

LAS RAZONES DE UN PLAN: PLAN GENERAL DE ORDENACION URBANA DE TELDE (GRAN CANARIA) 1985-1986

Jesús Álvarez García y Alfredo Bescós Olaizola

Telde, segunda ciudad de la isla de Gran Canaria en contigüidad con la capital Las Palmas, es en estos momentos un territorio que sufre las consecuencias negativas de aquella vecindad, crecimientos incontrolados, afectación irreversible de la agricultura por la urbanización, modelos de asentamiento ajenos que se implantan de forma traumática, crecimiento poblacional acelerado, falta de control de la ocupación del suelo...

Es en este contexto de parámetros especiales sin orden aparente, donde el Plan General pretende reordenar las tendencias en torno a la concepción de la idea clásica de la ciudad central como elemento integrador, a través de la anexión a ésta de los crecimientos previstos, que consoliden la transformación del núcleo urbano aprovechando las indudables ventajas de la concentración; proponiendo el salto de escala de los crecimientos cuantitativos a un ambiente urbano de calidad a través del control físico de dichos crecimientos.

A plan and the reasons for it: General urban planning scheme, Telde (Gran Canaria) 1985-86

Telde, the second city of Gran Canaria, neighbouring on its capital, Las Palmas is, at present, suffering the drawbacks of this last mentioned circumstance: uncontrolled mushrooming, urban encroachment on its agriculture, foreign housing types uncongenial to its nature, speeded up population growth and uncontrolled ground occupation.

It is precisely in this context of apparently unordered special parameters that the General Plan aspires to reordering all these around the idea of a classically centred city, doing so by making all foreseeable growth bow to this notion, arguing the obvious benefits of such a structuring and using tax and rates pressure and the promise of a higher urban standard of life as a curb on these hitherto uncontrolled forces of expansion.

LA experiencia reciente del proyecto del Plan de Telde requiere una reflexión en cuanto apunta un camino para el planeamiento en el que no están despejados todos los horizontes por un lado y, por otro, el presentarse como hecho aislado —es el único Plan General aprobado en la isla desde 1962— plantea el problema de su necesidad.

En 1980 la DGATU entonces existente abre un proceso de impulsión del planeamiento municipal, en las dos provincias insulares, excepción hecha de las dos capitales, Las Palmas y Santa Cruz, con el propósito de realizar varios planes generales y normas subsidiarias.

El debate hoy, 1986, parece centrarse en las esferas oficiales en su necesidad. A partir de su

relativo fracaso se pone en cuestión la capacidad política y de gestión de llevar adelante el planeamiento, y la balanza parece inclinarse por aquellos que opinan que la única capacidad urbanística de nuestros municipios es la de localizar y delimitar el suelo urbanizable, a través de normas subsidiarias, es decir, señalar el lugar, pero no el modo, para una ampliación. Para nosotros ello encubre una actitud de superado desarrollismo, que lo único que alcanza a solucionar es la contradicción entre ciudad existente y nuevas necesidades, por medio de una separación radical y manteniendo nuestras ciudades en la penosa situación en la que se encuentran.

Cualquiera que sea la actitud frente al planeamiento producto de frustraciones pasadas, la crítica no puede ser tan superficial como para no ver que un Plan General es el instrumento legal más propio para establecer no sólo el lugar del creci-

Jesús Álvarez García y Alfredo Bescós Olaizola son profesores de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Las Palmas.

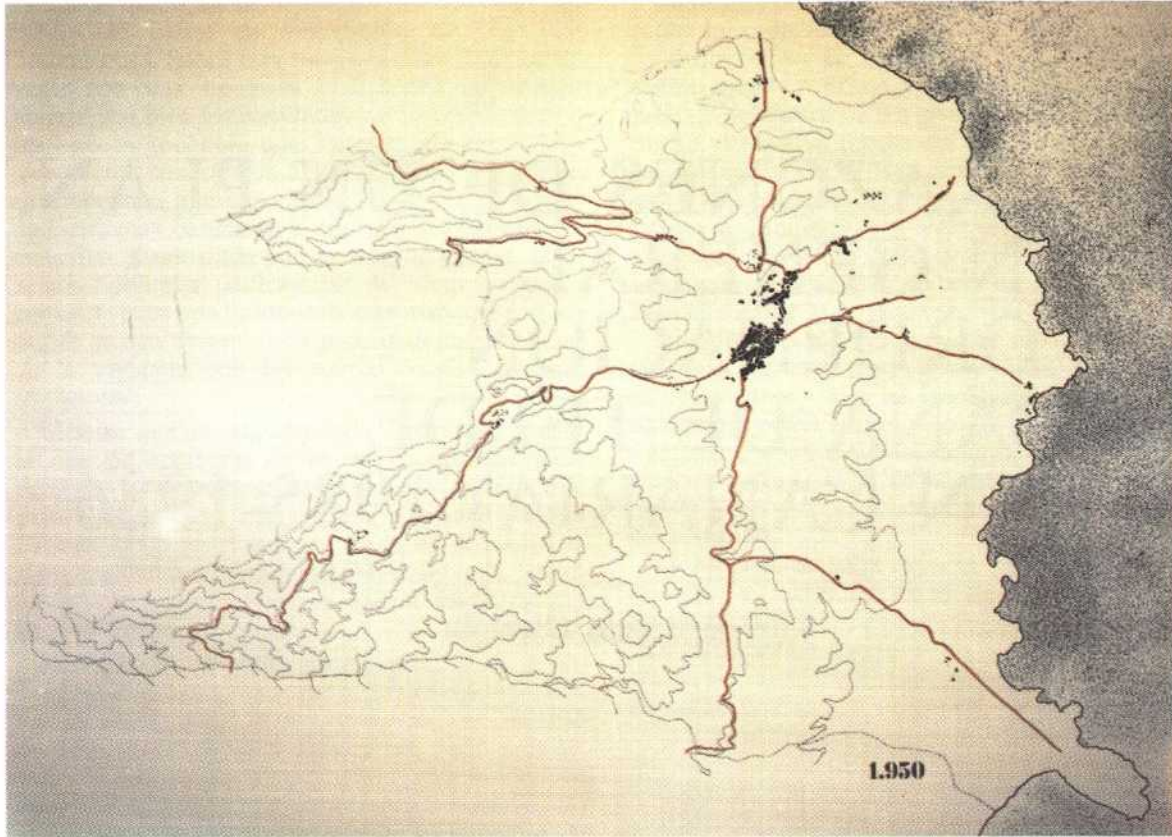


Figura 1. 1950. La ciudad como centro del territorio agrícola. Infraestructura elemental de flujo al centro recolector. Núcleos rurales ligados a la explotación, 50 a 200 metros franja útil, cultivo del plátano.

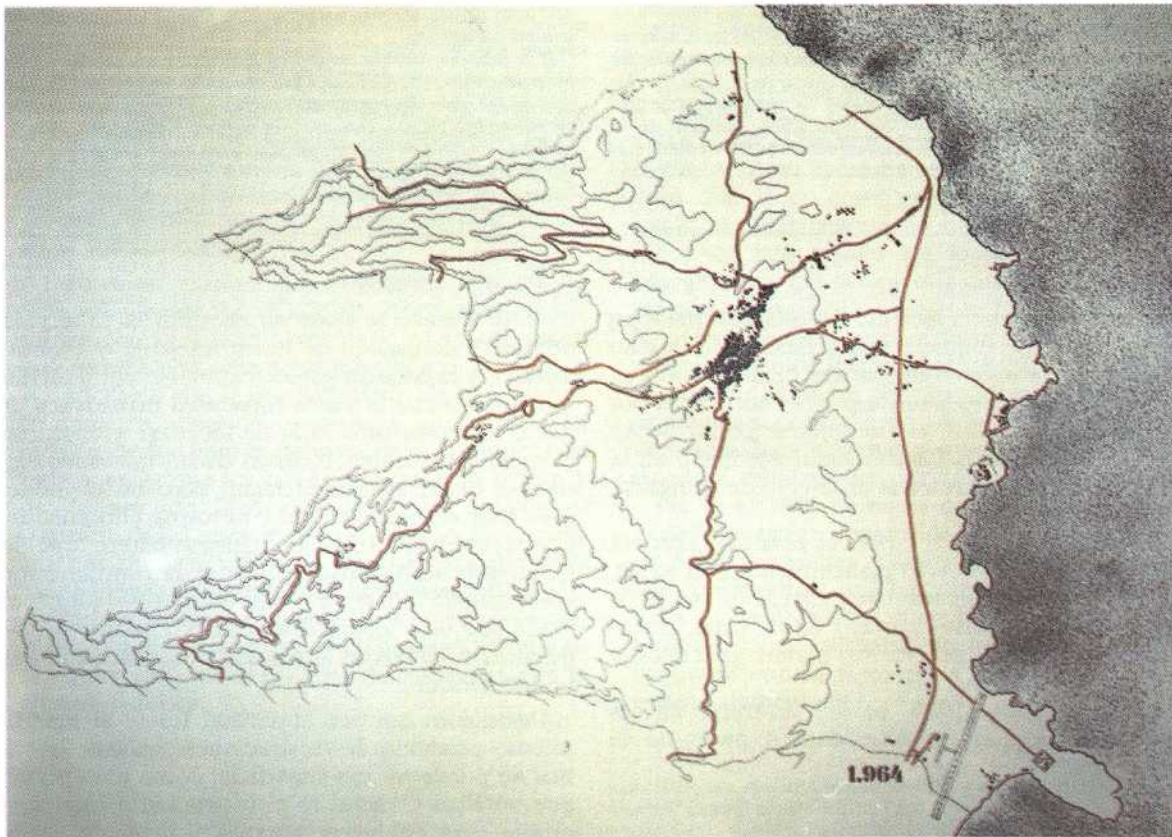


Figura 2. 1964. Aparición de las infraestructuras mayores (vía costera y aeropuerto). La edificación se organiza en torno a ellas. Aparición de la primera industria. La ciudad al margen de las relaciones del territorio.

Figura 3. 1984. La ciudad como un núcleo más en competencia con los asentamientos residenciales. Pérdida del rol territorial. Máximo desarrollo de las infraestructuras territoriales. Mezcla de los usos del suelo (residencial, industrial, turístico). Aparición de los grandes polígonos residenciales. Introducción de los cultivos forzados (invernaderos).

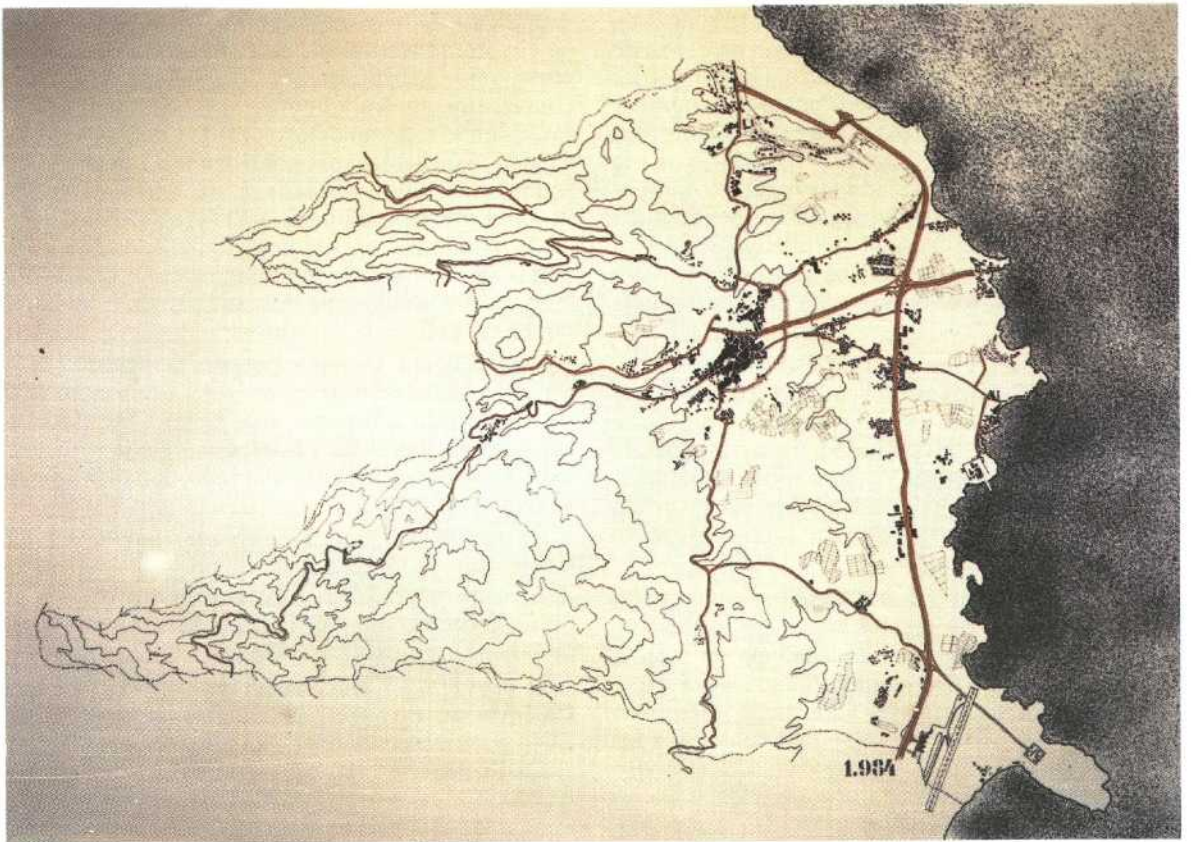
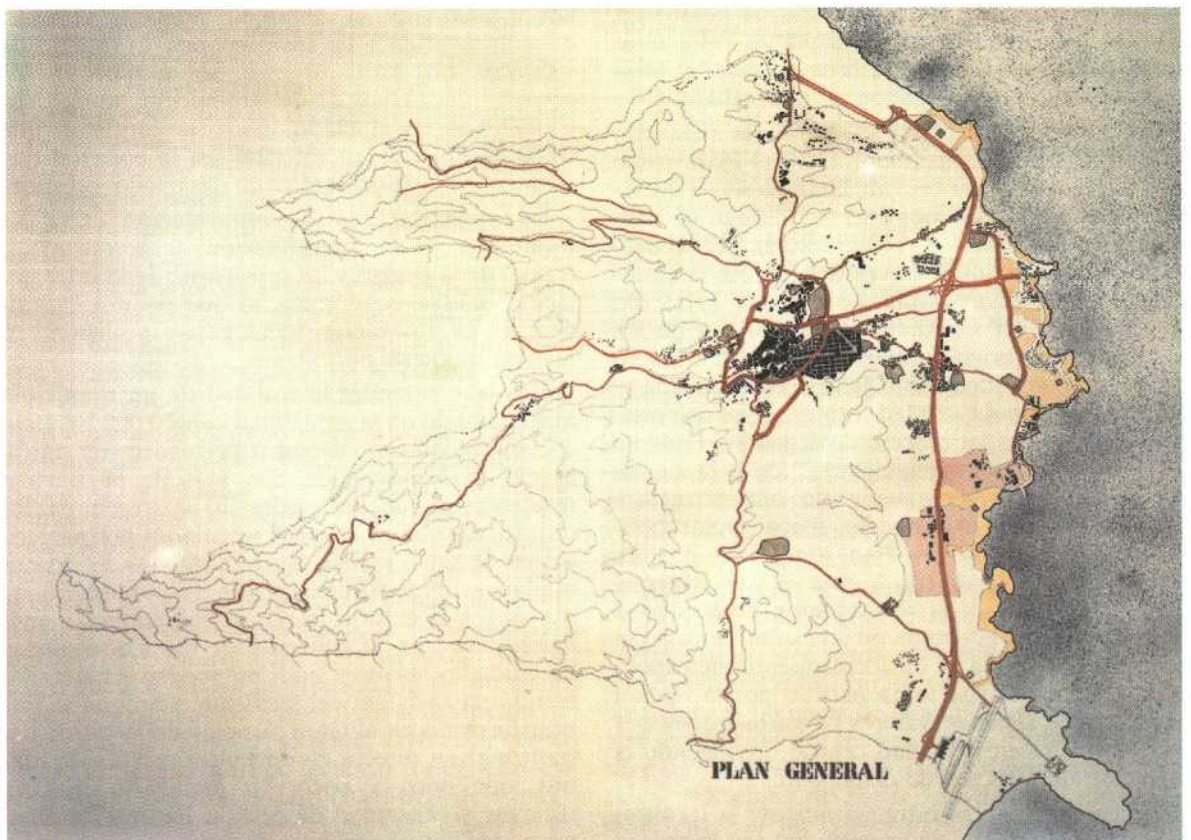


Figura 4. PLAN GENERAL. La ciudad central como elemento colector de los crecimientos. Recuperación de la ciudad como idea nodal. Crecimientos industriales localizados por infraestructura. Aprovechamiento de recursos turísticos mediante SUNP. Recuperación pública del área costera. Dotación de equipo básico a los núcleos.



miento, sino el modo, ya que no el modelo, de éste, la ocasión para la utilización de instrumentos de formalización en determinados subsistemas –como el trazado viario– que tienden a restablecer la continuidad de lo urbano, amenazado de ruptura por los planes parciales consecutivos, la manera más barata de obtener suelo para el espacio colectivo, la base para una racionalidad en las inversiones del capital público que hagan olvidar para siempre el sistema azaroso y mendicante, propio de los tiempos en que no existía autonomía.

El proyecto del Plan de Telde se instala dentro de la renovada corriente disciplinar que se funda en el establecimiento de una hipótesis de cierta autonomía relativa de la ciudad física respecto de otras prácticas políticas, económicas, buscando poner de relevancia contradicciones en el orden formal persistente más allá de una coyuntura político-social concreta.

Desde un punto de vista metodológico ello es patente en la utilización del instrumento técnico-jurídico Plan General, en el cual no se intenta tanto alcanzar una determinada «estructura general orgánica del territorio», sino una referencia para establecer prioridades que den solución a las incongruencias entre el orden formal y el orden funcional, o dentro de cada uno de ellos, a través de intervenciones puntuales limitadas y precisas, que en el Plan toman el nombre de «áreas de desarrollo» y que afectan en general al suelo urbano existente.

Por ello el programa del Plan, más que una programación de infraestructuras generales, es un listado jerarquizado de estas áreas de desarrollo, algunas resueltas directamente por el Plan, otras remitidas a posteriores estudios de detalle, otras simplemente a reparcelación.

Este enfoque disciplinar se manifiesta asimismo en un segundo aspecto importante del Plan, como es la elección del modelo de crecimiento a escala territorial. En los últimos años –a lo largo de todo el período de cambio y reorganización del modelo económico canario– a través de una oferta ilimitada, simultánea e isotropa de suelo, se había ido consolidando un fenómeno de dispersión de los asentamientos urbanos que alcanzan un número de 64 núcleos identificables, en competencia y detrimento con la ciudad central, que inversamente ha sufrido un proceso de deterioro. Hubiera sido fácil en tal situación jugar a favor de la inercia del proceso y haber establecido una estructura territorial según un modelo físico «metropolitano». Sin embargo el Plan toma una postura decididamente contraria, y éste es su principal riesgo, de potenciar la recuperación de la ciudad central. Frente a la opción de una suburbanización generalizada propia de un acercamiento metropolitano al problema, se toma partido por la opción contraria, de alcanzar valores de «urbanidad» por concentración en la ciudad central, invirtiendo la dirección del proceso de dispersión.

Para ello se utiliza estratégicamente la localización del crecimiento, en contigüidad con la ciudad

central, como manera de aumentar el peso de ésta en el sistema territorial. Este crecimiento, por otra parte, venía justificado por la evidencia de auténticos efectos metropolitanos –en el nivel económico– en el sistema de proximidad de Las Palmas-Telde. Asimismo, se consideró necesario, con todos los riesgos que conlleva, un cierto margen de «sobredimensionamiento» en el crecimiento, no ya en la confianza en un desarrollo ilimitado, sino como estrategia ante los peligros de monopolización y congelación de los suelos, que pudieran poner en peligro la operación.

Para ello era también preciso la fijación de la forma del crecimiento a través del establecimiento de un trazado ortogonal, que permitiera absorber con más facilidad las posibles variaciones dimensionales del crecimiento previsto, sin pérdida de sus valores formales.

El trazado se complementa con una selección-integración de los tipos edificatorios, que extraídos de la historia reciente como tipos dominantes, un tanto acriticamente, actuarán como «materiales» de construcción de la ciudad.

El proyecto de ampliación de la ciudad central, sin embargo, no se piensa tanto en sí mismo, como en su potencialidad de producir la renovación de la ciudad central en su ordenación física, no ya por fenómenos de difusión espontáneos, sino por precisas operaciones de proyecto, que necesariamente habrá que realizar al resolver los problemas de borde e integración entre lo nuevo y lo existente, dentro de un marco de reprojectación de su estructura global.

El tercer aspecto a subrayar reside en las relaciones a establecer de ahora en adelante entre el documento-Plan y las instituciones. El intento de videnciar por parte de éste, sobre todo en los niveles intermedios de determinación, situaciones conflictivas en el plano físico, le confieren una cierta atemporalidad sea cual sea la posición que asuman las instituciones en su desarrollo y gestión.

Será precisamente la confrontación entre las resultantes de la interpretación de la estructura formal de la ciudad y las resultantes de la interpretación político-económica, lo que pondrá en evidencia las instancias ideológicas implícitas en nuestra hipótesis de trabajo.

Hay que entender la realidad de un municipio que contando en la actualidad con 70.000 habitantes, su ciudad-capital-centro permanece en únicamente 15.000 de ellos; con más de 60 núcleos residenciales, de los cuales 20 aparecen en los últimos diez años. Núcleos originados por parcelaciones de suelo rústico ligado a las grandes accesibilidades del territorio y que responden en su mayoría a la definición de urbanizaciones marginales, pero que, al contrario de ese fenómeno en las ciudades mayores, aquí no pueden ser tratados como una anécdota del territorio, sino que se han transformado en auténticos polos de la estructura territorial en directa competencia con Telde central, que poco a poco, va perdiendo entidad, recursos y capacidad de gestión frente a la dinámica más activa y directa de estos asentamientos.

Figura 5. PRO-
PUESTA PARA LA
CIUDAD CEN-
TRAL. El casco
histórico como
momento específico
de la ciudad. Trata-
miento mediante
Plan Espacial y
Estudio de Rehabili-
tación Integrada. El
SUP y los Sistemas
Generales como
método de control
morfológico de la
ciudad propuesta.
Integración, por
medio de los traza-
dos y los recorridos
básicos, de la ciu-
dad y los crecimen-
tos propuestos. Tra-
tamiento archi-
tectónico del borde y
el equipo urbano.



EL TAMAÑO DE LA CIUDAD

En el análisis del Plan General de Telde la primera observación que resalta como anómala es el tamaño propuesto para la ciudad central, la importante dimensión de la cantidad edificable, en un momento en el que se asiste a una contracción en el crecimiento general de los centros urbanos, que tiene su reflejo en una actitud disciplinar centrada estáticamente sobre los problemas de la ciudad existente.

No se trata aquí de volver sobre el debate del tamaño de la ciudad, sino de reflexionar sobre las razones prácticas que han determinado una concreta propuesta dimensional de la ciudad central en el Plan General.

Los fenómenos de metropolitanización constatados entre Las Palmas y Telde, fundados sobre su proximidad geográfica y accesibilidad inmediata —quince minutos de centro a centro— han sido un factor importante en la definición de la política municipal. En tanto que posibilidad que escapa a las esferas de decisión municipal, el reforzamiento de Telde como área-residencia del sistema Las Palmas-Telde, en correlación a su actual rol de área industrial, exigía la preparación de un suelo ordenado y controlado que evitara la repetición de fenómenos del pasado reciente derivados de la oferta ilimitada e isótropa de suelo residencial. En este sentido la primera fase cuatrienal de expansión atendería justamente con este objetivo al completamiento de la ciudad hasta la nueva auto-

vía de circunvalación, suministrando datos para continuar o no con la segunda, en función de los crecimientos reales.

Por otra parte, no es posible alcanzar valores de «urbanidad» sino a partir de ciertos umbrales dimensionales que el casco consolidado actual no alcanza, y es por ello por lo que se habla de completamiento, fundamentalmente en cuanto a aquellas funciones centrales que puedan constituir un auténtico centro-ciudad, y que son la base de la estructura de la ampliación propuesta por el Plan, que dista mucho de ser mera cantidad residencial, para configurarse como nuevo polo de centralidades urbanas y territoriales.

Es precisamente la apuesta por un cambio de la estructura territorial —del sistema disperso al modelo concentrado— lo que exige este reforzamiento de la ciudad central del sistema y la razón principal del tamaño propuesto. Si se quiere dar el vuelco hacia un nuevo equilibrio territorial es precisa una intervención decidida en la relación rango/tamaño de la ciudad central a favor de un cierto tipo y modo de ampliación.

Por último, otra razón no secundaria para decidir el crecimiento, como ya se ha dicho, está basada en la potencia de la ampliación para forzar una renovación del centro actual, mediante precisas e inevitables operaciones de proyecto referentes a los problemas de borde, contigüidad, articulación, etc., sin las cuales tampoco la ampliación podría llegar a funcionar.

EL PLANEAMIENTO FRENTE A LA CIUDAD

Para cumplimentar el objetivo básico de recomponer la ciudad central había que enfrentarse a dos cualidades fácticas que obligaban a plantearse las cautelas que permitiesen un control del proceso de conformación de los nuevos desarrollos urbanos. En primer lugar, el proyecto aprobado de vía de circunvalación a la ciudad parecía imponer un límite físico definitivo, infranqueable, precisamente en dirección al Naciente donde se concentran la práctica totalidad de las expectativas de crecimiento actuales; en segundo lugar la dificultad de canalizar las expectativas sociales de localización hacia el área convenida invirtiendo la tendencia dominante actual. Todo ello unido a la escasez de medios técnicos y de gestión municipales para el desarrollo del Plan General que es común a la práctica totalidad de estos municipios menores, obligaba a que el área capaz de recoger esos crecimientos fuera un paquete único que hiciera elemental la incorporación de las partes del mismo necesarias al desarrollo urbano, con lo cual la temporalidad legal del Plan General trascendiese a los ocho años de su programa para convertirse en un diseño de la ciudad hacia el futuro.

Desde el punto de vista reglamentario se plantea el área de expansión como Suelo Urbanizable Programado dividido en cuatro sectores a ejecutar dos a dos en cada cuatrienio del Programa. Los dos primeros buscan completar la ciudad hasta la Vía de Circunvalación de tal forma que quede prefigurada una primera escala de ciudad, de forma que cada etapa tenga su completamiento, una imagen de prefiguración formal como ciudad completa; ambos sectores quedan conectados y a la vez separados por un salón urbano viario, Rambla, que en la etapa posterior se convertirá en el gran eje estructurante de toda la intervención y línea perspectiva de relación con los modos fundamentales de la ciudad existente. Ciudad existente que viene rematada en sus bordes por medio del cierre de todos los vacíos urbanos por la introducción de Sistemas Generales estructurantes de la misma y se incorpora la tipología de vivienda con huerta en el extremo más en contacto con el territorio rural.

Los dos sectores correspondientes a la programación del segundo cuatrienio buscan la instalación en el territorio de las nuevas centralidades que definan la estructura básica de la ciudad, al propio tiempo que aumentan en dimensión con respecto a los primeros con el fin de permitir una participación municipal más activa, a través de los excesos de aprovechamiento, con el control de las áreas residenciales.

LA CIUDAD PARTE DE LA CIUDAD

El planteamiento de recomponer la ciudad debe observarse desde una doble perspectiva, que al mismo tiempo haga propuestas para la integración de la trama existente como parte o partes de la ciudad proyectada y una postura clara, ya esbozada anteriormente, de cómo los nuevos crecimientos se van a ir conectando con aquella y cuál va a ser la

forma que estos crecimientos van a adoptar en su implantación en el territorio.

La primera de estas cuestiones tiene que ver con el propio proceso de conformación del núcleo de Telde en el cual, a partir de un casco histórico de gran valor artístico-monumental, en la escala en que actuamos, se establece la ciudad residencial terciaria, que a lo largo del tiempo va rodeando a aquél con agregación de nuevos paquetes residenciales. La decadencia de los crecimientos centrales en favor de los asentamientos dispersos en el territorio lleva al estado actual, en el cual las condiciones fundamentales del núcleo pueden resumirse en una trama indiferenciada de tejido residencial en la cual los únicos hechos urbanos son la Iglesia de San Gregorio, incluida en una manzana de parcelas residenciales, y la Plaza de León y Joven, último resto de los terrenos del común de los vecinos; que en su relación forman la única estructura reconocible del núcleo, con carencia total de esos lugares de apropiación social del espacio que ponen la componente cualitativa de la ciudad de los textos. La decadencia del núcleo hace que en él se mantengan grandes vacíos expectantes que ayudan a formalizar la imagen de ciudad en formación e incompleta; un borde urbano indefinido cierra esta síntesis de características del material urbano con el que había que trabajar; siempre recordando que hacia el exterior quedan más de 60 núcleos esparcidos por el resto del territorio municipal cuyo tratamiento proyectual es imposible de resumir aquí.

Con estas condiciones se plantea como programa básico de tratamiento del núcleo la recuperación de los lugares de apropiación social del espacio urbano, bien ocupando aquellos vacíos urbanos antes descritos, bien por operaciones de sustitución de los tejidos más deteriorados. Esta recuperación incluye el tratamiento de la calle como sitio urbano específico y jerarquizado que parte del redescubrimiento de los trazados de relación de los lugares centrales, del aprovechamiento de algunas vías casuales (?) que conforman un tridente a la manera del barroco y de algunos encuentros que se recualifican por la intervención como la plaza que recoge a tridente y que va a servir de conexión con los nuevos desarrollos. La preceptiva introducción de los Sistemas Generales acaba de sellar aquellos vacíos y sirve para definir la transición entre la ciudad actual y la nueva; y donde no hay contacto entre ambas, para formalizar el borde urbano.

La segunda cuestión lleva consigo más una postura disciplinar específica que un intento de ensanche a la manera de los planes de la época de la ciudad en crecimiento. La propuesta para el área de nuevo desarrollo de Telde pretende ser una imagen de ciudad que recoja la tradición de las ciudades-plano de la historia de la disciplina urbana a través de la utilización de la edificación residencial como tipos que se extraen del proceso de conformación urbana de Telde. La soldadura con la ciudad actual, mediante la plaza antes definida que resume la jerarquía de los trazados de relación de los lugares centrales Iglesia-plaza y que,

a través de una calle-rambla arbolada va a servir de perspectiva fundamental, saltando sobre la proyectada vía de circunvalación para acceder al nuevo centro de ciudad, para una vez allí desviarse hacia la ciudad histórica con la perspectiva focal de la iglesia de San Juan, principal hito arquitectónico del municipio, todo ello a través del nuevo Sistema General de Espacios Libres (Parque Urbano) de remate del Casco Antiguo.

En el punto nodal de la nueva implantación de la ciudad hay algunos lugares centrales específicos que vienen diseñados como tipologías complejas a nivel proyectual y las calles de relación entre todas las componentes que pretenden superponer una trama en cuadrícula con jerarquías menores que ofrezcan una lectura directa del lugar en que nos encontramos en cada momento.

EL TRATAMIENTO DEL CENTRO DE LA CIUDAD

El área del centro histórico, compuesto en el caso de Telde, por dos barrios, San Juan y San Francisco, que conservan la traza original del siglo XV en su primera implantación de colonización de la isla, fueron los sitios de ocupación inicial de la ciudad y declarados monumentos histórico-artísticos en el año 1977; esta área es tratada como problema específico de la ciudad y recomendado su estudio a una escala más detallada mediante Plan Especial de Reforma Interior y Protección, el cual, realizado por los propios autores del Plan General paralelamente a éste y que, por razones de tramitación administrativa se adelanta en su aprobación definitiva casi dos años.

La posición teórica con respecto al tratamiento del centro histórico de la ciudad que, en este caso, continúa conservando una fuerte centralidad en los niveles funcionales administrativos y culturales básicamente, profundiza en el tratamiento antes detallado para el plan general de proponer la recuperación morfológica del área a través de la

reutilización del patrimonio edificatorio existente en sus principales piezas, para uso público, mediante operaciones de rehabilitación.

El desarrollo del Proyecto del PERIP mostró una característica particular de esta área que era la capacidad del Patrimonio Edificatorio del Casco Histórico para contener en su interior algunas funciones centrales que una política de obra nueva estaba expulsando hacia el exterior del mismo en posiciones periféricas, vaciando de contenido a aquél; el descenso de escala en el proyecto mostró que frente al nuevo centro-ciudad proyectado, había funciones centrales que podrían servir para la revitalización de la vida urbana del casco histórico, convirtiendo éste en centro de funciones complementarias básicamente de representación y culturales.

LOS NUCLEOS SOBRE EL TERRITORIO

Volviendo a reiterar la existencia hacia el exterior de la ciudad central de un número superior a 60 núcleos de población, algunos de ellos en manifiesta competencia con el centro, esparcidos por el territorio municipal y a los cuales había que dar una respuesta desde el plan general. Para ello se adopta un primer criterio basado en el establecimiento de límites claros, físicos o proyectados, que eliminasen el actual conflicto entre usos residenciales y el suelo a proteger. A partir de la delimitación, el problema básico de estos asentamientos es que su dinámica ha impedido la ocupación de suelo para usos colectivos y de equipamiento; existiendo vacíos internos a ellos capaces de acoger esos usos, frente a la técnica de remisión de los mismos a planes especiales para recuperar dichos vacíos, que las dificultades de gestión hacían inoperante, se recurre a la recuperación por compensación directa, a partir del establecimiento del Aprovechamiento Tipo en Suelo Urbano que, por proyectos de reparcelación establezca la participación de la propiedad en dicha recuperación.