

Los planes de escala intermedia

Una de las características del planeamiento urbanístico español, de los comienzos de la década de los años ochenta, fue el esfuerzo realizado en la consecución del planeamiento municipal de todo el territorio, lo que supuso la aparición de una nueva generación de planes, distintos de los anteriores, que representaron una nueva filosofía en el entendimiento de la ciudad.

El descenso de las tasas de natalidad y de las migraciones, por un lado, y los déficit heredados y la crisis económica, por otro, hicieron modificar radicalmente los objetivos básicos de las nuevas ordenaciones urbanísticas, quizás atribuyendo un factor de permanencia a situaciones que el tiempo ya ha demostrado eran coyunturales.

Ello tuvo un inmediato reflejo en el planeamiento municipal, pero, de una manera más intensa sobre todo en estos últimos cinco años, en los denominados planes de segundo grado o de escala intermedia a los que dedicamos, como tema monográfico, este número de la revista URBANISMO-COAM.

En las dos décadas pasadas el planeamiento urbanístico se caracterizaba por estar constituido por verdaderos planes dedicados casi exclusivamente a ordenar el crecimiento de las ciudades. Las preocupaciones máximas eran la asignación de usos, normalmente de una manera exclusiva y homogénea, la fijación de sus intensidades, a veces excesivas, la previsión de grandes infraestructuras de transporte, que, en la mayoría de los casos, no llegaban a ejecutarse, todo ello en aras de una buena funcionalidad, abandonando, casi por completo, la definición de la forma urbana, el diseño preciso, la imagen propia. De

ellos han resultado muchos de los denominados barrios residenciales periféricos de nuestras ciudades.

La puesta en crisis de la supremacía de la dimensión económica y funcional de la ciudad y la consideración, desde Rossi, de la arquitectura como una dimensión esencial del hecho urbano han significado una profunda transformación, tanto del método como del contenido del planeamiento. Desde ese punto de vista se entiende que el diseño formal arquitectónico puede ser un input en el proceso del planeamiento. Este entendimiento ha llegado, a veces, a plantear determinaciones propias del hecho arquitectónico que rigidizan y constriñen, en exceso, la calidad del producto final, o que, en el mejor de los casos, adelantan innecesariamente unos condicionantes formales para los contenedores que no deben establecerse sin antes conocer con precisión cuáles han de ser los contenidos.

La recuperación de la calle y del trazado como vertebradores de la ciudad, la adopción de la tipología de la manzana cerrada como paradigma compositivo y de las viviendas unifamiliares en hilera como expresión de una nueva forma de vida, marcan las características más comunes de los nuevos planes de ordenación.

Mención aparte merecen los planes especiales de protección de los cascos antiguos que han caracterizado, de igual modo, el quehacer urbanístico de los últimos años. A partir de una información urbanística, normalmente muy detallada, el objetivo primordial fue la conservación a ultranza de todo aquello que estuviera dentro de unos recintos delimitados, a veces sin excesivo rigor. La catalogación de los edificios con cierto valor

INTERMEDIATE-SCALE PLANS

One of the features of Spanish urban planning at the beginning of the nineteen-eighties was the effort that went into obtaining town planning schemes for the whole of the country, which meant the appearance of a new generation of plans, different from those that had gone before, and which represented a new philosophy as regards interpreting the urban areas.

The drop in the birth rate and the decreasing migratory movements on the one hand, and the inherited deficits and the economic crisis on the other, resulted in radical changes being made to the basic aims of the new urban planning schemes, perhaps bringing a factor of permanence into situations that time had already proved to be circumstantial.

This was immediately reflected in urban planning, and in a particularly intense way, especially over the last five years, in the so-called second-grade or intermediate-scale plans to which we devote, by way of a monographic topic, this edition of the magazine URBANISMO-COAM.

During the last two decades, urban planning was characterized by being made up of real plans devoted almost exclusively to organizing the actual growth of the built-up areas. The major concerns were for allocation of uses, normally in an exclusive and homogenous way, establishing the degree of use, at times excessive, and anticipating big transport infrastructure systems which, in most cases, were never carried out, all of this aimed at achieving a good level of functionalism with almost no account being taken of defining the shape of the urban landscape, of precise design and of projecting a personal image. All this has resulted in many of the so-called residential districts to be found on the peripheries of Spanish cities.

The tottering supremacy of the economic and functional dimensions of city development and the consideration, starting with Rossi, of architecture as an essential dimension of the urban factor have meant a far-reaching transformation both in the methods and content of planning. From this point of view one understands

that formal architectural design can contribute to the planning process. This way of approaching matters has at times led to typically architectural decisions that make the quality of the final product excessively strait and rigid or which, in the best of cases, unnecessarily put forward formal conditioners for the external features which should not be fixed without a previous and precise knowledge of what they are going to contain.

Bringing back the idea of the street and road as the vertebral layout of the city, adopting the typology of the closed block as a structural model and of terraced, one-family dwellings as the expression of a new lifestyle, are the most usual features of the new planning systems.

Particular mention must be made of the special protection plans for the old city centres which have likewise been a characteristic urban planning task over the last few years. Starting from a normally very detailed planning information base, the main objective was the uncompromising conservation of everything

arquitectónico y el establecimiento de ordenanzas restrictivas, en cuanto al tipo de obras autorizadas en los edificios ya construidos constituían el contenido fundamental de este tipo de planes meramente proteccionistas. El esfuerzo realizado ha sido importante y ha dispuesto, en cierta medida, la paralización de la destrucción de zonas de importantes valores históricos y ambientales que, bien por desidia o bien por presiones inmobiliarias amparadas, a veces, en planes que no contemplaban su protección, estaban en trance de desaparición o de modificación sustancial de sus propios valores.

No obstante, el concepto de protección debe ser superado. Y de ello hay algunos ejemplos, adoptándose una actitud positiva, a profundizar en los procesos de gestión y en los sistemas de financiación para hacer más efectivas las propuestas, sin descartar, a priori, la posibilidad de abordar una reforma interior en el sentido de proceso regenerador, transformador o renovador que también asigna la ley a esta figura de planeamiento intermedio como son los planes especiales de reforma interior.

Otro capítulo que requiere una reflexión responsable, es el que se refiere a los planes intermedios que no se realizan: ese número importante de planes parciales, necesarios para poner en desarrollo el suelo urbanizable programado, cuya **no puesta** en práctica está provocando incumplimientos en los programas de actuación y muy fuertes desajustes en los mercados del suelo y la vivienda, con los consiguientes efectos especulativos de enorme trascendencia social.

Esta situación trasluce también, entre otros factores influyentes, una inadecuada ponderación, desde los planeamientos

generales previos, de las dificultades que es necesario salvar para que un "suelo clasificado" sea transformado en un "suelo urbanizado" apto para su aprovechamiento edificatorio.

Dependía, en gran parte, de dichos planeamientos generales, el que los sectores a desarrollar fueran o no manejables; el que cualidades de centralidad se difundieran o centralizaran, dispersando o polarizando la apetencia por determinados suelos específicos, a través del proyecto de nuevas infraestructuras y equipos; dependía el que se lograsen unas alternativas de ofertas que evitasen situaciones próximas al monopolio; y dependía el que la proporcionalidad del beneficio en la promoción respecto de las cargas no ocasionase, ya de por sí, un efecto disuasorio de la actividad urbanizadora.

De cualquier forma, y como colofón, es indudable el progreso que, para la resolución de los problemas urbanos ha significado el estudio concienzudo y de forma singularizada, propio de los planes de escala intermedia actuales, preocupados, fundamentalmente, en la incardinación del espacio tratado en el contexto próximo de la ciudad, sin que ello haya de significar, de ningún modo, la traslación, sin más, de trazados, formas y tipologías ya utilizadas en el pasado.

that fell within a certain boundary, at times marked out without too much rigour. Drawing up a list of those buildings with a certain degree of architectural value and laying down restrictive regulations as regards the type of work that might be carried out on the existing buildings constituted the basic content of such merely protection-orientated plans. A tremendous effort, in fact, went into this, and it has succeeded to a certain extent in putting a stop to the destruction of areas with an important historical and environmental significance and which, due either to negligence or to pressures from property interests sometimes shielded by plans that took no account of protection, were in the process of disappearing or of undergoing substantial changes in their values.

However, one must go beyond the mere concept of protection by, for example, adopting a positive attitude, going deeply into the management and financing systems in order to make the proposals more effective without discarding, a priori, the possibility of underta-

king internal reforms geared towards regeneration, transformation or renovation schemes which are also contemplated by law for the type of intermediate planning represented by the special interior reform plans.

Another aspect which ought to be reflected upon in a responsible manner is that referring to intermediate plans that are not carried out, the large number of partial plans necessary with a view to undertaking the development of buildable land. The fact of these plans not being put into practice is resulting in the failure to comply with development programmes and also in major upsets in the land and housing markets, with the consequent speculative effects of great social importance.

Among other influential factors, this situation likewise reveals an inadequate consideration, even as from the preliminary general plans, of the difficulties that must be overcome in order that a "classified piece of land" may be transformed into "developed land", suitable for being used for building purposes.

These general plans determined, to a large

extent, whether the sectors to be developed were manageable or not; whether centralization aspects were spread or, indeed, centralized, dispersing or polarizing the interest for particular types of land, through the project for new infrastructures and equipment; they determined whether offer alternatives that would prevent situations bordering on monopoly could be reached, and they determined whether or not the profit proportion with regard to taxation would have a dissuasive effect upon development activities.

Finally, at any event, there is no doubt that great progress has been made as regards solving development problems with the conscientious and particularized study of the current intermediate-scale plans which are fundamentally concerned with the incardination of the relevant space in the context of the city, without this having to mean, and we stress this point, the mere transfer of layouts, forms and typologies already used in the past.