo al tener que afrontar medidas poco «populares» (afectación de viviendas, de suelo privado y consolidado...) o resultar demasiado costosos. Éste es el caso, por ejemplo, del PERI Torre Gironella en Girona (1989), área con bajos niveles de urbanización y donde predominan viviendas autoconstruidas durante los sesenta. El Plan General preveía una drástica remodelación del barrio, pero «los costos sociales y económicos que implicaba una operación de este orden y el hecho que se observaba en estos últimos años una tendencia a mejorar las construcciones hicieron aconsejable para los responsables municipales a optar por una remodelación más puntual»¹⁷. Buena parte de la mejora de estas áreas queda reducida a puntuales mejoras en urbanización, mejoras en dotaciones públicas y conexión viaria con la estructura urbana general. (Planes de Mejora Urbana de «Llívia» (1982) y «Magraners» (1983), los dos en Lleida).

Durante la segunda mitad de la década, y una vez han sido aprobados los nuevos marcos generales de planeamiento, los planes especiales se configuran como valiosos instrumentos de desarrollo y mayor definición y concreción de las medidas apuntadas en el planeamiento de primera escala (ordenación, tipo de gestión, sistema de actuación, programación,...). Alguno de los planes especiales redactados a mediados de los ochenta tiene como objetivo modificar las propuestas de ordenación del Plan General, adaptando la ordenación a las nuevas dinámicas y demandas del mercado:

nuevas tipologías de vivienda (sobre todo unifamiliares), cambios en la ordenación de volúmenes, racionalización del viario, cambios de uso en equipamientos... Claro ejemplo de estos procesos son el Plan Especial del sector I del antiguo Plan Parcial de Igualada Residencial (1984) en la ciudad de Igualada o el PEMU del «Turó de Baix» en Figueres (1988) que cambian la tipología de vivienda a unifamiliar, aumentan el número de espacios libres y limitan las densidades para crear una área residencial adecuada a las nuevas demandas¹⁸.

Quizás los planes especiales más emblemáticos de esta década hayan sido los de protección, rehabilitación y reforma de centros históricos y catálogos de patrimonio histórico-artísticos y paisajísticos¹⁹. Éstos ofrecen una perspectiva que va más allá del tratamiento formal y protector de las zonas centrales degradadas, tratamiento que caracteriza a los primeros planes redactados a mediados los setenta²⁰. A mediados de los ochenta los documentos, en consonancia con las nuevas experiencias europeas y sobre todo italianas, hacen hincapié en los temas de rehabilitación integrada, con perspectivas iniciales, muy ambiciosas que van recortándose a lo largo del período a través de intervenciones cada vez más puntuales y selectivas. A su vez, se detecta, en estos documentos catalanes, una gran atención por las formas y tipologías que contienen las áreas, una gran sensibilidad arquitectónica y el tratamiento detallado de texturas y colores. Los planes de Vilafranca, Figueres, Vic y Olot, son buen ejemplo de ello.

Se reconoce, además, que la regeneración/rehabilitación de estos espacios supera el estricto ámbito de la intervención urbanística. Los niveles de degradación física, social y ambiental y la problemática marginal de éstas debe abordarse desde una perspectiva más amplia. Para ello se diseñan y utilizan nuevas formas de intervención en el campo de la gestión y desarrollo del planeamiento: declaraciones de ARI, oficinas de gestión de centros históricos, oficinas de rehabilitación.... En la mayoría de los documentos se sugiere la conveniencia de crear una oficina para canalizar y coordinar las actuaciones de los agentes que intervengan en la zona (Olot, Girona, Tarragona, Lleida...). De entre los planes más característicos que se redactan en el período deben destacarse el de Girona (1983, Mención honorífica en los Premios Nacionales de Urbanismo) y el de Lleida (1986, Premio Nacional de Urbanismo). Las intervenciones previstas en éstos tienen un carácter estratégico con actuaciones de regeneración de tramas degradadas y recalificación puntual del espacio. Temas como la vialidad (accesibilidad, aparcamientos perimetrales, recorridos peatonales...), y dotaciones de espacios públicos, son los grandes ejes vertebradores de sus propuestas.

Con la llegada de la fuerte dinámica inmobiliaria de mediados los ochenta se inician los procesos de sustitución de la edificación en áreas urbanas más o menos centrales, y la colmatación de espacios intersticiales que hasta el momento habían quedado fuera del mercado. Las nuevas edificaciones y ordenaciones se integran a menudo en el paisaje urbano con la previa redacción de estudios de detalle o planes especiales: PEMU núm. 2 «Hort del Ros» de Reus (1989); PERI c/ Nou, Ntra. Sra. de Montserrat i c/ Borrassà de Figueres (1989).

En los últimos años de la década aparecen un buen número de planes especiales destinados al análisis y previsión de nuevas infraestructuras (el Plan Especial de Saneamiento de Vilanova, de 1990), y trabajo sobre racionalización y conexión del viario y infraestructuras internas con las territoriales (Plan Especial de enlace entre barrios en Tarragona en 1985). Ya no se trata sólo de descongestionar las densidades de tráfico urbanas, o de conectar los diferentes barrios; ahora se trata de «resituarse» la ciudad en un territorio mucho más amplio (comarcal, regional, nacional...).

Los problemas de accesibilidad relacionados con la implantación de grandes superficies comerciales son contemplados también en este período: Plan especial de dotación comercial en «Els Bascos» en Tarragona (1986), el Plan especial de acceso a Pryca en Manresa (1991),... La promoción de este tipo de planeamiento es a menudo privada y realizada bajo convenios con la Administración local: cesiones públicas, urbanización del área...

La reordenación del espacio industrial y su adecuación a las nuevas necesidades productivas, es también objeto de algún plan especial. A principios de los ochenta los grandes espacios industriales del INUR de Manresa e Igualada son, en parte, reconvertidos a suelo residencial. Posteriormente, los servicios, la infraestructura y el viario (accesos, racionalización del viario interno...) son los asuntos más tratados en los planes especiales de áreas industriales: PERI de la Unión Azufrera en Tarragona (1986), Plan especial vial industrial entre N-340 y autovía Salou-Tarragona (1985), PERI Polígono Industrial Riu Clar en Tarragona (1988),...

Conclusiones generales

La cuantiosa redacción de planes especiales a mediados de los ochenta responde, en buena medida, a las características de la nueva política urbana (reforma y mejora de la ciudad) y entrada de las nuevas líneas del urbanismo europeo (culturalista-historicista, el urbanismo de la austeridad), bajo los efectos de la crisis económica y la entrada de nuevos valores sociales. Las características, naturaleza y objetivos de los planes especiales que se redactan durante el período no son homogéneas. A lo largo de la década, con la entrada de posiciones más neo-liberales, las ideas de la desregulación y el llamado urbanismo post-moderno, los documentos van perdiendo el peso inicial de los grandes objetivos sociales para acabar las más de las veces en documentos «formalistas» vacíos de contenidos sociales, que refuerzan el papel de actuaciones muy selectivas y puntuales.

El papel del capital público que ha dirigido (Planificación, gestión e

inversión) los procesos de reforma y mejora de la ciudad española desde los inicios del período democrático, va quedando poco a poco relegado a las funciones de canalización, dinamización y coordinación de las inversiones del capital privado. ¿Del urbanismo cualitativo al selectivo?

Referencias bibliográficas

- BELLET SANFELIU, C. (1995): *Activitat immobiliària i polítiques urbanes de la democràcia a ciutats mitjanes catalanes*. Lleida (1979-1989), Departamento de Geografía y Sociología de la Universidad de Lleida, Tesis doctoral (inédita).
- CALVO, L. (1990): «El control del crecimiento», en AA. VV. (1990), *10 años de planeamiento urbanístico en España*, Madrid, MOPU, pp. 97-104.
- CLIMENT SOTO, L. (1990): «El sistema de planificación urbanística», en AA. VV. (1990), *10 años de planeamiento urbanístico en España*, Madrid, MOPU, pp. 27-44.
- FERNÁNDEZ ALBA, A. (1990): *La metrópoli vacía*, Barcelona, Anthropos. —62→
- LEAL, J. y CARDA, A. (1988). *El territorio del consumo colectivo*, Madrid, MOPT.
- LEIRA, E. (1990). *Más que planes. Antecedentes y papel de los Planes Municipales en España en los primeros 80*.
- LÓPEZ DE LUCIO, R. (1993): *Ciudad y Urbanismo a finales del siglo XX*, València, Universitat de València.
- MOPU (Instituto del Territorio y Urbanismo) (1990): *Política de rehabilitación urbana en España. Evolución, experiencias, efectos*, Madrid, MOPU.
- PARCERISA BUNDÓ, J. y SOLÁ-MORALES RUBIÓ, M. (1987). «El urbanismo urbano. Forma urbana y planeamiento urbanístico en siete capitales españolas», *Estudios Territoriales*, n.º 24, pp. 33-51.
- QUERO, D. (1990): «Un proyecto político ilustrado: El papel de los Ayuntamientos», en AA. VV. (1990), *10 años de planeamiento urbanístico en España*, Madrid, MOPU, pp. 147-152.
- SOLÁ-MORALES, I. (1994): «Hacer la ciudad, hacer la arquitectura», en AA. VV. (1994), *Visiones urbanas. Europa 1870-1993. La ciudad del artista. La ciudad del arquitecto*, Barcelona, Ed. Electa-Centre de Cultura Contemporània de Barcelona (CCCB), pp. 406-407.
- SOLANS I HUGUET, J. A. (1989): «Los planes de escala intermedia», *Urbanismo*, n.º 5, pp. 21-28, Madrid, COAM.
- TERAN, F. (1982): *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900-1980)*, Madrid, Alianza.
- TROITIÑO VINUESA, M. A. (1992): *Cascos antiguos y centros históricos. Problemas, políticas y dinámicas urbanas*, Madrid, MOPT.

Facilitado por la Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes

2006 - Reservados todos los derechos

Permitido el uso sin fines comerciales

Súmese como voluntario o donante , para promover el crecimiento y la difusión de la Biblioteca Virtual Universal www.biblioteca.org.ar

Si se advierte algún tipo de error, o desea realizar alguna sugerencia le solicitamos visite el siguiente enlace. www.biblioteca.org.ar/comentario

