

EL PLAN GENERAL DE ORDENACION URBANA DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

(Extracto de la Memoria)

Eduardo Cáceres Morales

El Plan General de Ordenación Urbana de Las Palmas, actualmente en trámite de aprobación, viene a revisar el realizado en 1962, y que ha estado aletargado durante más de veinte años por una aparente falta de voluntad política para revisarlo. De hecho, este propio Plan ha tardado casi seis años en llegar a una aprobación inicial por problemas casi exclusivamente políticos.

El Plan GOU de Las Palmas tiene un marcado carácter reestructurante, con una hipótesis de crecimiento bastante restrictiva, puesto que son más graves los problemas de resolución de los déficit acumulados durante este largo período que los de previsión de crecimiento. Por otro lado, el Plan goza de un carácter marcadamente coyuntural y dinámico (la ciudad posible en ocho años) frente a posibles concepciones de la imagen de la ciudad futura.

The General Urban Ordination Plan for Las Palmas

The «Plan General de Ordenación Urbana de Las Palmas», at present going through approval procedure, revises the previous planning dating from 1962; this revision process has remained in a lethargic state for more than 20 years, due to an apparent lack of political will to undertake it. In point of fact, the present «Plan General» has taken nearly six years to reach its state of «initial» approval, this being due, almost exclusively, to political problems.

The «PGOU» of Las Palmas has a marked restructuring character, and is marked by a rather restricted growth-hypothesis, given that the problems related to the solution of the deficits accumulated during this long period are more important than the ones related to its growth.

On the other hand the Plan has a markedly conjunctural and dynamic character (the possible city within 8 years) vis a vis possible conceptions of the image of the future city.

1. ENFOQUE Y CARACTER DEL PLAN

A la hora de redactar un Plan General, merece la pena plantearnos de qué ciudad estamos hablando e incluso reflexionar en cómo se hace esta propia definición. En otras palabras, cuál es el análisis sobre la ciudad que nos sirve para intervenir en ella.

Estamos actuando —o pretendemos actuar— sobre una ciudad heredada, que tiene una historia de su construcción y que, asimismo, tiene una historia de los sucesivos planes de ordenación y de urbanización que han incidido en mayor o menor medida sobre esa construcción urbana.

Es, por tanto, importante reflexionar sobre esta ciudad heredada y saber qué herencia concreta nos ha dejado el planeamiento pretérito.

Sin embargo, la definición de la ciudad tiene una complejidad de principio: ésta es una realidad social y económica, de una parte, y de otra, una estructura física donde se hace difícil establecer relaciones de causalidad entre los dos ámbitos. Realidad compleja y a la vez unitaria que dificulta la segregación sectorial de aspectos que pueden ser tratados sólo desde la instrumentación legal y administrativa de un Plan de Ordenación.

Estamos en una dialéctica entre determinaciones estructurales y realidades infraestructurales. Y la forma en que tradicionalmente se ha operado es sobre la hipótesis de hacer una división funcional en subsistemas que interpreten un modelo (en muchas ocasiones mecánico) de un organismo complejo.

Pero acaso también existe otra forma de análisis que debe ser contemporánea y complementaria de la anterior. Se trata de identificar el plano de la ciudad no estrictamente como soporte de espacios

Eduardo Cáceres Morales es Catedrático de Urbanística de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Las Palmas.

adaptados y canales de flujos (las vías y entrevías que dijera Cerdá), sino como una estructura de relaciones a la vez funcionales y morfológicas de donde se deduzca una lógica de construcción urbana.

Es decir, se trata de analizar a distintas escalas y se trata de identificar lugares, modos y relaciones que constituyan una arquitectura (arquitectura del plano) que permita determinar el conjunto de elementos organizadores del espacio y la funcionalidad urbana.

La búsqueda de este plano-estructura, a la vez —como se ha dicho—, morfológico y funcional, constituye la idea misma de ciudad que puede combinar la complejidad de su funcionamiento con la lógica de la construcción de la que estamos hablando.

Por otra parte, la herencia del funcionalismo nos tiene acostumbrados a diseccionar a la ciudad en funciones muy rígidas (la residencia, la industria...), y a dicotomizar el espacio entre su centro jerárquico de negocios y funciones dominantes y una periferia donde se localiza preferentemente la residencia. Romper también esta rigidez y esta dualidad y evitar analizar la ciudad por problemas homogéneos es otro esfuerzo básico para el análisis.

Por todo ello, las bases desde donde el análisis y la definición serían válidas, estarían informadas por tres consideraciones fundamentales:

a) La definición del territorio de planeamiento como un conjunto coordinado de actuaciones a distinta escala. Actuaciones que no pretenden dar una imagen única de la ciudad, pero sí estar integradas en una estructura unitaria.

Entender, por tanto, que existen simultáneamente problemas a distinto nivel, desde los estrictamente territoriales hasta los de carácter constructivo directo.

b) La recuperación de la visión múltiple de la ciudad, lo cual tiende a la recualificación de la especificidad de los lugares urbanos y no urbanos.

c) Hablar de la ciudad coyuntural, entendida ésta como una relación entre planeamiento y construcción urbana, producto, en cada momento histórico, de una coyuntura y, por tanto, temporalmente limitada.

Al hilo de esta última consideración habría que tener en cuenta la experiencia planificadora de los planes de ordenación más significativos habidos en la ciudad.

Las Palmas es ciudad de fundación renacentista y, en tanto tal, presentaba una centralidad administrativo-funcional evidente y todas las operaciones que durante los tres primeros siglos de su existencia se llevan a cabo, de alguna forma continúan reforzando esa centralidad alrededor de la plaza de Santa Ana.

La aparente extensión hacia Triana no le confiere un carácter distinto, por la ausencia de una real potencialidad comercial o simplemente por la ausencia de una burguesía que nunca tuvo.

Con el Plan de Laureano Arroyo, de 1898, es la primera vez que se piensa en la ciudad como algo a construir, motivado por la aparición de un

puerto de los negocios y un espacio vacío que hay que llenar. La dimensión urbana —la oferta que se hacía de suelo— y las comunicaciones entre una ciudad vieja y una ciudad nueva eran objetivos básicos de aquella propuesta.

De hecho, aquella propuesta era esencialmente contradictoria, mantenía la centralidad de funciones en el viejo casco y hacía una ampliación (un ensanche) que pretendía ser competitivo con lo ya edificado.

Este esquema planimétrico permitirá que la ciudad se construya por trozos, por «planos de urbanización», donde lo que domina es la relación entre espacio público y espacio privado. La ciudad se construye por pactos. El plan de ordenación es sólo una referencia lejana que legitima la operación.

Es mucho más homogéneo el Plan de Miguel Martín, hecho en 1922, aunque apunta algunas cuestiones de traslado de ciertas funciones centrales, como son el Gobierno Civil y Comandancia de Marina a un nuevo centro, con obvio desplazamiento del tradicional del viejo centro. Pero las pautas de construcción urbana siguen siendo las mismas: la construcción por pedazos de propiedad.

Secundino Zuazo, en 1944, plantea, quizá por primera vez, una construcción de la ciudad desde la arquitectura, desde la morfología. La ciudad es ahora zonificada y se significan algunos lugares que, en principio, coinciden o con la tradición (la ciudad vieja) o con las propuestas de Miguel Martín.

Por lo que también hace Zuazo es insistir sobre la dualidad del centro funcional frente a los grandes paquetes residenciales que aparecen netamente diferenciados.

La situación de posguerra hace inviable la propuesta constructiva de Zuazo, porque de hecho no se construye nada. Se construye, en todo caso, suelo, esto es, ampliación del suelo urbano hacia el mar, consolidando también una vieja propuesta.

Vicente Sánchez de León, en 1962, aparentemente intenta descentralizar la ciudad. Busca un sistema orgánico creando tres grandes centros cívicos: Ciudad Baja (Vegueta), Centro Comercial principal (Juan XXIII) y Centro de Ciudad Alta (plaza de San Benito) y luego una serie de pequeños subcentros.

También la realidad de una ausente política de implementación decidida de equipamientos provoca el que este objetivo quede en mera propuesta. Y, asimismo, lo que sí hace, es la clasificación de suelo en la hipótesis de un crecimiento importante de la ciudad, ahora hacia la Ciudad Alta.

Evidentemente, el crecimiento de 1960-70 desborda todas las previsiones posibles, pero más aún las del Plan, que carente de instrumentos reales de control, lo convertirá en una mera coartada. Se consolida en estos momentos la ciudad desmembrada, donde la construcción aparece inconexa y con grandes diferencias de un lugar a otro.

Si alguna consecuencia habríamos de sacar de esta herencia es el continuo crecimiento de la urbe, en base, sobre todo, al crecimiento del suelo. La dimensión del suelo ofertable es la variable más

significativa del planeamiento, porque se ha carecido de instrumentación o de capacidad de gestión económica –acaso también de voluntad política– para llevar a cabo las propuestas constructivas. La construcción de la arquitectura urbana ha sido siempre por episodios individualizados, producto de los pactos entre el particular y la Administración.

Acabada, sin embargo, la época del expansionismo demográfico y edificatorio, estamos en un momento histórico donde es posible recuperar la situación perdida.

Los objetivos del Plan que ahora se acomete van, en un principio, a canalizar el crecimiento de forma muy selectiva y aún restringida; a organizar una red viaria y, en general, toda la infraestructura en función de esas zonas de crecimiento, y, por último, a recuperar la ciudad.

Si se puede hablar de un nuevo orden urbano, habrá que empezar por recordar lo que ya hemos dicho, que partimos de una actitud que entiende a la propuesta del plan que se hace, como una cuestión coyuntural. Estamos en un tiempo en el que las inversiones, que entendemos son realistas, pueden canalizarse con racionalidad sin las presiones de los tiempos de fuerte expansión.

Estamos, pues, ante una estrategia distinta, donde se trata de recomponer más que de componer de nuevo.

Los objetivos del Plan van también por considerar al territorio del municipio como una unidad que debe ser tratada toda ella con la misma preocupación, sin perjuicio de aplicar instrumentación diferenciada a cada una de sus partes. Romper la tendencia a ser más detallado en los lugares más complejos y dejar el resto del territorio con un alto grado de indeterminación. En este sentido, la preocupación por el suelo llamado no urbanizable ha sido igualmente importante.

Ciudad coyuntural, ciudad aprehensible, territorio unitario, he aquí, quizá, los tres eslóganes que mejor caracterizarían el carácter del plan –ciudad– de ordenación.

2. LA ESTRUCTURA URBANA

La estructura urbano-territorial que se plantea desde el Plan de Ordenación pretende, ante todo, no ser esquemática ni adaptarse a ningún modelo prefijado. En todo caso, es la abstracción de las múltiples determinaciones que inciden sobre el territorio municipal, contemplado todo él como una unidad de tratamiento.

Es posible que fuese necesario hablar –cuando se habla de territorio– de otra estructura que abarca sus límites más allá del municipio, en tanto que la ciudad de Las Palmas juega un papel dentro de la isla o incluso dentro de una hipotética área metropolitana suficientemente significativo como para ello. Los problemas de localización de determinados servicios infraestructurales, tales como el Puerto –cuya dimensión inusitada empieza a ser preocupante– o las propias plantas potabilizadoras, o caso el Campus Universitario, todo ello unido a una red viaria que alimentaría y sería

alimentada desde otras áreas insulares, da motivo para plantearse.

Sin embargo, estamos ante un enfoque escalar distinto, la recomposición de la ciudad, la cualidad del proyecto urbano de Las Palmas permite determinadas limitaciones en cuanto al alcance de la estructura que se proyecta. La repercusión del concepto de ciudad como lugar aprehensible exige, por otra parte, ese reduccionismo que es tal en cuanto que, como decimos, la escala a la que se interviene determina la dimensión de los parámetros a utilizar.

Se ha dicho, además, en otro lugar, que se está proyectando la ciudad coyuntural, la ciudad que es posible construir en un espacio de tiempo corto, pero al tiempo con toda la debilidad que supone el ser muy incisivo y en ocasiones arriesgado en las soluciones que se toman, con lo que caso de no realizarse los elementos significativos de esta estructura, se podría caer en el confusiónismo o la ambigua situación actualmente existente.

En definitiva, estamos ante la ciudad posible y para ella hemos contado con una estructura también posible planteada desde el más elemental de los realismos económico y social.

Queremos referirnos aquí a las decisiones más significativas y, consecuentemente, a los elementos de la estructura urbana que queremos determinar, a través de los documentos-planos básicos.

El primer plano importante es el de Clasificación de Suelo. Se destaca en el mismo los elementos superficiales –las áreas de crecimiento– localizadas en relación al viario y al área construida y consolidada actualmente (véase ilustración núm. 1).

Las tres áreas son, sucesivamente, la de Las Torres-Minilla (la más contigua al área edificada); Tamaraceite, las más autónoma, y Tafira, inserta en una zona de edificación en baja densidad.

La primera observación a hacer es que los puntos de crecimiento consolidan las tendencias que en estos momentos tiene la ciudad. En este sentido no se trata, pues, de alterar las pautas de expansión, sino, en todo caso, estructurarlas.

La dimensión de crecimiento es aproximadamente del 10 por 100 del suelo consolidado (280 hectáreas, frente a 2.700 existentes) y significa, por tanto, que una proporción importante de crecimiento edificatorio y demográfico será absorbido por el área ya edificada. De hecho, la hipótesis que se maneja es que la ciudad actual absorbe del orden del 60 por 100 del crecimiento, mientras el suelo urbanizable, el restante 40 por 100, de un total poblacional cercano a los 150.000 habitantes más, o unas 40.000 viviendas en el año horizonte.

La localización y dimensión de estas áreas pretende, asimismo, romper en lo posible la tendencia al reforzamiento de la tradicional estructura de una área central y dos coronas periféricas. Tanto la actuación de Tamaraceite como la de Las Torres, pretenden competir con la tendencia a la dispersión que se generaba a través de las urbanizaciones marginales y viviendas ilegales. Obviamente, este reforzamiento se ha de consolidar, asimismo, con la localización y realización de un equipamiento y servicios adecuados y, además, con la mejora de la

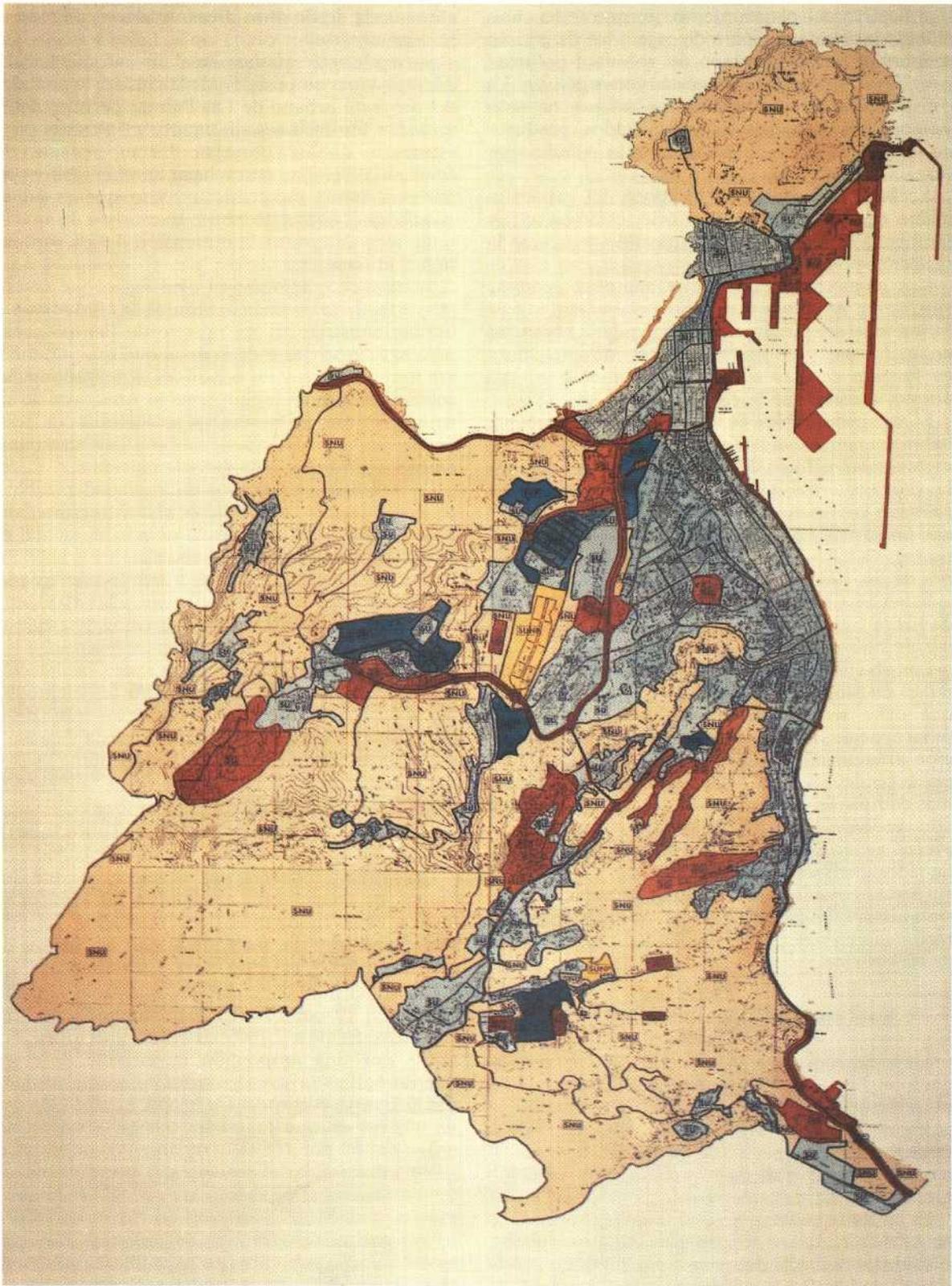


Ilustración 1. *Clasificación del suelo*

accesibilidad; pero es necesario que el éxito de la operación también radique en suponer que estamos en un período de recesión en cuanto a movimientos migratorios hacia el municipio de Las Palmas.

Por tanto, a pesar de lo dicho en el sentido de que el crecimiento es tendencial, también podemos decir que es selectivo y restringido y que se tiende más a la consolidación y organización de lo existente que a crear un nuevo modelo de ciudad.

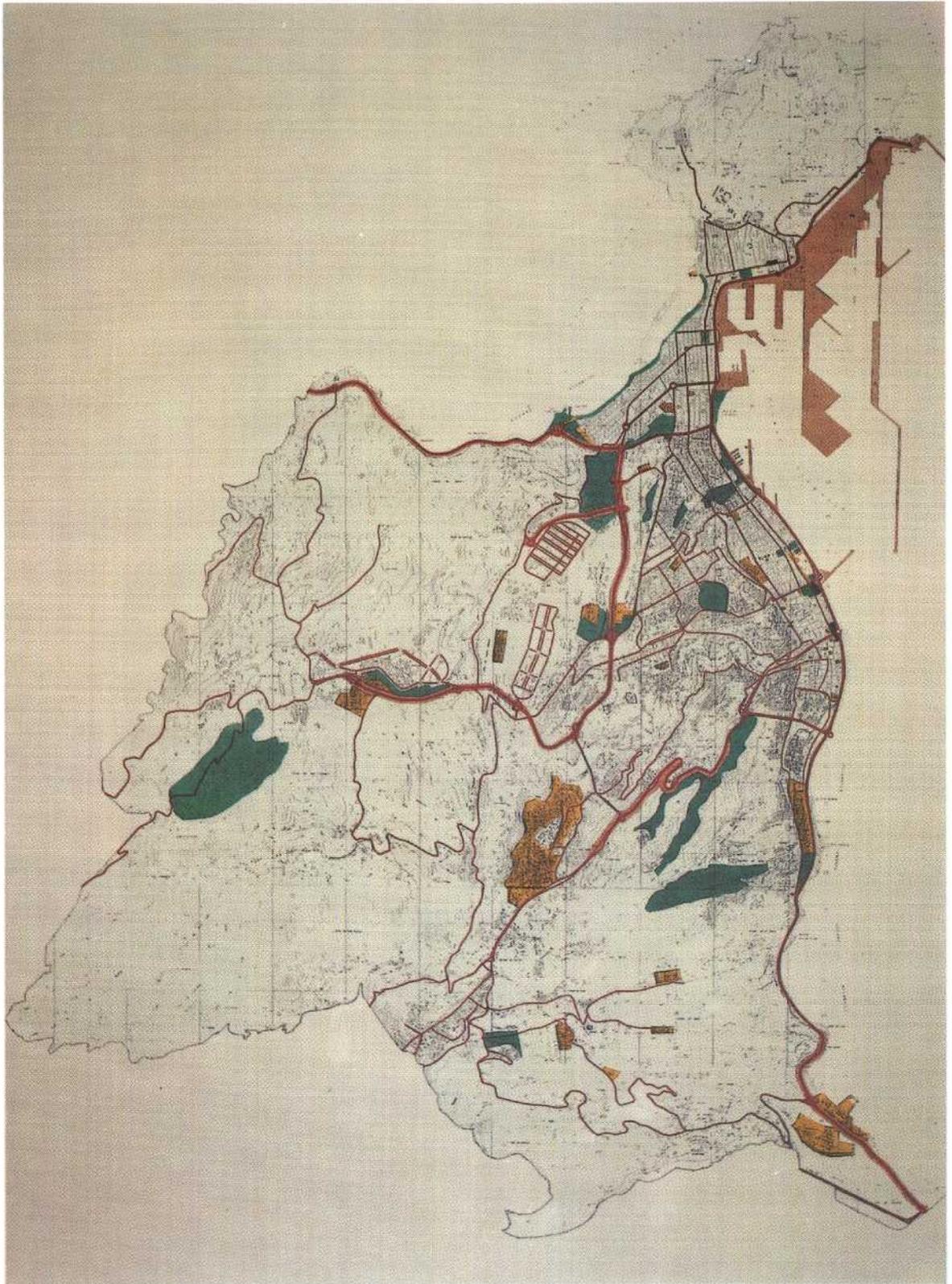


Ilustración 2. *Sistemas generales*

En el segundo plano, aquel de los sistemas generales, se señala con mayor nitidez la red viaria y los elementos puntuales que configuran la ya anunciada estructuración del territorio (véase ilustración núm. 2).

La red viaria que alimenta a este territorio es muy selectiva. Se rechaza, por principio, el intento de dar una accesibilidad generalizada, que podría aumentar la potencialidad de hacer urbanizable cualquier parte del municipio, sobre todo teniendo

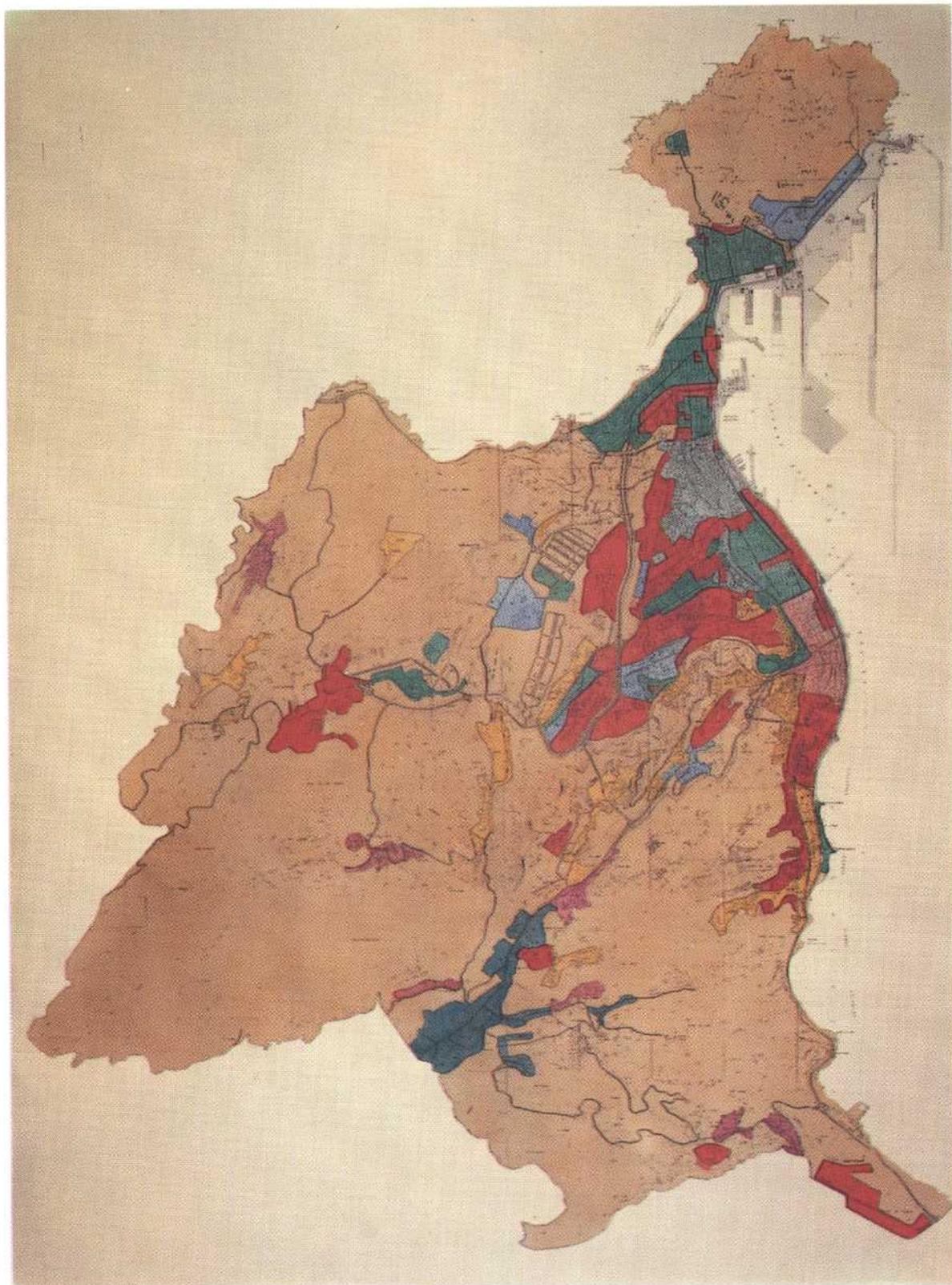


Ilustración 3. *Áreas urbanas y áreas de protección*

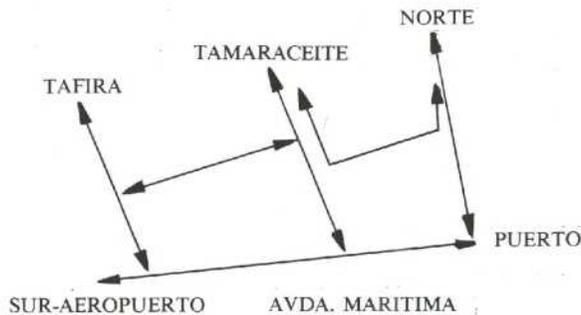


Ilustración 4. Reestructuración de un núcleo rural: La Calzada

en cuenta que no hay usos suficientemente significativos que hagan la competencia a la urbanización.

De lo anterior se deduce que la red viaria está diseñada directamente como apoyo a las zonas de crecimiento y a la organización de lo existente.

El esquema de la red básica que se pretende introducir es el siguiente:



donde las dificultades mayores se centran en la conexión de la autovía del norte y la de la Tafira con la avenida Marítima que han de resolverse a través de obras difíciles.

Otra cuestión significativa respecto a la red viaria es que no pretende ser excesivamente restringida, en el sentido de no cargar todos los flujos de tráfico en las vías significativas, antes al contrario, se pretende tener, como se señala también en el esquema, una red secundaria suficientemente potente como para establecer recorridos alternativos y dar opción a penetrar en el tejido urbano de una forma jerarquizada, pero, al mismo tiempo, versátil y diversificada.

El complemento adecuado a los sistemas lineales es una serie de localizaciones de equipo urbano, bien sea de servicios, tales como los comerciales a

gran escala, bien sea de implementaciones de carácter docente (Campus Universitario), deportivo o cultural en general.

No son casuales ni anecdóticas la localización de las áreas verdes cuya situación estratégica debe



Ilustración 5. Áreas de protección en suelo rústico (no urbanizable)

completar la red anterior. En algunos casos como es la del Campus, o el Barrano de La Ballena, estas zonas verdes van unidas a la actuación diaria y edificatoria.

El tercer documento, la calificación del suelo no urbanizable, pretende presentar a la superficie del municipio organizada merced a los dos grandes usos aparentemente antagónicos, pero que en este caso quieren ser complementarios: las grandes áreas de protección y defensa medio ambiental por sus propias condiciones intrínsecas frente a las áreas edificadas (véase ilustración núm. 3).

La intencionalidad de este plano es señalar el carácter positivo con que se quiere tratar el denominado suelo no urbanizable. Si se quiere, tal como se ha indicado anteriormente, que todo el territorio no sea hipotéticamente urbanizable, deben reivindicarse las condiciones naturales, es decir, reivindicar el suelo como bien de uso.

No obstante, para hacer más incisiva esta consideración, el Plan distingue entre áreas con actua-

ciones pasivas donde la actuación es básicamente protectora, como pueden ser la defensa de las piconeras que rodean La Caldera y Montaña de Bandama; otras áreas donde lo que se defiende es la actividad agrícola –aunque sea en dimensiones reducidas– protegiéndolas de su transformación en solares y, por último, áreas donde pretende directamente urbanizarlas como zonas recreativas.

Obviamente, la consolidación de una política de este tipo requiere de instrumentos que, a veces, se escapan de la capacidad de un plan general, como lo son, por ejemplo, la recuperación urbana de las zonas de la Isleta, o el control de las costas. Ello, no obstante, deben ser objetivos de política urbanística a conseguir a largo plazo.

Es importante tener en cuenta que la capacidad de absorción de población y edificación está bastante en el límite de sus posibilidades, y que en este momento habría que empezar a mirar, con vistas a decisiones supramunicipales, la organización del territorio insular.