

---

# PLAN GENERAL DE ORDENACION URBANA DE TARRAGONA

---

Lluís Cantallops \*

---

## PRESENTACION

### 1. La situación urbanística de Tarragona en 1980

**E**l municipio de Tarragona está situado en un área metropolitana de considerable actividad (la segunda área metropolitana de Catalunya), que comprende los núcleos urbanos principales de tres comarcas (Alt Camp, Baix Camp y Tarragonés), con ciudades como Reus y Valls; núcleos turísticos, como Cambrils y Salou, y centros industriales, como los complejos petroquímicos de El Morell y La Pobla de Mafumet, los de Tarragona, Reus y Vilaseca o el polígono industrial de Valls. El área comprende 21 municipios, con una población total de 264.000 habitantes en 1978.

El término municipal de Tarragona cuenta con 109.112 habitantes (1981). Hasta 1950 el desarrollo

urbano de Tarragona siguió un modelo de crecimiento compacto a partir de sucesivos ensanches, contiguos a la ciudad anterior. A partir de esta fecha el crecimiento de la ciudad sigue en forma de "explosión" sobre el territorio que circunda el núcleo principal. Aparece un salpicado de núcleos urbanos inconexos, algunos de considerable dimensión, con poblaciones de 5.000, 10.000 y hasta 20.000 habitantes, alejados varios kilómetros del núcleo principal y conectados a él por la red de carreteras que converge radialmente en la ciudad.

Sobre la carretera de Barcelona aparecen los núcleos turísticos y de segunda residencia de La Mora y de La Ciudad Residencial.

Sobre la carretera al Pont d'Armentera el núcleo residencial de Sant Pere i Sant Pau, proyectado para 21.000 habitantes y realizado en sus 2/3 partes.

Sobre la carretera de Valls el núcleo residencial de Sant Salvador, de unos 6.000 habitantes, situado a unos 3 kilómetros del núcleo principal.

---

(\*) Arquitecto, director del equipo técnico redactor del Plan General de Tarragona.

Sobre la carretera de Reus los núcleos de La Floresta y Riuclar, con un gran polígono industrial de promoción pública. Sobre la carretera de Valencia los núcleos residenciales de Torreforta y Bonavista, surgidos al amparo del desarrollo industrial de la ciudad, y el antiguo núcleo rural de la Canonja, con un crecimiento suburbial inducido por Tarragona.

Cada uno de estos núcleos ha creado a su alrededor una corona de territorio yermo periurbano con expectativas de transformación en suelo urbano, que es en lo que han venido a parar los antiguos cultivos de secano de estas zonas.

Sólo los regadíos de la Horta Gran de Tarragona, junto al cauce seco del río Francolí, se han librado, en parte, de la devastación del crecimiento urbano en explosión.

Excepto los núcleos costeros de Levante, de carácter predominantemente turístico y de segunda residencia, situados sobre la carretera de Barcelona, los demás núcleos residenciales de nueva creación están habitados, en su mayor parte, por los pobladores inmigrantes llegados a Tarragona a partir del gran desarrollo de la industria petroquímica iniciado en la década de 1960. Los censos de población dan cuenta puntual de este fenómeno. El número de habitantes era en:

| Año  | Hab.    | Crecimiento intercensal |
|------|---------|-------------------------|
| 1940 | 35.648  | 8%                      |
| 1950 | 38.841  | 10%                     |
| 1960 | 43.519  | 79%                     |
| 1970 | 78.238  | 39%                     |
| 1981 | 109.112 |                         |

La punta del crecimiento migratorio se produjo en el año 1976, a partir del cual se produjo una fuerte inflexión del saldo migratorio que en 1979 empezó a tener un signo negativo.

El modelo urbano de Tarragona es el de una ciudad central desarrollada a partir del núcleo histórico, convertida en centro direccional y de equipamientos y servicios, y 5 núcleos exclusivamente residenciales alejados del núcleo principal, con el que se relacionan a través de las carreteras de la red nacional o provincial. Llenan algunos de los espacios intersticiales: el gran polígono de la industria petroquímica y un polígono industrial de promoción pública.

La situación social es también compleja, ya que la relación ciudad principal-núcleos exteriores está marcada por la evidente diferencia, en calidad y cantidad de los servicios y equipamientos que están al alcance de las distintas comunidades.

El centro histórico (20 Ha), amurallado en sus 4/5 partes, sufre un grave proceso de deterioro.

En 20 años ha perdido la mitad de su población (de 12.700 a 6.700 habitantes) y está abocado a una compleja degradación física, funcional y social.

La ciudad tiene importantes problemas de infraestructura. El tránsito de la C.N. 340 por la zona

de ensanche es un grave peligro para los ciudadanos, pues por esta vía circulan gran número de camiones con materias explosivas. El río Francolí es un cauce seco, pero el régimen torrencial en el período de lluvias provoca inundaciones en los barrios marineros. El conflicto entre el puerto (el primero de España en volumen de mercancías en el año 1981) y la ciudad requiere una inmediata solución, pues el tráfico de camiones y ferrocarriles que genera el puerto no sólo corta la relación de la ciudad con el mar, sino que interfiere gravemente en la infraestructura de la parte baja de la ciudad antigua.

## 2. El planeamiento

El plan general vigente fue aprobado en 1973, año del inicio de la actual crisis económica. Es un plan redactado en el contexto del optimismo desarrollista de la década anterior que, como casi todos los planes de este momento, califica enormes superficies de suelo de desarrollo urbano y proyecta sistemas de infraestructuras completamente desproporcionados en relación a las necesidades reales y las posibilidades económicas.

Este plan general tuvo su origen en un plan comarcal iniciado en 1966, que abarcaba la mayor parte de los municipios de la zona central del Camp de Tarragona. La motivación principal del P.C. era dar un marco legal a la expansión previsible a partir del asentamiento de la Refinería de Petróleo de Catalunya. El P.C. no cristalizó como documento operativo y sólo fue utilizado como marco para la redacción de algunos planes generales municipales. Fue patrocinado por la Dirección General de Urbanismo y contestado por la mayor parte de los Ayuntamientos del momento, ya que todos ellos pretendían llevar hasta su propio término municipal el máximo de las expectativas de desarrollo urbanístico de la zona. Algunos de los Ayuntamientos importantes, como el de Reus (80.000 habitantes), bloquearon el plan y sustituyeron la legalidad por la permisividad (aún hoy, Reus no tiene Plan General aprobado, sólo recientemente se han aprobado unas Normas Subsidiarias de Planeamiento). Otros como el de Valls, continuaron con sus antiguos planes obsoletos anteriores a 1965. Finalmente, un tercer grupo de municipios, entre los que se encontraron los municipios costeros de Cambrils, Vila-Seca i Salou y Tarragona, consiguieron unos planes generales "hinchados" absolutamente desproporcionados en relación a las expectativas razonables de crecimiento y a la capacidad de financiación de las infraestructuras. Aunque este tipo de planeamiento fue bastante generalizado en el período 1965-1975, unos pocos datos ayudarán a la comprensión del Plan General vigente en Tarragona.

- Superficie de suelo urbano y urbanizable residencial: 1.656 Ha.
- Superficie de suelo urbano y urbanizable industrial: 954 Ha.

- Superficie de suelo para equipamientos: 222 Ha.
- Zonas verdes y deportivas: 562 Ha.
- Zonas rústicas y de reserva viaria: 2.856 Ha.
- Superficie total del término: 6.200 Ha.

Proyecciones de población del Plan:

- 1971: 61.646 habitantes.
- 1976: 109.645 habitantes.
- 1981: 144.645 habitantes.
- 1986: 197.039 habitantes.
- Capacidad teórica de asentamiento residencial para 1986: 284.451 habitantes
- Capacidad real de asentamiento poblacional en las áreas calificadas como suelo urbano o urbanizable: 449.380 habitantes.

Las 222 Ha. de equipamientos y las 562 Ha. de zonas verdes y deportivas son ficticias, pues no se había establecido ningún sistema de obtención-gestión de estos suelos.

En 1979, la Generalitat impulsó la creación de una Comisión de los 21 municipios de mayor dinámica del Camp de Tarragona con el objeto de proceder a la redacción, revisión o adaptación del planeamiento urbanístico. Esta comisión, a través de una Ponencia Técnica, redactó, en 1980, una diagnosis de la situación y un Avance de Planeamiento conjunto de los 21 municipios, que habría de ser el documento de partida para la redacción de los respectivos planes urbanísticos.

En junio de 1981, el Ayuntamiento de Tarragona, sobre la base del documento elaborado por la Comisión de 21 municipios, inició simultáneamente la redacción de la revisión y adaptación de su Plan General, la redacción de un Plan Especial del Centro Histórico y la de un Plan Especial de las playas situadas a Levante del puerto, que son las de carácter recreativo y turístico. los tres Planes se entienden como un bloque único de planeamiento y se redactan por el mismo equipo.

### 3. Estrategias en relación a los suelos urbanos y urbanizables

En un modelo de crecimiento por explosión, las expectativas de desarrollo urbano se multiplican en la corona de cada nuevo asentamiento o en las direcciones más favorables de crecimiento. La tensión para la transformación de las rentas rústicas o agrarias en rentas urbanas es considerable y las superficies de suelo en situación de expectativa exceden en mucho a las previsiones razonables. Las explotaciones agrícolas, aun las más rentables, están continuamente amenazadas por la multiplicación de las tensiones de toda índole que generan los asentamientos urbanos dispersos. En el Camp de Tarragona la situación es tan grave que el Gobierno Civil ha tenido que elaborar —quizá demasiado tarde— un Plan de Seguridad Rural para atajar los robos, los vertidos incontrolados de desechos en el campo y la degradación de la agricultura.

En este contexto los suelos menos rentables no

son ni siquiera defendidos por los agricultores. Con mayor razón si la calificación urbanística vigente permite considerarlos como suelos de reserva urbana, aunque sea a largo plazo. La agricultura periurbana en Catalunya, para ser competitiva con otras actividades, o simplemente posible, ha de ser intensiva, con cultivos en regadío que requieren en general una considerable inversión de capitales.

La inversión es problemática a partir del momento en que aparecen las expectativas de transformación del suelo agrícola en suelo urbano. Los suelos en esta situación, aun los más fértiles, entran en un proceso de "barbecho urbanístico". A partir de estas constataciones se plantean dos primeras cuestiones para el debate:

- 1) ¿Qué modelo de ciudad es el más apropiado en estas circunstancias: La ciudad compacta que minimiza la dimensión de las áreas periurbanas o la ciudad polinuclear que la maximiza?
- 2) ¿Cuáles son las magnitudes relativas adecuadas para las previsiones de suelo urbanizable?

De la primera cuestión se derivan, una vez más, las eternas dudas sobre los temas no resueltos del tratamiento urbanístico del territorio de frontera entre la ciudad y el campo.

En la segunda habrá que introducir toda la gama de variables culturales y socio-económicas que inciden en cada estructura urbana.

En el caso del Plan General de Tarragona, una ciudad polinuclear a pesar de todo, se ha optado un modelo de compactación y acabado de los núcleos existentes, utilizando los espacios intersticiales como suelo urbanizable de relleno o sutura de los núcleos urbanos dispersos.

La revisión-adaptación ha reducido considerablemente las superficies de suelos urbanos y urbanizables que figuraban en el plan vigente. La magnitud de la reducción se puede apreciar comparando el cuadro que sigue con el que figura en el apartado anterior relativo al Plan de 1973.

|   | Ha.       |
|---|-----------|
| Superficie de suelo urbano y urbanizable residencial . . .  | 1.087     |
| Superficie de suelo urbano y urbanizable industrial . . . . | 1.036     |
| Superficie de suelos para equipamientos . . . . .           | 92        |
| Zonas verdes . . . . .                                      | 283       |
| Zonas rústicas y de reserva viaria . . . . .                | 3692      |
| <br>TOTAL . . . . .   | <br>6.200 |

La capacidad real de asentamiento residencial es de 234.000 habitantes. Las superficies de suelos para equipamientos y zonas verdes son reales y posibles y se obtienen por cesión o están incluidas en los programas de actuación. De hecho gran número de ellas ya han sido obtenidas por el Ayuntamiento a partir de la aprobación inicial.

De la comparación de los dos cuadros se deduce que la revisión adaptación del Plan General de Tarragona ha supuesto, en relación al plan anterior,

una reducción: de 34% del suelo residencial, 58% del suelo equipamientos, 50% del suelo zona verde y un aumento del 31% del suelo no urbanizable, así como una disminución del 48% de la capacidad de asentamiento poblacional en las áreas clasificadas como suelo urbano y urbanizable.

Pero a pesar de esta importante reducción de las expectativas que generaba el Plan de 1973 queda abierta la incógnita de la relación entre las capacidades de asentamiento en los suelos urbanos y urbanizables y las proyecciones de población.

En el Plan de Tarragona el coeficiente de esta relación es aproximadamente de 2. Es decir, el Plan programa suelos urbanizables para acoger el doble de la población previsible en el año horizonte del propio Plan (1990).

Convendría destacar si el rozamiento de la gestión o la retención de estos suelos son capaces de generar procesos de especulación a pesar de esta previsión, o si, por el contrario, una calificación excesiva de suelo urbanizable genera infundadas expectativas de crecimiento que repercuten negativamente en las actividades agrícolas, frenando las inversiones a largo plazo o, simplemente, provocando transmisiones patrimoniales al socaire del cambio posible de uso, programado o no. En el fondo de la cuestión subyace la aleatoriedad de los programas de actuación. En el Plan General de Tarragona se ha optado por restituir a estos suelos la condición de no urbanizables en un intento de recuperar en ellos las actividades agrícolas. En las zonas en que la presión urbana era de tal naturaleza, que hacía problemática la explotación agraria en campo abierto, se intenta la experiencia de la planificación de huertos familiares en arrendamientos situados en suelo público y gestionados unitariamente. El Ayuntamiento construiría la infraestructura básica de canales de riego y almacenes de herramientas y arrendaría temporalmente parcelas de muy escasa dimensión (menores de 100 m<sup>2</sup>).

En el aspecto cualitativo todas las operaciones programadas tienden a "completar", "coser", "conectar" y "acotar" las tramas urbanas existentes, asegurando las estructuras de relación entre ellas a través de un intento de racionalización de la red viaria. A la vez se pretende asegurar los equipamientos locales adecuados y dotar, a cada núcleo, de equipamientos de carácter general que acentúen la interdependencia entre todas las unidades de la estructura polinuclear.

Para hacer operativos los planes parciales se ha reducido considerablemente el tamaño medio de los previstos en el Plan de 1973, pero a la vez, para evitar el caos formal que resultaría de una fragmentación en el diseño, se han propuesto, de modo indicativo, los tipos arquitectónicos que conforman los distintos espacios urbanos.

La propuesta del Plan General ya no es solamente una malla de autovías que irriga un territorio dividido en "pastillas" de un uso y un aprovechamiento determinados y para el cual la forma de la ciudad es indiferente (Plan 1973), sino que se intenta el control de la forma urbana con propuestas concretas y definidas. Algunos de los "instrumentos"

utilizados en la redacción del Plan, como los planos a escala 1:1000 y la maqueta, tienen por finalidad la comprensión de este objetivo.

Evidentemente, ambos documentos tienen un carácter indicativo y son complementarios de los documentos normativos que delimitan los suelos de distinto régimen, los sectores de planeamiento y las zonas de distinto uso o intensidad. No sustituyen a los Planes Parciales o Especiales ni a los estudios de detalle, pero son un instrumento de suficiente precisión para componer la imagen de la ciudad sin excesivas distorsiones respecto a la que ofrecerán los procedimientos ortodoxos. Una imagen que no sólo es útil a los servicios técnicos municipales en el posterior desarrollo del planeamiento, sino que queda fija en la memoria de los ciudadanos como representación del futuro de su espacio urbano.

#### 4. Estrategias en los suelos no urbanizables

El momento presente de crisis económica y de toma de conciencia del despilfarro de recursos naturales que ha significado el crecimiento incontrolado permite plantear a fondo la ordenación del suelo no urbanizable y considerarlo como algo más que el suelo restante del proceso de urbanización.

En el Plan General de Tarragona se han diseñado diversas estrategias en relación a este tipo de suelo. Entre ellas pueden tener interés las que se refieren a las parcelaciones clandestinas y las de los campings.

##### *Las parcelaciones clandestinas*

Las parcelaciones clandestinas de fincas rústicas para su transformación en urbanizaciones de segunda residencia es un fenómeno gravísimo en Catalunya. En los últimos cinco años el tema ha sido profusamente estudiado y se han arbitrado diversas medidas para evitar su repetición, entre ellas convenios entre el Departamento de Política Territorial de la Generalitat y los Colegios Notarial y de Registradores de la Propiedad firmados en 1979.

En el Plan de Tarragona, para las situaciones de hecho, se han adoptado soluciones diversas según cuál fuera la localización de la parcelación, su calidad o su estado de consolidación, el número y características de los parcelistas implicados y la solvencia de los urbanizadores.

Se ha seguido un triple camino:

- 1º Cortar de raíz, vía aplicación del Reglamento de Disciplina Urbanística y usando de los convenios antes mencionados, aquellas parcelaciones incipientes en las que todavía no se han realizado inversiones importantes en urbanización o construcción. Los suelos mantienen el régimen de *no urbanizables* en el Plan General.
- 2º Otorgar el régimen de suelos urbanizables, acotando y recortando su extensión, en las parcelaciones relativamente consolidadas que cuentan con alguna obra de urbaniza-

ción y con edificaciones, y en las que el promotor es solvente y cuenta con las suficientes superficies de suelo de su propiedad para materializar las cesiones a las que se verá obligado vía plan parcial. Se trata de facilitar la legalización de las urbanizaciones, limitando su extensión a las áreas comprometidas y posibilitando una estructura interna de las mismas mínimamente coherente.

- 3º Otorgar el régimen de suelo *urbano* a las urbanizaciones muy consolidadas, en las cuales el número de parcelistas es importante y/o los urbanizadores insolventes.

En estas urbanizaciones el Ayuntamiento desarrollará planes especiales de reforma interior que permitan una estructuración aceptable, implicando a los parcelistas en la gestión y en los gastos de urbanización.

En los dos últimos casos se han estudiado las alternativas tipológicas a la ciudad jardín que minimizan el impacto de la urbanización sobre el territorio y liberan de la devastación importantes superficies de suelo, a la vez que permiten un menor coste de las viviendas. Estas alternativas son particularmente importantes en las zonas de gran belleza paisajística y en los territorios accidentados y boscosos junto a la costa.

Las alternativas tipológicas se han aplicado también a una urbanización con Plan parcial aprobado, en curso de ejecución, pero que aún no había iniciado la venta de parcelas.

Los promotores de esta urbanización que se extiende por un kilómetro de costa de extraordinaria belleza han tramitado ya la modificación del Plan parcial. Esta modificación ha supuesto:

- Evitar la práctica desaparición del arbolado.
- Una importante reducción de la superficie vial.
- El incremento de las zonas verdes y de equipamientos de cesión.
- La reducción de los costes de urbanización.
- Una mayor agilidad en la gestión de la urbanización mediante la reducción del número de actores (12 promociones en bloque o en comunidad, en lugar de 300 parcelistas).

### Los campings

En la zona litoral de Tarragona existen diversos campings, algunos de primera categoría (con importantes instalaciones fijas) y de considerable extensión superficial. Son campings privados situados en fincas particulares que en el Plan de 1973 estaban calificadas como zonas verdes sin que se especificara su carácter público o privado. De año en año se expanden por los terrenos contiguos, bloqueando o dificultando el acceso a las playas. La proliferación de las rulottes o caravanas en los últimos cinco años y la consiguiente demanda de espacio para el almacenamiento de estos artilugios ha derivado en el depósito de las caravanas en los campings durante todo el año.

Ello comporta el tendido de algunas redes de servicio (agua, electricidad e incluso desagües) que

convierten los campings en urbanizaciones embrionarias, que difícilmente pueden ser encuadradas en el régimen jurídico del suelo no urbanizable y menos ser consideradas como zonas verdes públicas.

En el Plan General de Tarragona a los terrenos adscritos de forma permanente y preferente a la actividad de camping y caravaning se les otorga el carácter de suelo urbanizable residencial de muy baja edificabilidad.

- Edificabilidad bruta: 0,03 m<sup>2</sup> t/m<sup>2</sup> s.
- Edificabilidad neta: 0,04 m<sup>2</sup> t/m<sup>2</sup> s.

Las edificabilidades se refieren a edificaciones, construcciones e instalaciones permanentes con un límite de 3.000 m<sup>2</sup> de techo por cada unidad.

Se fija el uso principal de camping-caravaning y se admiten como usos secundarios el uso comercial (hasta 900 m<sup>2</sup> de techo), deportivo, ocio, oficinas relacionadas con la explotación del camping, religioso, sanitario asistencial y residencial con un máximo de dos viviendas fijas para cada sector o unidad de zona. Se establece una serie de condiciones, entre las que destaca la de fijar la superficie de parcela mínima de la explotación y la de indivisibilidad de la finca. La licencia de apertura del camping se condiciona a la anotación registral de la indivisibilidad. Las cesiones de suelo para zonas verdes y equipamientos que corresponden a estas áreas se destinan a garantizar el acceso a las playas de los ciudadanos no alojados en los campings.

## 5. El plan Especial del Centro Histórico

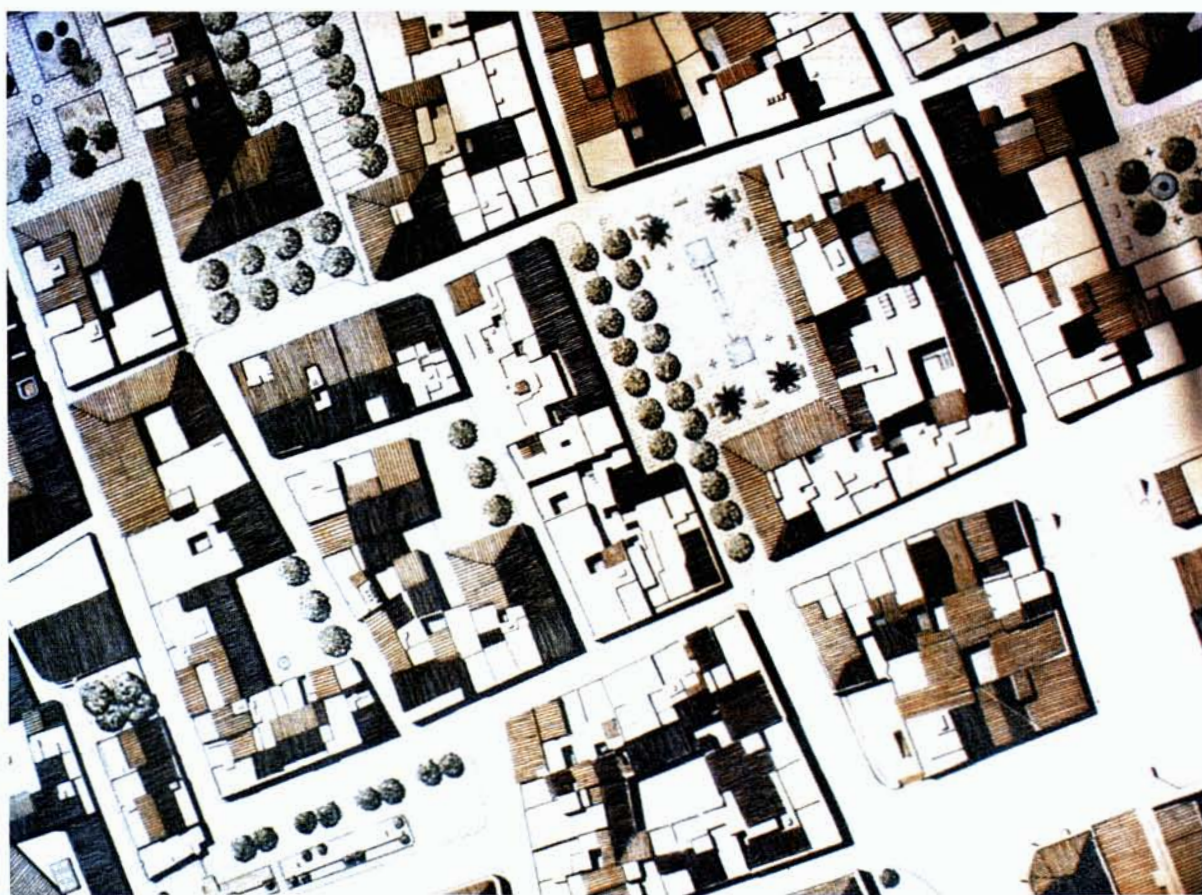
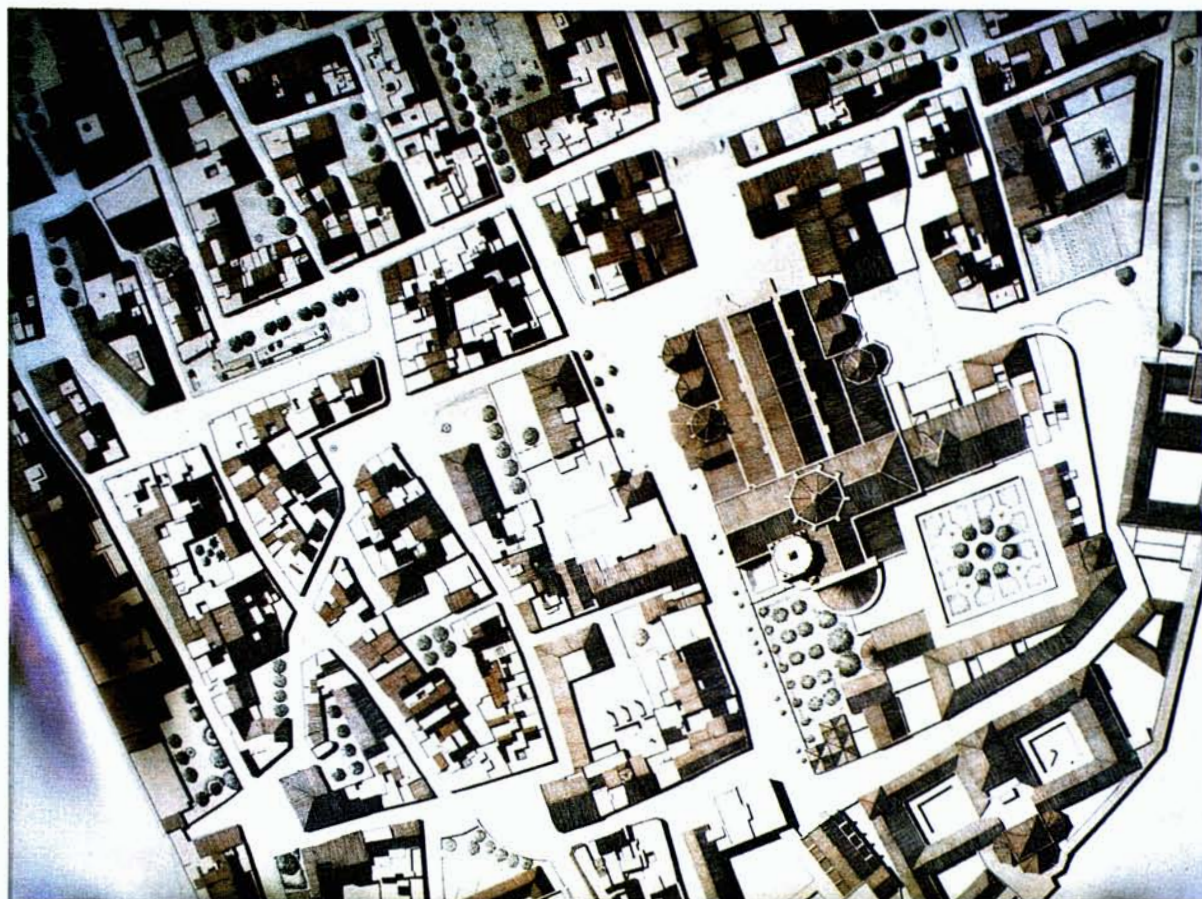
A diferencia de otras ciudades históricas, Tarragona ha crecido unidireccionalmente a partir de su núcleo original.

El Centro Histórico ha dejado de ser centro en el sentido topológico de la palabra y se ha convertido en un espacio urbano marginal.

Sólo unas 6 Ha. de las 20 Ha. de superficie del Centro están destinadas a espacios públicos, calles o plazas. Las manzanas son espacios de edificación amazotada y compacta que se ha formado en un largo proceso de superposición y adición de volúmenes edificados sobre antiguas construcciones. Las particiones y adiciones de fincas y propiedades se han realizado en muchos casos habitación a habitación, de tal forma que el maclado entre edificios es de una extraordinaria complejidad. Una gran parte de estas operaciones carece de consistencia documental o registral y en muchos casos es difícil delimitar los ámbitos de las distintas propiedades. Por supuesto, el Catastro Parcelario es un documento de relativa precisión. En algunas zonas, casi siempre las más degradadas, la parcelación es de muy pequeño tamaño (parcelas de 15 m<sup>2</sup>).

La trama viaria está escasamente conectada con la del resto de la ciudad. El recinto amurallado, de 20 Ha., es impenetrable en más de la mitad de su perímetro, y sólo cuenta con 9 puntos de acceso (siete rodados y dos peatonales), de los cuales sólo dos superan los 5 metros de anchura. Casi todos los





recorridos carecen de continuidad y muchos acaban en callejones sin salida.

El Plan Especial propone la conservación de la imagen del centro histórico como espacio urbano significativo y pretende garantizar la permanencia en él de sus actuales habitantes. En el Plan se asumen las limitaciones que comportan la impenetrabilidad del Centro por la permanencia de las murallas, pero se pretende superar la actual marginación a través de la modificación de las condiciones de habitabilidad y de uso y la superación de la excentricidad del barrio.

Las operaciones programadas son:

- *Operaciones de vaciado del tejido urbano y creación de nuevos espacios libres.* Son operaciones dirigidas a la obtención de unos estándares mínimos de salubridad. El número de actuaciones es importante y en general son de pequeña escala. Son de dos tipos distintos: de creación de nuevos espacios urbanos, plazas, o calles, que se incorporan al espacio transitable, y de vaciado de los patios interiores de las manzanas que pueden permanecer enteramente rodeados por la edificación o estar en contacto, a la manera de patios semicerrados, con los espacios urbanos inmediatos.
- *Operaciones de creación de nuevos recorridos de peatones y racionalización de la red viaria.* Son actuaciones de permeabilización de la red en sus puntos más impenetrables. Se combinan con las anteriores de vaciado del tejido urbano para garantizar la máxima continuidad en el uso del espacio público recuperado.
- *Operaciones de recuperación de los restos históricos y arqueológicos de períodos anteriores.* Entre ellos: restos importantes de la ciudad romana, como la cabecera del circo o las murallas de la plataforma del templo. Templos en desuso, como el de Sant Miguel del Pla (siglo XVIII) o el antiguo convento de la Trinidad (siglo XVI). Recuperación de edificios civiles, como el antiguo Ayuntamiento (siglo XIV-XV), la Casa de la Generalitat o la Casa Montoliu, etc.

De la descripción del tipo de operaciones y del contexto territorial en el que deben realizarse se desprende la necesidad de un conocimiento minucioso del organismo urbano en el que se interviene. Para obtener este conocimiento se ha recurrido tanto a las fuentes documentales e históricas como a la exploración intensiva "in situ" del territorio urbano.

Se han levantado los planos de todos los edificios no monumentales del Centro Histórico a escala 1:100 con suficiente precisión para identificar con detalle todas las propuestas de intervención y se ha realizado una encuesta detallada de la situación socio-económica del barrio.

Ello ha permitido cuantificar detalladamente las operaciones y definir todas las unidades de actuación. Para cada manzana se ha formado un documento específico que la individualiza como

unidad de gestión. Este documento contiene además de los antecedentes históricos, arqueológicos y catastrales una representación esquemática y una descripción literal de la propuesta, así como los datos de las adquisiciones, derribos, intervenciones de nueva construcción, urbanización, remodelación y recuperación, así como la relación de las unidades familiares y de las actividades afectadas, y una síntesis normativa, instrumental y valorativa de la operación programada.

El sistema de actuación es el de expropiación, único procedimiento viable de actuación en una situación de la complejidad y degradación física y funcional del Centro Histórico

En el Plan General se han programado las inversiones que permiten el desarrollo del Plan Especial.

El espacio público se incrementa en 1,4 Ha. (un 26%) en operaciones de dimensión no superior a los 1.600 m<sup>2</sup>. Los espacios destinados a nuevos equipamientos públicos permiten la construcción de 5.453 m<sup>2</sup> de techo.

En los nuevos edificios proyectados sobre los suelos expropiados es posible la construcción de 12.620 m<sup>2</sup> de techo (unas 100 viviendas), que permiten al Ayuntamiento disponer del parque de viviendas suficientes para maniobrar en la actuación sin desplazar a los actuales habitantes.

## 6. Los sistemas generales de infraestructuras. Problemas de coordinación.

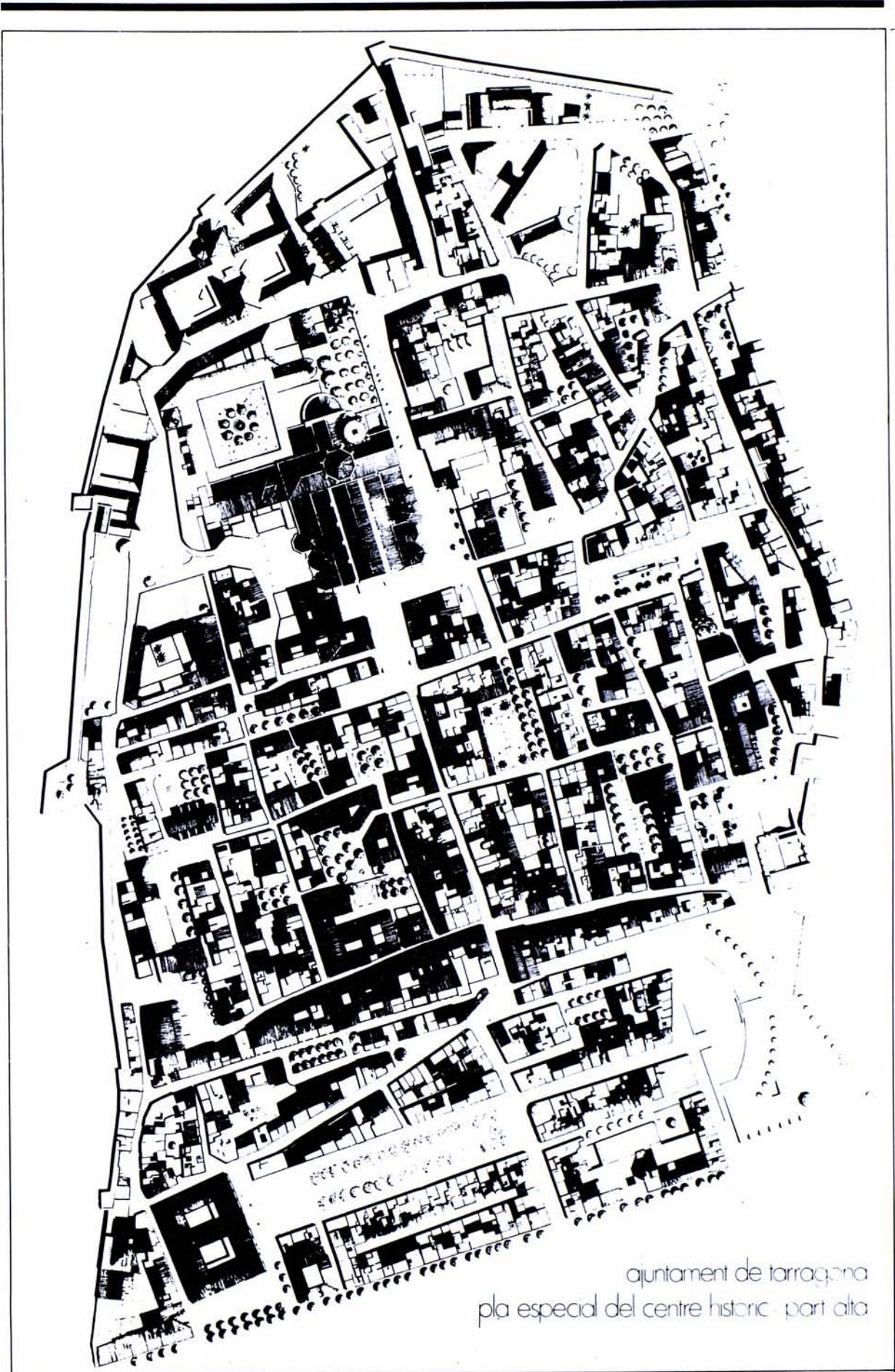
Uno de los temas no resueltos del planeamiento y de la gestión urbanísticos es el de la coordinación de las propuestas de infraestructuras de distinta naturaleza, cuya ejecución corresponde a las atribuciones de distintos organismos de la Administración, ya sean Direcciones Generales del MOPU u Organismos Autónomos dependientes, a los efectos de las infraestructuras, del propio Ministerio. El caso de Tarragona es paradigmático.

El Ayuntamiento está interesado en dar una solución definitiva al tramo final del río Francolí, que actualmente desemboca en el interior del puerto en una curva de casi 90 grados. Por el cauce del río discurren, enterrados, además de un colector de aguas residuales, diversos oleoductos de gran sección que conectan el puerto con la refinería de petróleo de la Poble de Mafumet. Por otra parte, por las orillas del río, una vez canalizado, podrían discurrir los viales de acceso al puerto. Estos viales conectarían con la autopista directamente, sin atravesar la parte baja de la ciudad, hoy seriamente degradada por el tráfico que genera el puerto comercial.

Se planteaba también la alternativa de dividir en dos el puerto, dando salida al Francolí directamente al mar, a través de la actual dársena interior.

Esta solución tiene una serie de ventajas y es económicamente viable, ya que el volumen de la inversión a realizar no es superior a la que realiza el puerto en cualquiera de sus programas de ampliación. También es técnicamente posible, según





ajuntament de tarragona  
pla especial del centre historic - part alta

consta en los dictámenes técnicos solventes realizados. Permitiría resolver los conflictos entre la ciudad y el puerto definitivamente, ya que el puerto de embarcaciones deportivas y pesqueras quedaría frente a la ciudad residencial y el puerto comercial frente a la zona industrial, con separación total de tráfico, simplificación del funcionamiento del puerto y solución definitiva del desagüe del Franco-lí al mar.

Pero la dificultad se presenta en el momento no ya de coordinar las acciones, sino en el de los estudios y proyectos de las diversas Direcciones Gene-

rales y Organismos con competencias en los distintos apartados del proyecto. Cada Organismo tiende a considerar su parte en el proyecto global como una actuación cerrada en sí misma no sólo desde el punto de vista de presupuesto, sino también, y esto es lo más grave, desde un punto de vista conceptual.

Coordinar las acciones de las Direcciones Generales de Carreteras, Obras Hidráulicas y Puertos, con las de RENFE y Empetrol, es la premisa básica para la realización de un proyecto que, por hoy, sólo avala el Plan General.

## DEBATE SOBRE EL PLAN GENERAL DE TARRAGONA

**Moderador:** Prof. Fernando de Terán Troyano.

**J. Cebrián.** ¿Podrías aclarar las siguientes cuestiones?:

a) Criterios adoptados para el dimensionamiento del suelo urbano y el urbanizable.

b) ¿En qué zonas se realizan disminuciones de edificabilidad?

c) ¿Qué diálogo ha existido con Obras Públicas?

d) ¿Cómo se modifican los Planes parciales que ya están aprobados, reparcelados o ejecutados?

e) ¿Cuál es el tratamiento que se da a los campings en el suelo urbanizable? ¿Hay una definición sobre los posibles núcleos que se pueden constituir? ¿Qué tipo de edificabilidad se otorga?

**Cantallops.** ¿Hasta qué punto las previsiones que hacemos con los planes en suelo urbanizable son previsiones que, por una parte, pueden fomentar la dispersión en el territorio si no van muy bien "atadas" a través de los programas de actuación, o son previsiones que quedan cortas y fomentan actitudes especulativas? A pesar de que el Plan Comarcal de esta zona de Tarragona no se ha desarrollado, los técnicos hemos ido trabajando combinadamente en los planes de Reus, Vilaseca-Salou y Tarragona. Se ha optado por prever suelos de asentamientos residenciales capaces para acoger al doble (coeficiente 2) de la población, previsible proyectada al año horizonte del plan, es decir, a ocho años. Se ha formulado esta propuesta en el avance. Pero el Ayuntamiento, al ver que representaba un recorte sustancial en las expectativas de los planes parciales aprobados que no estaban ejecutados, aumentó este coeficiente a 2,15 con el objeto de que no hubiera una desclasificación global que le obligara a una serie de indemnizaciones con la ley en la mano. No es una cifra que suponga una respuesta general, sino que cada caso concreto tiene una respuesta diferente. Diferente es la situación en los municipios turísticos. En el Plan de Tarragona, con 110.000 habitantes, la relación de la capacidad del suelo urbanizable programado respecto a la previsión de crecimiento de la población es de 2,15.

Una segunda cuestión era sobre las edificabilidades. En las zonas de ensanche en suelo urbano, eran de 67 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup> en el Plan vigente. Esta edificabilidad

daba alturas reducidas en las edificaciones o profundidad edificable irrisoria. Ahí no hemos fijado un coeficiente de edificabilidad concreto, sino que hemos propuesto el método clásico: la altura de la edificación en función del ancho de la calle, y la ocupación en función de la dimensión de manzana. En otros ámbitos territoriales las edificabilidades en suelo urbanizable programado han oscilado desde 1 (en los ámbitos de mayor densidad) a 0,6 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> en las zonas de desarrollo extensivo, pero en las zonas de ciudad jardín hemos llegado a cifras más bajas.

Contestando a la pregunta sobre los campings se han establecido las condiciones de edificabilidad en las zonas de camping en 0,03 m<sup>2</sup> de techo por m<sup>2</sup> suelo; pero no específicamente para el camping, sino para el conjunto de ámbito territorial que comprende el mismo y las zonas de bosque que se incluyan en declaración de paisaje natural protegido. Es decir, no nos creemos que los campings, de primera categoría cuando tienen grandes extensiones e importantes inversiones, sean suelos no urbanizables. Esta edificabilidad no es del camping, sino del conjunto de fincas de gran extensión que permite la obtención gratuita de los suelos de protección, posibilitando el cambio del camping a la clasificación urbanística que corresponde con la realidad y permitiendo una cierta acumulación de edificabilidad.

Otra cuestión que planteabas es el diálogo con Obras Públicas. Ha sido bastante duro. El Delegado de Obras Públicas es dialogante y el Gobernador Civil ha amparado la relación Ayuntamiento-Obras Públicas. Lo que pasa es que mientras el Delegado es dialogante, las distintas Direcciones Generales que se ocupan de los temas sectoriales tienden a contemplar sus ámbitos de competencia aisladamente. En el tema de la carretera, para ellos seguía siendo válida la traza que figura en el Plan del 73; pero a través del diálogo institucional, se ha llegado a un compromiso por el que la Dirección General de Carreteras estudia una variante de la carretera nacional que salva del tráfico a todos los núcleos de Poniente, modificando sustancialmente la red arterial actual que queda como un instrumento no válido para el desarrollo de este ámbito.

En el folleto está la propuesta de la red viaria del Plan de 1973, basada en el proyecto de red arterial. En el Plan de 1983 se ha simplificado extraordinariamente.

La última cuestión era sobre los planes parciales aprobados. Se hizo un análisis jurídico totalmente exhaustivo de cuál era la situación para ver hasta qué punto el Ayuntamiento podía incidir en un proceso de ejecución de estos planes. Hay que aclarar que el Plan General no prevé ningún nuevo suelo urbanizable, porque sólo los planes parciales aprobados excedemos el coeficiente dos, que habíamos fijado como coeficiente teórico. Lo que hace el Plan General es un análisis a fondo de la situación de facto de los territorios incluidos en estos planes parciales. Es el caso de los dos planes parciales de Levante, redactados por el Ayuntamiento para la obtención de los suelos de la variante de la carretera N-340; se llegaron a delimitar áreas homogéneas en las cuales los propietarios del suelo no tenían ningún interés en la ejecución del Plan, áreas que ya estaban urbanizadas a niveles de densidad muy inferior a los que correspondían al plan parcial aprobado, áreas de casa-huerta, etc. Estas áreas se aislaron del contexto, se les dio la categoría de suelo urbano, se separaron del plan parcial y las edificabilidades de estas áreas se eliminaron del contenido del mismo. Otras áreas habían pasado, a través de procesos de compra, a propiedad pública. El conjunto de operaciones puntuales segregadas de esos planes parciales que tenían 40-80 hectáreas, ha reducido las intervenciones, y en el diálogo con los propietarios para obtener una reducción de la edificabilidad, se ha puesto en un plato de la balanza los costes reales de ejecución de la infraestructura de los planes parciales aprobados que repercutían sobre la propiedad, y en el otro plato los beneficios reales de la reducción del coste de las infraestructuras que el Plan General propone. La relación coste-beneficio no salía positiva en la propuesta anterior si el Ayuntamiento exigía el cumplimiento de todas las obligaciones a los propietarios. Este elemento del diálogo ha supuesto una reducción también de la edificabilidad máxima en los ámbitos de estos dos planes parciales que son del orden de 0,44 m<sup>3</sup> de techo por m<sup>2</sup> de suelo.

**R. López Lucio.** Un tema que en la exposición no se ha tocado, es la relación que hay entre los elementos de la trama ya consolidada (zona de Poniente), los que proceden de planes parciales aprobados, las normativas que se incorporan y las precisiones formales indicativas.

**Cantallops.** El Plan Parcial de la zona de Poniente de Tarragona tiene un programa de actuación de veinte años, aprobado en 1976. Está ejecutada la primera y segunda etapas y a punto la tercera. Se habían ya redactado y aprobado los proyectos de reparcelación, por lo que ha habido que reconsiderarlo para adaptar la ordenación volumétrica a la propuesta de plan. En el Plan Parcial no había ninguna propuesta de ordenación de volúmenes y los estudios de detalle redactados comportaban serias dificultades en la fijación de alineaciones rasantes y volúmenes edificables respecto a la tra-

ma urbana en que se situaba. La ordenación no contemplaba los flujos normales de recorrido en la relación de la ciudad con el Hospital de la Seguridad Social y creaba manzanas enormes que obligaban a recorridos largos. El Ayuntamiento consiguió una modificación del proyecto de reparcelación, en diálogo con los propietarios, interrumpiendo la concesión de licencias. Se efectuó una redistribución volumétrica, y una propuesta de planeamiento. Este documento y los planes dibujados a 1:1000, son documentos normativos, a través de la vía legal establecida. En aplicación de la continuación del proceso, las transformaciones de volúmenes y tramas son insignificantes. En concreto en la zona Oeste y la zona del parque, en el diálogo con los propietarios ha introducido el argumento de que los costes de la infraestructura que se cargarían a los propietarios serían menores. Ello ha permitido la disminución de edificabilidades en las fases no realizadas, desligándolas de las ya realizadas.

**García Bellido.** ¿Cómo se ha resuelto el diseño de enlace visual y arquitectónico de Tarragona con el mar, estando cortado su contacto actual por el ferrocarril? y ¿cómo se ha tenido en cuenta la escasez crónica de agua potable en Tarragona en las previsiones para el abastecimiento de su población hasta 240.000 habitantes?

**Cantallops.** En el diálogo con RENFE, ésta admitió que de las 12 vías sólo necesitaba 2. El plan vigente planteaba la realización de túneles, pero Tarragona es rocosa y difícilmente sería realizable la operación, además de extremadamente costosa. Del diálogo con RENFE se llegó a obtener el suelo que ocupa en el campo de maniobras de mercancías, junto al puerto, a cambio de obtener edificabilidades para la construcción de viviendas y economato para sus empleados. La continuidad de la zona alta y baja de Tarragona se soluciona con la construcción de dos edificios-puente sobre el tren a modo de "Ponte Vecchio". El problema surge cuando el puente "aterriza" sobre el Puerto Autónomo de Tarragona. El proyecto pretende conectar la parte antigua del puerto a la ciudad, posibilitando sin impedimentos los recorridos peatonales. Esto en sí no es una innovación, ya que es algo iniciado en Barcelona (Moll de la Fusta), Marsella y Baltimore. Esta propuesta permite, a su vez, una operación viaria, la continuidad del cinturón de ronda que deja la parte alta de la ciudad, topológicamente, en lugar central respecto al desarrollo urbano. El Ayuntamiento insistía en que se primara el desarrollo urbano hacia Levante, debido a la calidad del terreno, claridad de la estructura urbana y comunicabilidad de los sectores de la ciudad.

Respecto al agua, el problema es grave. En Tarragona para lavarse los dientes hay que comprar agua mineral dado que el agua es salada. De momento se va a solucionar con unos pozos encontrados en la zona del Camp, y está la expectativa del "minitrasvase" y trasvase del Ebro, que depende de la Comunidad Autónoma de Aragón. En resu-

men, el problema del agua no ha determinado el plan ni el crecimiento de la ciudad.

**Riera.** ¿Podrías concretar los usos que se prevén en el casco antiguo y, sobre todo, la gestión que se le va a dar? ¿Y si la rehabilitación va a ser pública o privada?

**Cantallops.** El casco antiguo no tiene salvación, dado su proceso de degradación irreversible, sin una intervención del sector público. Intervención posible gracias al interés del Alcalde y del Concejal de Urbanismo que son historiadores, y a la existencia de una "memoria colectiva" del centro urbano como espacio histórico y simbólico. El Centro histórico era el centro direccional de la ciudad. La iniciativa privada no interviene significativamente; ésta sólo actúa en la periferia y donde se produce un proceso de sustitución. Además nadie actúa cuando el entorno no permite operaciones rentables; por lo que el Ayuntamiento ha usado todos los resortes posibles de los organismos con intereses en el centro: Cultura, Patrimonio, Obras Públicas, y va a intervenir hasta romper el proceso de degradación. Una vez se haya producido la ruptura, se da paso a que el sector privado intervenga. Es decir se intervendrá hasta el momento en que las actuaciones públicas de calidad despierten el interés del sector privado. Entonces el sector público dejará de actuar y dará paso a las actuaciones privadas. Pero no hay que olvidar una gran dificultad: la estructura de la propiedad es caótica. Se compra la habitación de al lado y se agujerea la pared medianera o un sótano y se va como un topo construyendo bajo terrenos ajenos. El catastro no recoge esta situación y de ahí los planos 1:100. Lo que supone que para que la rehabilitación privada se inicie es necesario una reestructuración de la propiedad.

Respecto a los usos. Es un centro con gran densidad de equipamientos: Arzobispado, Diputación, Museos... Incluso hay exceso de equipamientos para la población residente en el barrio. Es preciso recuperar, adaptar y transformar los equipamientos a las condiciones sociológicas de la población que ahí reside; por ejemplo, centros para la tercera edad, evitando los mastodónticos edificios. El levantamiento del plano se hizo en paralelo con una encuesta intencionada a los habitantes. También se recuperan algunos edificios como el matadero que es modernista, y se transforma para ubicar un Centro Social y de Residencia; lo que permite junto con convenios con la Curia, obtener superficies edificables de maniobras que permiten iniciar actuaciones en los edificios ocupados. Por otro lado la permanencia de los habitantes del Centro se asegura para esta primera generación, si así lo desean. La previsión de población para el Centro es la de mantenerlo en 6.000 habitantes.

**J. Montoro.** Leira hablaba de método. Aquí vemos un proyecto acabado hasta con maqueta. Hay un paralelismo con el Plan de Madrid en lo que supone un amplio pacto social, aunque se llamen "cambalaches". ¿La intervención del Ayuntamiento en el casco viejo sigue siendo política o es

una contabilidad de actuaciones? ¿Hay programa y prioridades de actuación?

**Cantallops.** La gestión del centro histórico se basa en la expropiación y en la relación combinada del Plan General y del Plan Especial del Centro Histórico, quedando reflejado en el Estudio Económico Financiero con una partida anual, de 50 millones de pesetas constantes.

No se interviene en la totalidad del centro. De las 63 manzanas se actúa en 29, de las cuales en 25 está prevista una actuación pública por expropiación y con aportaciones de otras Instituciones (Generalitat, etc.).

**Sánchez Casas.** ¿Con qué estructura administrativa del Ayuntamiento se cuenta? ¿Ha habido articulación entre el equipo redactor y el Ayuntamiento?

**Cantallops.** El Delegado de Urbanismo con una mínima estructura ha ido actuando durante la redacción del plan, y formalizando, de facto, las actuaciones y compromisos. Existe una infraestructura mínima, pero el Plan General prevé en el primer período de actuación una aportación de 80 millones de pesetas anuales para ampliación de los Servicios Técnicos de Urbanismo. Las relaciones entre éstos y el equipo redactor han sido de entera colaboración a todos los niveles.

**Alibés.** ¿Qué respuesta se da a la problemática de los "huertos familiares"?

**Cantallops.** El problema de los huertos familiares en Tarragona, como en toda Catalunya es grave: ocupación de espacios marginales en las grandes infraestructuras, etc. En Tarragona se ha hecho una propuesta de carácter experimental sobre un antiguo torrente donde hay una promoción con Plan Parcial aprobado. De su gestión el Ayuntamiento consigue unos terrenos de huertos que, junto con una finca agrícola, se pueden gestionar públicamente. Lo que no es posible es la venta de los huertos por promotores privados. Los promotores han descubierto que, dada la demanda, es más rentable promover huertos que urbanizaciones ya que no implica inversión.

**A. Velasco.** ¿Cuál ha sido la proyección de población? ¿Qué dinámica se otorga a la industria? ¿Habéis analizado si se produce una demanda de suelo exterior provocada por la remodelación interior? ¿Qué ocurre para que no funcione la política del INUR?

**Cantallops.** Las previsiones del Plan vigente son de 340.000 habitantes nuevos, es decir, el doble de lo que prevé nuestro Plan para el período horizonte (120.000). Actualmente hay 108.000 habitantes. Hay que tener en cuenta que desde 1976 el crecimiento ha bajado en picado. Por otra parte, no se prevén más viviendas para las necesidades de vaciado del casco antiguo, dado que ahora hay más de 5.000 viviendas vacías, debido a un sobredimensionamiento de la oferta.

En lo que concierne al Polígono del INUR, que pasó a la Generalitat, las previsiones son que no se proyecte ningún suelo industrial en el nuevo Plan General, por lo que el Polígono Riu Clar, de 265 Ha, es más que suficiente. No hay expectativas de

crecimiento, tanto más cuando que están cerrando empresas. El problema del Polígono del INUR es que no hay agua, y los accesos no son buenos (sólo hay una conexión con una carretera comarcal Tarragona-Constanti). La Generalitat está construyendo el acceso y propicia el asentamiento de aquellas actividades que no necesiten agua en abundancia (almacenes, garajes, parking, de camiones-cuba de la refinería, etc.)

**Benito Fernández.** ¿Cuál es la situación económica del Ayuntamiento?

**Cantallops.** Se ha hecho un análisis a fondo de los presupuestos de los últimos diez años para ver si se podían incrementar las partidas necesarias para el Plan General. Las previsiones e inversiones programadas están ajustadas a partir de las aportaciones a Urbanismo y la capacidad de endeudamiento. La cifra global de inversión es de 600 millones de pesetas anuales.

**Conxa Aguirre.** La falta de vocabulario común entre arquitectos y abogados, economistas, etc., hace que no nos entendamos. Y habría que empezar a entendernos. Una cuestión es el tratamiento del turismo, otra el tratamiento del carácter metropolitano que, aunque en estos momentos no puedan plantearse por dificultades políticas, no es óbice para no estudiar una serie de elementos que podrían ser llevados a la práctica en otro momento.

“La ciudad que queremos”, “la forma que se quiere de la ciudad”, “la gestión”, son una serie de frases que han ido saliendo. Parece evidente que siempre se plantean los aspectos formales de los planes y, a partir de ahí, su gestión. La dificultad de la gestión aparece, la mayoría de las veces, por la falta de información previa y el tratamiento dado a ésta en la fase anterior al proyecto. Lo importante de la información es conocer los agentes económicos que intervienen en la formación de la ciudad y que van a tener incidencia. Como no querría plantear esto a nivel de discusión metafísica intentaba hacer una serie de preguntas concretas sobre el

Plan de Tarragona, sobre el tratamiento dado en la fase de información a la industria turística y hotelera y sobre los factores que pudieran darse para posibilitar la creación de un organismo metropolitano, aunque ahora fuese difícil de tratar políticamente.

Un tercer problema es el de la conexión con otras Administraciones con incidencia en el planeamiento. En el estudio del centro histórico se habla siempre con Cultura para la conservación del mismo, pero la utilización o ampliación de equipamientos culturales o la posibilidad de nuevos habitantes, como los estudiantes, no se aborda, y cabe la posibilidad de establecer otro tipo de convenios que los de conservación.

Por otro lado ¿Qué estudios se han hecho en el suelo rural diferenciado de lo que es suelo edificable? Dentro de la información del Plan, respecto al Puerto ¿aparecen las perspectivas y conexión con los otros puertos de Catalunya? ¿Cuál es el papel del puerto autónomo? El estudio del puerto ¿está ligado a un plan de transportes integrado o se trata de un almacén que necesita suelo? La información previa es muy importante para que luego no surjan los problemas de gestión.

**Cantallops.** En Tarragona en el campo turístico sólo son relevantes los campings y sólo un núcleo de segunda residencia alrededor de la Playa de la Mora.

En cuanto al hecho metropolitano hubo una labor previa de análisis de la situación de los 21 municipios del entorno y se preveía la creación de un Organismo como el de la Corporación Metropolitana de Barcelona, pero todo se interrumpió con la nueva Administración de Catalunya.

En lo cultural hay conexiones con la Generalitat, el Ayuntamiento y otros organismos internacionales para obtener ayudas de la UNESCO o del Consejo de Europa para la recuperación del Centro. Además se ha contado con la colaboración de un grupo de arqueólogos que han elaborado la información sobre la ciudad romana.