

1985

# Los planes de escala intermedia

Joan Antoni Solans

## UN DISTINTO USO

Una revisión sobre planes parciales y especiales debería partir de un conocimiento más intenso de los tipos y volumen de las propuestas que se han formulado a través de esta clase de documentos así como del desarrollo y ejecución real que han tenido en el conjunto español, que me son desconocidos. Por ello cuanto expongo se refiere exclusivamente a la realidad catalana. Quiero precisar que tan importante como la calidad de las propuestas, es cómo éstas se ejecutan y resuelven las cuestiones de gestión en vez de permanecer en el papel o en los deseos de las administraciones.

La hipótesis subyacente en la Ley de 1975 era que los planes parciales fueran proyectos de actuación urbanística concreta contra lo que fueron los anteriores planes parciales de la Ley del Suelo de 1956. El objetivo se ha realizado en gran medida y ello me atrevería a apuntar, no tanto por un cambio de opinión de nuestra sociedad y de los particulares sobre la naturaleza que deben tener aquellos documentos, cuanto por la distinta instrumentalización que de ellos hace el planeamiento general y por la distinta exigencia de las administraciones urbanísticas respecto a garantías de ejecución de las obras de urbanización y de gestión de cesiones y parcelación.

Aunque la voluntad legisladora de 1956 no fuera, en mi opinión, distinta de la de 1975, la práctica real supuso que el planeamiento parcial, al amparo de la ambigüedad en la exigencia previa de plan general y de la práctica urbanística al uso, se convirtiera en un documento de directrices y de legitimidad de la ocupación urbana del espacio y de apropiación de edificabilidades, antes que en concreto un proyecto urbanístico que se trazaba a partir de la propia lógica de la urbanización y del mejor establecimiento de la edificación a partir de la ciudad contigua y del territorio y paisaje particulares.

*MONTMELO. La Quintana de Baix: Una forma nueva de construir la ciudad en Cataluña. Cada una de las intervenciones del Instituto Catalán del Suelo muestran, año a año, la progresiva configuración de la ciudad, hasta la edificación por particulares, promotores, cooperativas y entes de vivienda pública. En este caso, nuevos parques en los centros urbanos y ramblas de relación entre barrios próximos que antes, por la lógica heredada, se hallaban de espaldas.*

1986

1987

## PRIMACIA DEL ESPACIO PÚBLICO

No es que el espacio público merezca siempre en los actuales planes parciales la consideración debida, pero al menos la existencia de los estándares urbanísticos evita la discusión de los cuántos y, en consecuencia, su definición exclusiva a partir de funciones residuales y su localización en base a los terrenos de valor marginal: los fondos de cauces públicos, los terrenos abruptos o allí donde la geometría de la ciudad proyectada con la geometría de las propiedades de la tierra dejaba unos restos. En fin, los suelos inundables, inaccesibles o "inútiles" eran aquellos a los que se adscribían los décimos o, por los resultados, más bien "diezmos" de zona verde de la Ley de 1956.

Lo cierto es que bien por el hecho de escapar los mínimos a discusión, bien por la crisis del sector que ha forzado hacia unos desarrollos más selectivos y orientados a la mejora de la vivienda y la calidad urbana, los planes han organizado generalmente los espacios públicos y las reservas para edificios públicos de forma ejemplar. Es preciso recordar y a su vez felicitarse que, por regla general, los edificios públicos para escuelas, pabellones deportivos, centros de asistencia primaria, guarderías, servicios para la tercera edad y "casales de vecindad" han elevado también de modo substantivo su calidad arquitectónica y constructiva y empiezan ciertamente, a ser elementos singulares o "puntos fijos" sobre los que organizar la composición del espacio urbano. Idéntica felicitación, aunque por el momento menos extendida, merece la calidad de la obra pública.

Recordemos sólo recientes edificios de correos, bomberos y escuelas estandarizadas de los programas de Reforma, Ampliación y Mejora del Ministerio de Educación y Ciencia, que parecen justificar con su baja calidad su poca consideración urbanística. Uno no llega a ciencia cierta a saber, al analizar su congruencia urbana, si eran de aquella manera a causa del emplazamiento marginal que los planes les adscribían, o si los urbanistas y las administraciones actuaban "correctamente" para hacer pasar desapercibidos aquellos edificios que ostentaban ignominiosamente la titularidad pública.

## EL PLAN PARCIAL REDEFINIDO

Lo cierto es que en su actual naturaleza jurídica ha tenido gran influjo la concepción y globalidad de los planes generales. Planes que en Cataluña suman, en su distintas figuras, 648, con una cobertura del 98,12 por 100 de la población, lo que de hecho

supone todo el territorio urbanísticamente activo. En el momento de escribir este artículo sólo quedan tres municipios de más de diez mil y otros tres entre dos mil y diez mil habitantes sin adaptar su planeamiento a la Ley de 1975. Es decir, que se está en un territorio físicamente configurado por el planeamiento y elaborado con una visión de conjunto del municipio y en muchos casos de varios municipios, con un sistema real de ciudades por encima de los viejos límites administrativos, al ser sus planes elaborados por un mismo equipo técnico.

Esta visión global explica que tanto las prioridades de desarrollo como las políticas de cantidad e intensidad del suelo, se organicen, o vengán obligadas a organizarse, no por presión, influencia u oportunismo, sino públicamente a través de su compatibilidad y fundadas en una lógica estructural, de relación con la actual o futura estructura de servicios y equipamientos, con la facilidad para el desarrollo urbano, la salvaguarda de los suelos fértiles y los menores costes de los servicios urbanos. Factores todos que tienen como consecuencia una distinta función de los planes parciales. Pero además son planes elaborados sobre bases cartográficas en general de buena factura, si los comparamos con los planes de los años sesenta-sesenta y cinco, y una sintaxis cualificadora por regla general más precisa de la antigua de "manchas arriñonadas" o de "eidos y moluscos", lo que centra la función del plan parcial, y aunque con diversas variantes, la deja muy acotada.

## EL INFLUJO DE PLANES GENERALES

Los planes generales, por lo general, no parten de cero en la forma de determinar sus objetivos y disposiciones, reflejan aproximaciones similares en el modo de ordenar, incluso algunos copian "las paletas" de unos planes sobre los otros con tan mala fortuna como en el caso de un plan para un municipio de alta montaña, cuyo nombre no me parece bien recordar, que había trasladado tal cual a la normativa la zona de dominio público marítimo-terrestre de otro plan que sí abarcaba la costa.

Hoy en Cataluña prevalecen cuatro enfoques: a) el tradicional, de ordenaciones "abiertas y cerradas", calificaciones descriptivas y lógica de ordenanza de edificación, que proviene del anterior Plan Comarcal de Barcelona de 1953 o de las normas del Plan Provincial de 1963. Son normas que se han aplicado a revisiones de viejos planes en los que no interesa o no procede un cambio de las edificaciones establecidas; b) la del

plan general metropolitano de 1976, de naturaleza procesal o categorías reguladas en función del proceso "corrector" a aplicar, y a partir de cuatro grandes "facets" o categorías:

- 1) régimen jurídico del suelo,
- 2) intensidad-densidad-estándares,
- 3) tipo de ordenación y condiciones de la edificación, y
- 4) usos;

c) la familia que podríamos adscribir a los técnicos del "laboratorio de urbanismo de Barcelona", de fundamento más arquitectónico o físico-tipológico, en la que a su vez se detectan tres variantes y, finalmente, d) una cuarta a definir más bien como de "cajón de sastre", en la que se apilan invenciones de difícil digestión, cuando no a veces incluso de imposible lectura y aplicación. Documentos mal estructurados e inconexos, que rectificadas por las Comisiones de Urbanismo en sus aspectos sustantivos o legales, se aplican y "experimentan" en algunos pocos municipios.

Interesa esta tipificación para precisar que con independencia de la idoneidad con que afrontan los temas de la ordenación urbana general, de su capacidad para diagnosticar los aspectos a corregir (aquellos que rigidizan o distorsionan el crecimiento ordenado) y la creatividad que presentan en el tipo de intervenciones y nuevas relaciones que organizan y recrean sobre el territorio (consecuentemente, en la lógica de los problemas a resolver y de los procesos a corregir y no del "arte por el arte") el papel de los planes parciales se ha reducido lógicamente condicionado por las determinaciones de los planes generales a precisar la ordenación física de un sector.

Según el Plan General, puede que tenga los sectores mejor o peor delimitados, referido a elementos de la estructura general y orgánica del territorio o desestructurado; con facultad al redactor del plan parcial de seleccionar la tipología arquitectónica o con ella prefijada o acotada; con indicaciones de proteger o ceder elementos del territorio que se hallan dentro del sector o sin tales notas; con capacidad para restringir los usos admitidos por el plan general u obligado a mantener de modo cerrado su prescripción, pero en cualquier caso, la finalidad de los planes parciales ya no es la calificadora de suelos sino la de proponer su ordenación física. La tarea que ya señalaba la Ley de 1956, aunque también dicho de manera muy lacónica y sin traducir principios, voluntades y dificultades: "tendrá como finalidad la distinción entre los suelos privados, para la edificación de los usos lucrativos y de los espacios libres privados y los suelos públicos para

viales, estacionamientos, zonas verdes y suelos para edificios públicos”.

## LOS EFECTOS DE LA CRISIS

Otras dos notas interesa introducir para describir de forma global el panorama del tipo de actuaciones sobre el suelo urbanizable, una, los efectos de la crisis del sector de 1976 a 1982, otra, las del Instituto Catalán del Suelo.

La crisis afectó, lógicamente, el desarrollo de los suelos urbanizables en tanto la demanda privada de nuevo suelo se retrajo o se hizo inexistente. Fue una crisis más profunda que la de 1971 de Nueva York, o la de 1973-74 de Londres, por cuanto a aquella propia del sector se sumaron la “crisis de la sociedad” de la transición política y la crisis de la “desindustrialización” de las economías occidentales. Por ello el impacto urbano fue, valga la expresión, más profundo. En el ámbito de la extinta Corporación Metropolitana de Barcelona (3.100.000 habitantes y veintisiete municipios) entre 1978 y 1986 se aprobaron un total de treinta planes parciales con una extensión de 402 Ha. Pero aprobar a su vez no es sinónimo precisamente de ejecutar por lo que puede hacerse un cargo del bajo desarrollo real que ello significó en términos de nuevo suelo industrial y residencial.

Pero a los efectos de este artículo interesa subrayar que no se hizo un aprovechamiento urbanístico positivo de la crisis o, para ser más sinceros, el máximo aprovechamiento. Cuando algunos abogamos ya en 1981 por la necesidad de la actuación pública sustitutoria y actuamos decididamente para paliar sus defectos y salir mejor colocados y reforzados como hizo la administración de la Generalitat con el Instituto Catalán del Suelo, las administraciones locales no siguieron.

En sistemas urbanos como los de Madrid y Barcelona que habían sufrido, urbanísticamente hablando, mutaciones tan importantes en el período reciente, era esperable la segunda derivada de aquel fenómeno que lo había trastocado todo, empezando por el desequilibrio de edades de la población. Más suelo para la actividad económica, incluso a “igualdad” de actividad económica, exigencias por mejora en la movilidad urbana y finalización del proceso de expansión residencial por el “desdoblamiento familiar” en curso y en los países europeos de mayor renta aún más acusado. No sólo esto si no que la recalificación de la “periferia” heredada solo podía, en muchos casos, efectuarse por eficacia o menores costes a través del desarrollo de los sectores adyacentes en los que se podían incluir importantes suelos gratuitos para dotaciones y espacios

libres, respecto los que podían obtenerse en las operaciones de rehabilitación y renovación urbanas, operaciones que a la postre quedaron muchas veces como enunciado de voluntades.

Pero frente a estas demandas, se razonó en otros términos: toda medida que representa crecimiento o desarrollo de nuevos tejidos, aunque fuera para facilitar, como hemos dicho, la propia reestructuración urbana, era descalificada por seguir el “modelo desarrollista” del período anterior. Las únicas operaciones válidas eran las que se centraban en la rehabilitación urbana y en la recuperación interna de los déficits. Estas últimas a cualquier coste aunque ello representara menor calidad de servicios o mayores costes unitarios. La ciudad heredada era el dato fijo e inmóvil a partir del que se debía hacer aparente la transformación facilitada por el nuevo sistema político o, para algunos, por la nueva sociedad. No cabían operaciones que pretendieran modificar la estructura. Sólo se permitía el juego interno. Se llegó incluso a decir que todo el mal sueño del desorden urbano se había acabado. El desorden ya no era derivado de incompetencias, injusticias, inmoralidades y abusos —como si la obtención del poder debilitara la memoria vivida, o implicara corresponsabilizarse con los hechos urbanísticos heredados— sino que era exclusivamente consecuencia del desarrollo.

Se contabilizaron las naves industriales vacías para demostrar que sobraba suelo industrial y los desocupados que se volvían en el momento de su jubilación al pueblo para demostrar que la ciudad estaba sobredimensionada. Los profundos cambios que estaban en curso en el espacio y las nuevas demandas que se manifestaban y presagiaban lo que después, ahora, ha sucedido, pasaban desapercibidos a la mayoría, unos por no haberlas vivido durante la anterior fase desde el mostrador, los otros por hallarse dormidos en la paz de la crisis. A la postre, se razonó peligrosamente que la nueva situación democrática sería suficiente para garantizar la ordenación urbana, su acierto, su calidad y su poética. Algunos notables profirieron gritos de muerte los urbanistas, tan callada había quedado la ciudad.

En ese marco dominante, o al menos en la mayoría de los grandes ayuntamientos, era lógico, a pesar de hallarse el suelo depreciado y por consiguiente fácilmente adquirible, que ninguna corporación local o casi ninguna en Cataluña —sólo la ciudad de Lérida escapa a esta lógica— hicieran patrimonios en el suelo urbanizable para tener después un

papel decisivo o al menos regulador del crecimiento de la ciudad. A pesar de la Orden del Departament de Política Territorial i Obres Públiques recordando la obligación de la formación de Patrimonios Públicos, los ayuntamientos en seguida se descapitalizaron ante los nuevos costes de funcionamiento establecidos y convirtieron en imposible el cumplimiento legal. Sólo los tres primeros años, 1980 a 1983, fueron excepcionales pero dedicados a zonas verdes y equipamientos, nunca a suelos urbanizables.

Es lógico por ello que desde las corporaciones no se hiciera práctica del tema de los ensanches de población y hasta se desanimara de su necesidad al propio sector privado cuando mostraba interés a pesar de hallarse casi desaparecido, realizaba los stocks como podía y por benignidad o complicitad del sistema financiero no era ejecutado o, en el mejor de los casos empezaba temeroso a reorganizarse, definirse y a salir del túnel.

## EL URBANIZABLE URBANO

La situación explica que junto a la normal aplicación de los Planes Parciales se detecten dos comportamientos específicos que dan lugar a una utilización atípica. De una parte, algunos planes generales contra la lógica legal de tener que definir como suelo urbano, exclusivamente, los suelos urbanizados o con las condiciones de edificación consolidadas, incluyen suelos que no lo eran. Aquellos suelos máxime deberían tener la consideración de suelos urbanizables en los que el trámite de plan general incorpora o define en acto anejo también el plan parcial. En estos ámbitos, justificado bajo la presión de “agilizar la gestión”, el plan incorpora sobre terrenos rústicos una ordenación física precisa, con todos los pormenores para poder redactar los proyectos de urbanización y otorgar licencias de edificación y donde se da además un convenio —fuera de las capacidades de convenio de las corporaciones locales al depender de acuerdos cuya aprobación definitiva no les corresponde— en el que en contrapartida a anticipar cesiones que urgen a la corporación local, o en extensión muy superior a las mínimas de la Ley, los particulares se ahorran los costes financieros, las esperas hasta la aprobación definitiva del plan parcial y las concesiones —que de otro modo obligarían— al menos sobre el aprovechamiento medio, cuando no, además, sobre otras exigencias legales de suelo público. La degeneración de esta “figura” ha venido por la finalidad con que se ha pretendido generalizar: impedir el control de las obras de

urbanización, al tratarse luego, jurídicamente de obras ordinarias en suelo urbano, y no incorporar ningún tipo de cesiones para suelos públicos, ni los mínimos de la Ley.

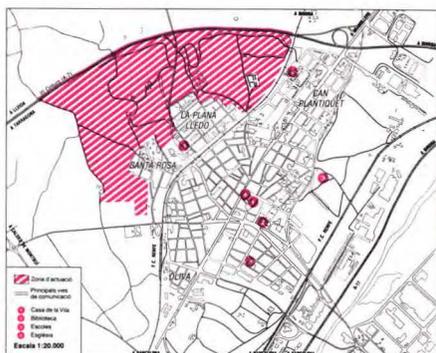
## LOS PLANES DE MOVILIZACION

De otro lado se dio un cierto trámite de planes parciales para impedir que en la revisión del planeamiento éstos pudieran poner en discusión antiguos suelos de reserva urbana. El plan parcial se tramitaba con el fin de entrar en alguno de los supuestos de transitoriedad de la Ley de 1975, y así impedir u obligar a que los planes generales, cuando se revisaran, incluyeran los sectores manteniendo los antiguos supuestos urbanísticos de edificabilidad. La acción se emprendía exclusivamente para, en caso de litis con la corporación, esgrimir los efectos indemnizatorios de los planes parciales en "ejecución" y su distinta naturaleza política y contractual precisamente por hallarse aprobados después de la Ley de 1975 como modo de inmovilizar las "herencias" de los históricos planes generales.

En todo caso es preciso señalar que esta ha sido una "enfermedad" más bien poco presente, sólo en algunos suelos de reserva urbana de municipios turísticos, donde este comportamiento debe explicarse por el hecho de no presentarse la crisis urbana de modo tan agudo, ni seguir la valoración del espacio las pautas normales de calificación de los núcleos industriales o comerciales.

## EL INSTITUTO CATALAN DEL SUELO

El Instituto Catalán del Suelo adquiere en el tema del desarrollo urbano de Cataluña un papel clave que se expresa por sus ciento treinta y seis



*MOLLET. Gallecs: Nuevos ensanches capaces de dotar los desarrollos densos y deficitarios heredados, y facilitar nuevas rondas que eviten el paso de los tráficos por los centros urbanos.*

actuaciones en curso o desarrolladas. Este comportamiento desconcierta inicialmente a corporaciones y particulares, especialmente por iniciarse para la mayoría en un ambiente de innecesidad o incertidumbre, y no haber antecedentes de una política fundiaria tan amplia. Es preciso recordar que si bien los ensanches fueron desarrollo común en Cataluña desde 1870 hasta 1920, y con el paso marcado desde las corporaciones públicas, la mayor parte del reciente desarrollo se dio por densificación de aquellos tejidos o parcelaciones ilegales. La acción emprendida se ha perfilado con su entrada en juego en una poderosa herramienta para el desarrollo y la reestructuración urbanos, una explicación del nuevo nivel de calidad urbana y del normal modo de proceder urbanístico y un factor importante para la reestructuración de la construcción.

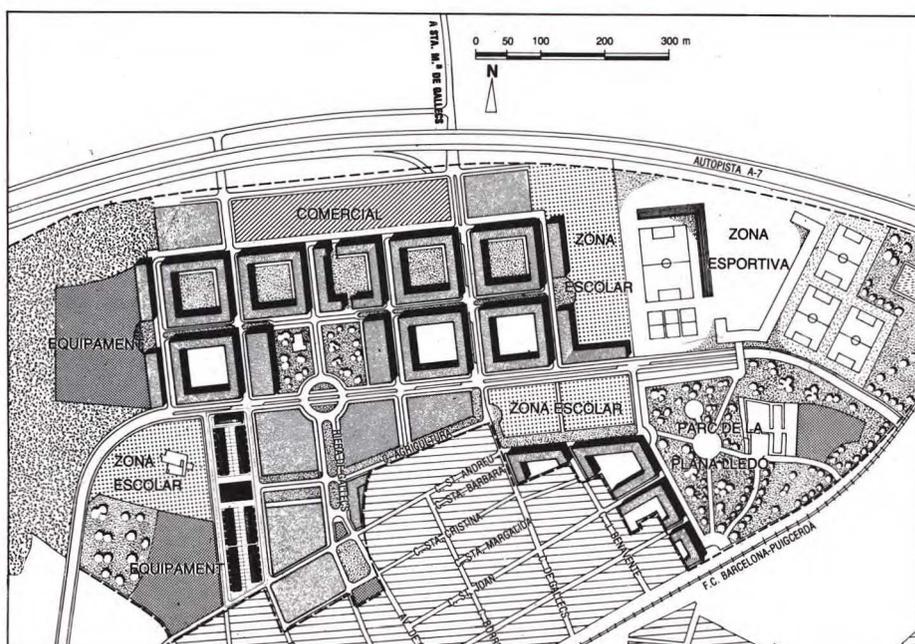
Al iniciar desde su creación, en 1980, una presencia sostenida en el desarrollo urbano de los municipios de más de diez mil habitantes —al cabo de casi siete años, ciento cuatro actuaciones residenciales y veintinueve industriales o para los servicios de transporte— ha desaparecido la oposición sistemática al tema del crecimiento urbano, aunque sea por comparación con aquellos ejemplos, y se valoran las ventajas urbanísticas, un impacto fiscal, la nueva base económica, la reactivación de la edificación y la formación gratuita de importantes patrimonios públicos de suelo para equipamientos y zonas verdes

La lógica de estas actuaciones no es de vivienda, sino urbanística, normalizar el mercado del suelo, a "precios normales de producción" y especialmente incidir en la estructura urbana a través de la creación de

nuevos subcentros, de la construcción de nuevas rondas, paseos o vías arteriales, de rotura de las "murallas físicas" que aún cerraban o cierran el territorio de las ciudades por déficits estructurales de infraestructura "gruesa" y que a su vez dotan de inmediato a la comunidad de suelos para equipamientos públicos, que constituyen base para la atracción de subvenciones, inversiones, o nuevos parques, jardines o plazas y, en algunos casos, protegen elementos singulares del territorio, bosques urbanos o edificios rurales de interés arquitectónico o típico.

Interesa subrayar el hecho de no definirse exclusivamente como instrumento de una política de vivienda, a pesar de serlo de manera muy substantiva, (en el período más crítico de la crisis, 1981-1984, un tercio de la nueva construcción de viviendas de primera residencia se emplaza en estas actuaciones) y aún seguirlo siendo para sostener la oferta y contener los costes del sector en el actual cuatrienio. Si su definición hubiera obedecido únicamente a una política de vivienda, hubiera originado de cierto un erróneo planteamiento físico de los sectores que se hubiera traducido en equívocas localizaciones de las actuaciones y erróneas densidades, tipologías y composición social de los barrios. El error histórico provino sustancialmente de olvidar que la formación de comunidad y la incorporación a la ciudad debían ser los objetivos fundamentales de toda política de vivienda.

La crítica situación del desarrollo urbanístico en las comunidades que como la nuestra poseen una estructura administrativa y de la propiedad agrícola parecidas, proviene, no tanto de incapacidad financiera para el desarrollo, cuanto de las enormes

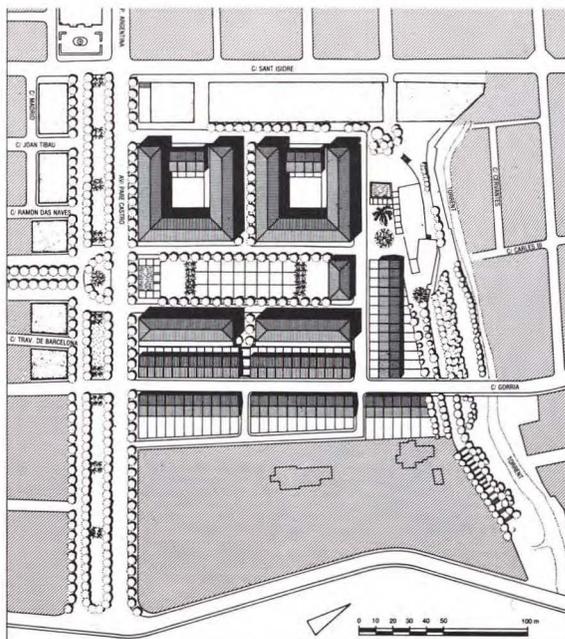


dificultades para armonizar y conjuntar voluntades, de propietarios de suelo que no necesitan actuar; del avanzar infraestructuras urbanas que son críticas para el crecimiento y que rebasan el servicio estrictamente directo de la edificación, y resolver problemas de los puntos de relación con la ciudad construida que causan costes de urbanización importantes al exigir renovaciones o remodelaciones urbanas puntuales. Y este conjunto de incidencias, sobrepuesto a los tiempos administrativos que exige los trámites de publicidad de los actos y de seguridad jurídica entre propietarios y ciudadanos, origina una gestión necesariamente complicada que dificulta la incorporación de la financiación privada.

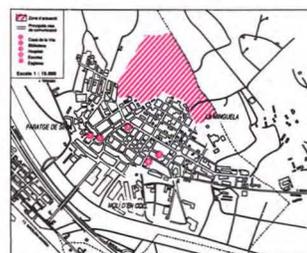
La falta de escala que comporta, explica la atmósfera urbanística creada que ha impedido en la historia urbana reciente la aparición del agente urbanizador y en consecuencia deja al promotor de edificación en su condición estricta al no poder por sí mismo resolver la totalidad del problema ni soportar los elevados costes financieros que aquellos plazos originan y que en tiempos de elevado coste del dinero su escasez y relevante inflación hacen, si cabe, aún más crítico.

Que el modelo introducido por el Instituto es correcto, aunque no único, lo demuestra la historia reciente. Sólo cuando las administraciones crearon las condiciones de gestión de ensanche con los particulares y promotores de edificación, se evitaron los problemas de desorden de acumulación de déficits de urbanización y de encarecimiento de los costes de implantación y edificación.

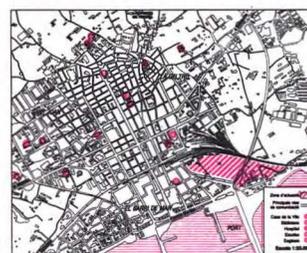
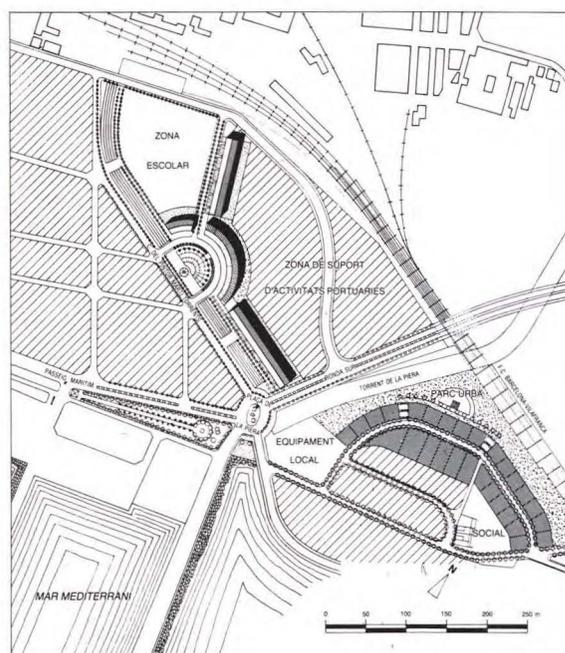
Asimismo, sin una cobertura urbanística sectorial, es imposible garantizar un cambio en la calidad urbana y controlar la calidad de la maduración urbanística cuando se edifique y ocupe, ya que lo que constituye la garantía para capitalizar a favor del tiempo la inversión urbanizadora efectuada es la escala sectorial de la promoción. Sin coherencia sectorial tampoco se garantiza un volumen de actuación sobre el que repercutir costes unitarios adecuados cuando intervienen, como hemos dicho, infraestructuras importantes. Lo más grave es que no corregir decididamente esta situación explica la presión para el diseminado urbano que ha prendido de modo caótico en muchas de nuestras comunidades autónomas, y en la que nosotros mismos podemos vernos sumergidos si bajamos la guardia y no completamos las actuales medidas con la complementariedad de los particulares.



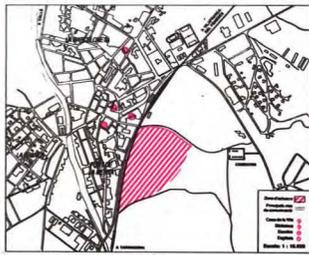
RIPOLLET. Can Gassó: Acabado de ensanche y creación de dos grandes espacios libres públicos, uno incorporándose al centro de la ciudad y otro delimitando con equipamientos su borde físico.



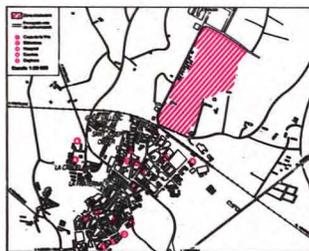
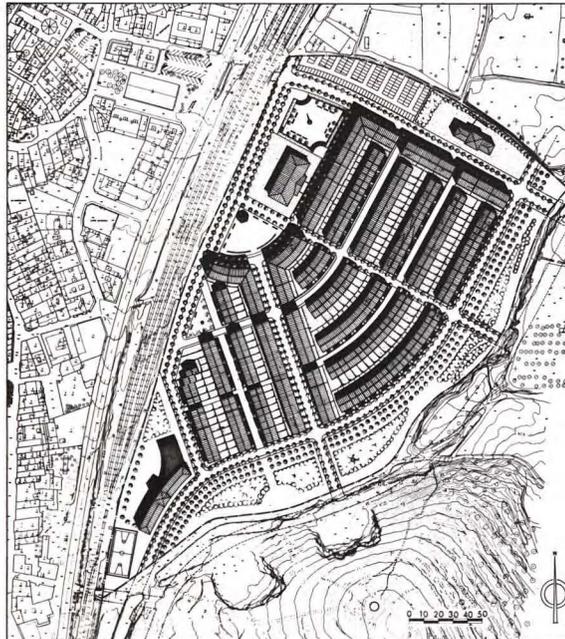
VILANOVA I LA GELTRU. La Sinia i les Vaques: Configuración de los bordes de los ensanches y reforzamiento de las instalaciones de transporte.



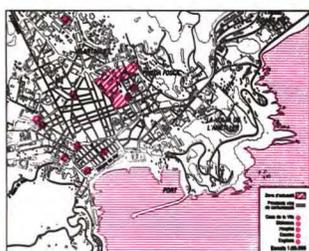
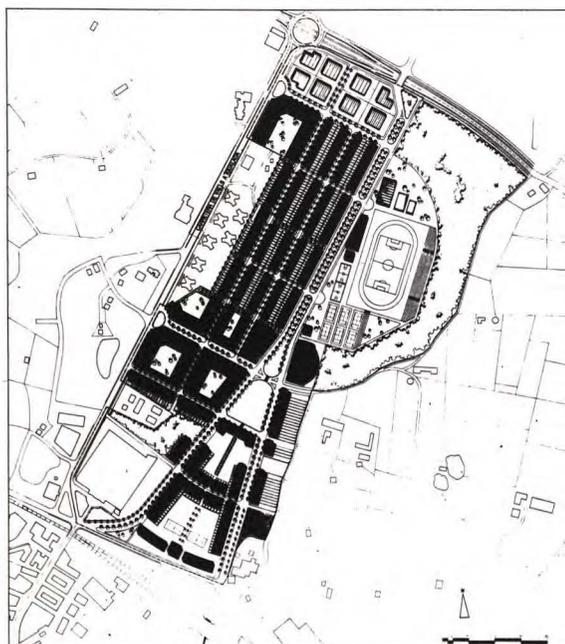
SANT CARLES DE LA RAPITA. El Maset: Apertura del paseo sobre la iglesia barroca y creación de un nuevo salón barroco "espejo" del histórico.



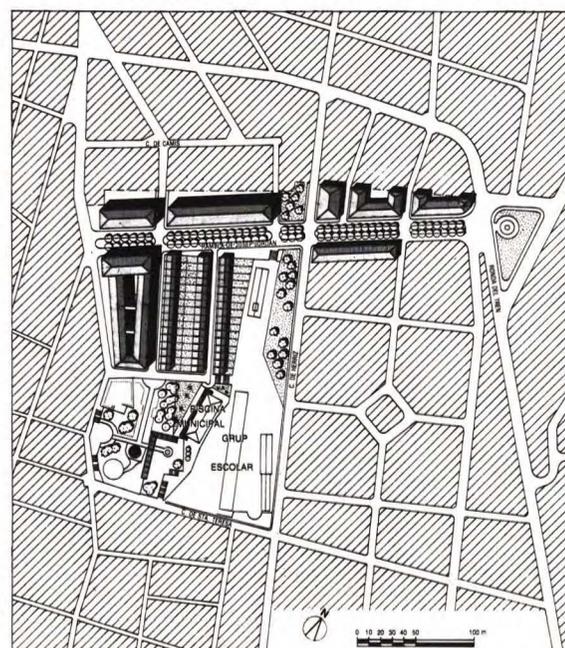
*EL VENDRELL. El Puig: Doblar el centro histórico una vez la carretera ha sido desplazada y suprimida por una fuerte inversión en infraestructura y un cambio de rasante de los terrenos al otro lado de la vía y la muralla del ferrocarril.*



*VALLS. El Fornàs: El ensanche con fuerza al otro lado de las vías que exigen costosas infraestructuras para restablecer la continuidad urbana e integrár los crecimientos marginales heredados.*



*SANT FELIU DE GUIXOLS. Moli de les Eres: Relación urbana entre ensanches en un tiempo cerrados sobre sí mismos por el ferrocarril, y salvaguarda del molino histórico.*



## TIPOS DE INTERVENCION

El éxito económico de las intervenciones iniciadas en aquellos años fue orientarlas decididamente a la extensa población deseosa de mejorar la pésima vivienda en sus condiciones de habitabilidad y urbanas de los años sesenta. Era la única forma de incidir decisivamente a través del mercado de vivienda de segunda mano en la población con exigencias de nueva vivienda, pero en cambio, en pésimas condiciones de seguridad en el empleo o, por edad, justo abriéndose paso sobre un incierto nuevo empleo. Esta nueva vivienda sólo podía resolverse, en aquel momento, por los precios de las viviendas de segunda mano, que se hallaban en una cuarta parte del valor de una vivienda social nueva, con la ventaja complementaria de garantizar una corporación más estable a la comunidad y de no disparar la oferta de servicios urbanísticos y sociales.

Desde el punto de vista tipológico, estas situaciones se han basado sobre tres tipos de edificación: a) la casa de una crujía tradicional, con inclusión de garaje anexo al no progresar las propuestas iniciales de "boxes" independientes y relacionados a una estructura vial segregada de la peatonal; b) la casa urbana con locales de negocio en planta baja, y c) la edificación de forma urbana singular.

La primera constituye el tejido conjuntivo general que tapiza los sectores, evitando el espacio libre marginal y abstracto entre "bloques de edificación". Se trata de solares de 25 metros x 5,60-5,70 metros de ancho para vivienda unifamiliar y con patio o "eixida" posterior de 8 a 10 metros. Su aceptación se divulga en un primer estadio como la única salida a la crisis.

La segunda tipología se emplaza en los lugares en que interesa que se dé actividad de locales de negocio y comercios y mayor densidad urbana.

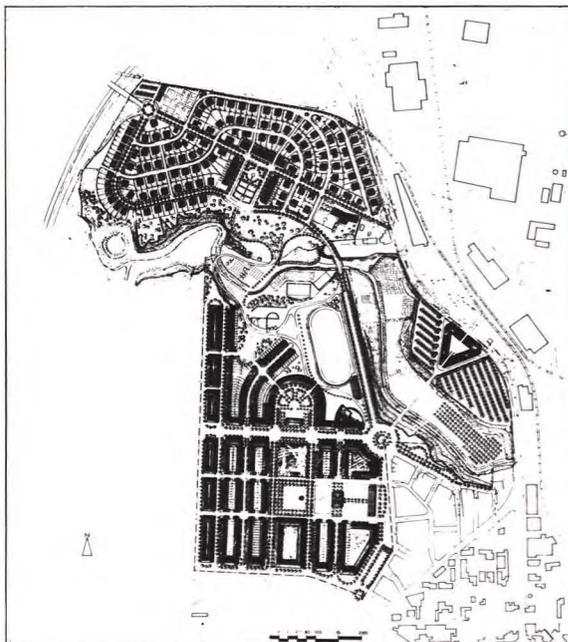
La tercera, con un cierto control de proyecto arquitectónico, intenta garantizar perspectivas urbanas, emplazamientos singulares de la estructura urbana, configurar elementos claves de la organización y comprensión del territorio y del sector urbano o definir "contenedores" de actividad múltiple.

La experiencia de otros tipos de edificación como la ciudad jardín, en el tipo *semi-detached* o pareada, o la *palazzina* u hotelito plurifamiliar de edificación aislada de baja y tres plantas con una ocupación máxima del 25 por 100, no han llegado a cuajar a pesar de su idoneidad en función del emplazamiento, urbano o entorno, sucediendo en algunos casos que los promotores, disminuyendo el número de viviendas, tramitaron estudios de

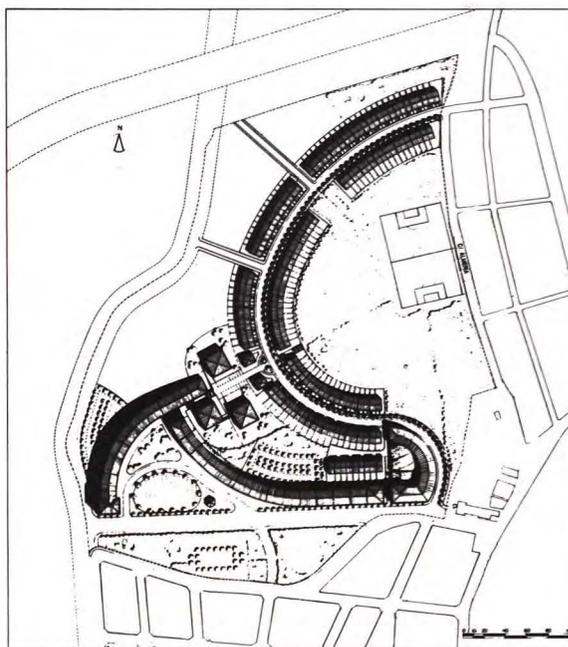
detalle para transformarlas en viviendas en hilera.

Pero en todo caso, estos tipos edificatorios se elijen supeditados a los criterios de ordenación urbana: al acierto en las directrices del ensanche, la continuidad o relación con los tejidos urbanos adjuntos construidos, sin negar sus líneas de fuerza y organización; su establecimiento en relación con la forma del territorio, sus pendientes, su estructura geológica, sus aterrizamientos, su vegetación y sus líneas de escorrentía y de drenaje; la formación de lugares de encuentro y de la organización de los trazados internos generales a toda la ciudad, la creación de lugares con capacidad para soportar la identificación del sector y la incorporación de actividades comunitarias, lúdicas y festivas, definidas en concordancia tipológica y de sus unidades compositivas; la incorporación de actividades, no sólo comerciales sino de servicios e industriales compatibles con la vivienda, aunque supeditadas a la primacía de la calidad residencial; la consideración durante la concepción de la ordenación de modo abierto sobre el territorio, sin negar el crecimiento hacia los sectores colindantes y sobre la continuidad de los elementos urbanos estructurales en aquellos futuros de ciudad.

El sector, aunque se vea como unitario planeado, interesa que aparezca claramente como una pieza del conjunto de la ciudad, como un órgano natural de aquel organismo complejo y en consecuencia su implantación territorial procede no desde dentro —de la casa a la plaza— sino al revés, de su significación y función dentro del sistema urbano más amplio, para calificar y dimensionar su ordenación interna. Los gráficos que se acompañan demuestran algunos de los ejemplos.



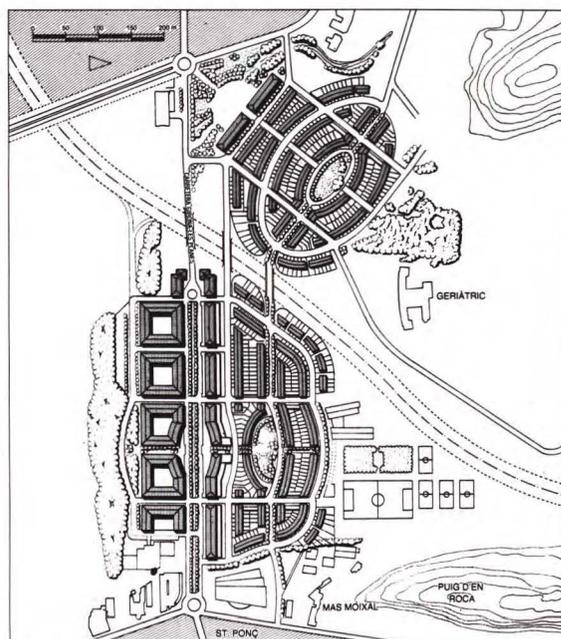
MARTORELL. Torrent dels Llops: Salvaguarda de grandes sistemas libres territoriales y refuerzo del transporte público.



MATARO. Figuera Major: Apertura de la Ronda y anejo al desarrollo marginal de Vistalegre. Formación de espacios públicos simbólicos de encuentro.

## LOS PLANES ESPECIALES

La cuestión de los planes especiales en el suelo urbano es harina de otro costal. Fueron la figura estrella, por su número, de los planes aquí denominados de escala intermedia, pero lo cierto es que con excepción de los planes especiales relativos a protección de centros históricos o a catalogación de edificios histórico-artísticos, donde se han ofrecido aportaciones muy valiosas, el resto, como veremos, se mueve entre el voluntarismo ideológico y el vacío legal de medida económicas que faciliten su operativa. En idéntico período al citado para los planes parciales, en el ámbito de la Corporación Metropolitana de Barcelona se aprobaron definitivamente doscientos cuarenta y tres planes (especiales).



GIRONA. Fontajau: Apertura de nuevos ensanches en el territorio e integración de crecimientos marginales.

Vic, Lleida, Girona, Anglés, Olot, Vilafranca del Penedés y otros municipios de menor importancia demográfica o estructural en la armadura del sistema de ciudades catalán, ofrecen planes especiales que son valiosas aportaciones en el campo de la protección o de la conservación dinámica de los centros históricos, de la regulación de sus tipos de edificación, en las ordenanzas de intervención en la edificación de nueva planta o del mantenimiento de la atmósfera, texturas y color del patrimonio heredado. Pero el plan especial en la mayoría de los casos sirvió para modificar el plan general, afectando 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. Al propio tiempo, muchos de los ámbitos donde el plan general contemplaba la necesidad de planes especiales, para precisar la ordenación, mejorar el suburbio, o buscar medios de gestión que facilitasen la viabilidad de afecciones puntuales por compensaciones volumétricas, aún se mantienen pendientes de redacción.

La explicación hay que buscarla en falsos populismos que intentan evitar o eliminar las afecciones de los planes, por el hecho de establecerse sobre viviendas de clases populares. No se da, en el período reciente, una primacía del interés general del resto del barrio sobre unos pocos, cuando ello

comporta relocalizaciones o gestión. Las únicas afecciones admitidas fueron los suelos de fábricas o terrenos libres. La mayoría de estos planes se formulan sobre una real voluntad política de gestión, es decir creando los órganos de gestión, las reservas presupuestarias y las intervenciones urbanísticas o de vivienda complementarias para que sean factibles y en tiempo razonable.

La salida a esta situación sólo puede venir de la puesta en marcha simultánea de equipos para la gestión urbanística y de subvenciones a la gestión en el suelo urbano, tanto pública como privada, por programas, objetivos de las actuaciones, efecto económico sobre las zonas e inversión inducida por peseta pública concedida. Un esquema semejante al de los UDAG o UDG americanos e ingleses. Lo demás, en la mayoría de los casos, es sólo papel.

Ante esta situación, sorprende que en vez de articular pequeñas operaciones, se dé, por efecto de la lógica de los "ámbitos de rehabilitación integrada" (ARI), las propuestas contrarias que tienden dramáticamente a la "operación Hausmanniana".

El diferencial a cubrir habría de ser facilitar la desocupación, la relocalización, la demolición, la reducción de densidades, el aumento del tamaño de las viviendas y el traslado de la actividad económica marginal, que aún el valor de posición, el mercado y las dificultades de gestión

no cubren. En un conjunto de dieciséis pequeñas actuaciones de esta índole en todo Cataluña a cargo del Instituto Catalan del Suelo, el porcentaje a fondo perdido se halla entre un 14 y un 31 por 100, sin adscribir la intensidad de recursos humanos puestos para su gestión, que se hace sin órganos específicos sino con los propios funcionarios de la Dirección General. Todo ello junto con mi experiencia en el Ayuntamiento de Barcelona, que completa la visión técnica con la humana y política, explica la distancia que muestro sobre mucho del papel elaborado, especialmente en el ámbito de la extinta Corporación Metropolitana, y la amargura sobre el mismo, cuando además ha cerrado unas posibilidades de mejora de núcleos. La legitimidad que dan algunas Olimpiadas para empresas urbanísticas, ciertamente de otro modo inviables, ha contagiado actuaciones y corporaciones que en cambio creen que todo puede o debe hacerse de aquel modo.

Querría que con ello no se identificara ninguna crítica a la grandeza de miras en este tipo de planteamientos, sino la exigencia al menos, aunque tenga sólo valor de muestra ante la ciudadanía, de la voluntad real de llevarlo a cabo.

**Joan Antoni Solans i Huguet**  
Arquitecto. Director General  
d'Urbanisme de la Generalitat  
de Catalunya

## INTERMEDIATE-SCALE PLANS

*A different use of the intermediate-scale plans (partial and special plans) may be seen in Catalan urban development after the 1956 Land Act. This new approach gives preference to public spaces and public buildings (schools, sports centres, first-aid centres, etc.), and has led to a redefining of the partial plans under the influence of the global nature of the general plans of which there are 648 in Catalonia covering 98.12 % of the population.*

*The influence of the general plans appears in four ways: the traditional way, the procedural way (derived from the 1976 General Metropolitan Plan), the architectural or physical-typological way and a fourth which is difficult to classify.*

*In recent times, two points stand out with regard to work carried out on buildable land in Catalonia, namely the effects of the crisis undergone by the sector between 1976 and 1982 of which no positive advantage was taken from an urban development point of view, and the actions of the Land Department of the Catalan Regional Government which have not always received the backing of the Municipal Governments.*

*As far as applying the Partial Plans is concerned, there are two specific aspects which gave rise to an unusual way of operating. On the one hand, under the pretext of speeding up the procedures as well as bringing in a precise physical-type development on rural land in order to be able to build and grant building licences, assignment agreements for public land were made. On the other hand, certain partial plans were swiftly put through in order to prevent old urban reserve areas from coming under discussion in the revised approach.*

*Ever since it came into being in 1980, the Catalan Land Institute has played a key role on the region's urban development front, involving itself in 136 schemes (residential, industrial and service), standardizing the land market at normal production prices and influencing urban structures by creating new sub-centres, promenades, roadways, etc.*

*The operations set under way in these years have helped to improve housing and the second-hand market.*

*From the typological point of view, these schemes have been based on three kinds of*

*construction: the traditional-style house, the town house with business premises on the ground floor, and singular urban-type constructions, all of these being subject to urban development criteria.*

*The special plans which, on account of their number, were the outstanding part of the intermediate-scale plans, came somewhere in between ideological keenness and the legal vacuum of economic measures, although many of them were useful as regards protecting or conserving historical centres.*

*According to the author, the way out of this situation is to simultaneously set up professional teams devoted to urban development policies and grants for these policies, both public and private, by way of programmes, in a similar manner to the American and British UDAGs or UDGs, because anything else, in most cases, is nothing but paper. He is also surprised that, instead of putting together small operations, due to the legal logic of the "integrated rehabilitation areas", the opposite occurs, tending dramatically towards Haussmann-style operations.*