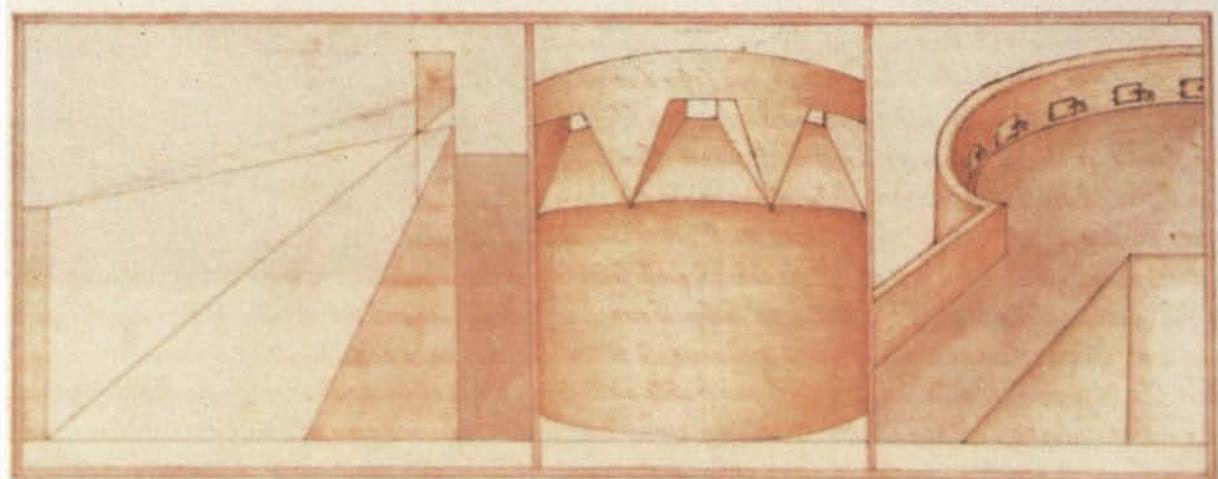
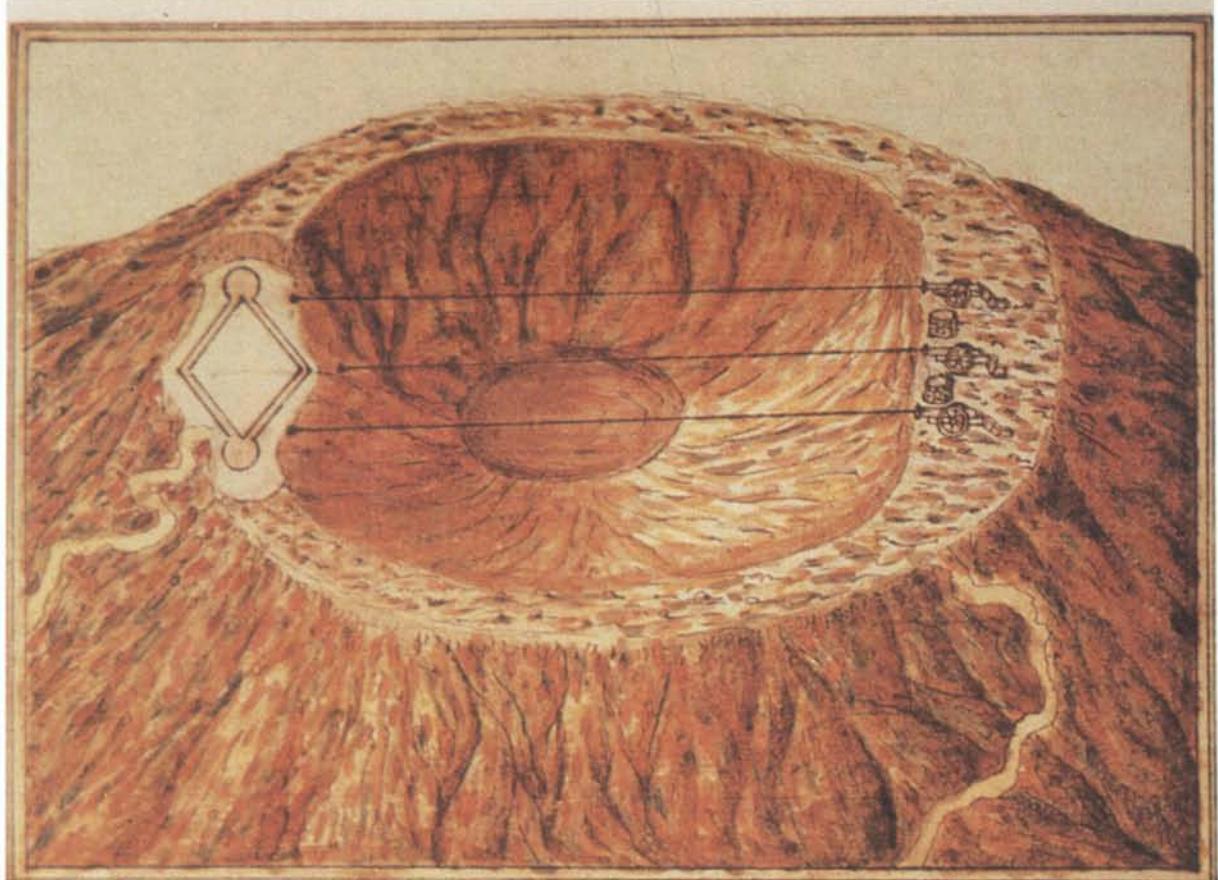


CIUDAD Y TERRITORIO

JULIO-SEPTIEMBRE 1988

NUMERO 77-3/1988



MAP

Ministerio
para las
Administraciones
Públicas

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

ISSN: 0210-0487. CODEN: CITEEL

CIUDAD Y TERRITORIO

JULIO-SEPTIEMBRE 1988

NUMERO 77-3/1988

CONTENIDO

3	CANARIAS: HACIA UN SISTEMA URBANO, SIGLOS XV Y XVI Juan Sebastián López García	59	EL «PROBLEMA DE LA VIVIENDA» Y SU INFLUENCIA EN LA FORMA DE LA CIUDAD: LAS PALMAS 1940-1980 Alfredo Bescós Olaizola
9	LA COLONIZACION ATLANTICA: LAS CIUDADES CANARIAS Juan Ramírez Guedes	67	LAS RAZONES DE UN PLAN: PLAN GENERAL DE ORDENACION URBANA DE TELDE (GRAN CANARIA) 1985-1986 Jesús Alvarez García y Alfredo Bescós Olaizola
17	DEL NUCLEO FUNDACIONAL A LA LAGUNA DEL SIGLO XVI Manuel Bote Delgado	75	EL PLAN GENERAL DE ORDENACION URBANA DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA (Extracto de la Memoria) Eduardo Cáceres Morales
23	LA FORMACION URBANA DE LAS PALMAS: UNA HIPOTESIS DE CIUDAD INFORMAL Eduardo Cáceres Morales	83	EL PLAN ESPECIAL DE REFORMA INTERIOR DEL CENTRO HISTORICO DE SANTA CRUZ DE TENERIFE. UN PLANEAMIENTO VIGENTE Germán J. Delgado Pérez
31	PLAZAS DE LAS PALMAS REFORMADAS DURANTE LA RESTAURACION MONARQUICA Rosario Alemán Hernández	89	REFLEXIONES SOBRE TURISMO, TERRITORIO Y SOCIEDAD DESDE EL PLAN INSULAR DE LANZAROTE Fernando Prats y Felipe Manchón
41	EL PLAN ZUAZO PARA LAS PALMAS Joaquín Casariego Ramírez		EL NUEVO ORDENAMIENTO JURIDICO-URBANISTICO CANARIO Fernando Santana Arozena, Antonio Domínguez Vila y Javier Ruiloba Santana
51	LA VALIDEZ DE UNA POLITICA DE DEFENSA DE LOS CENTROS HISTORICOS: LOS ASPECTOS LEGALES Y DE ORDENACION M. Isabel Navarro Segura	103	

EDICION: Instituto Nacional de Administración Pública • DIRECCION DE LA REVISTA: Fernando de Terán
• REDACCION Y COORDINACION: Centro de Estudios para la Administración Local

• Adjunto a la Dirección de la revista: Joaquín Jalvo • Secretaría de Redacción: Mercedes de Lope y Luis Sanz
COMITE DE REDACCION: Presidente: Luciano Parejo Alfonso, Presidente del INAP
• Vicepresidente: Javier García-Bellido, director del C.E.A.L. • Vocales: Enrique Bardaji, Jordi Borja, Carmen Gavira, Laureano Lázaro, Jesús Leal, José Mañas y Carlos Sambricio

CONSEJO ASESOR: Antonio Bonet, Manuel Castells, José Antonio Fernández Ordóñez, Eduardo García de Enterría, Josefina Gómez Mendoza, Fernando González Bernaldez, Jorge Enrique Hardoy, Juan Navarro Baldeweg, Manuel Ribas Piera y Ramón Tamames

COLABORADORES CORRESPONSALES: Giuseppe Campos Venuti (Italia), Samuel Jaramillo (Colombia), Claude Lelong (Francia), Jaime Matas (Chile), Rubén Pesci (Argentina), Nuno Portas (Portugal), Allan Randolph Brewer (Venezuela), Agustín Rodríguez Bachiller (Reino Unido), Roberto Segre (Cuba) y Gustavo Bacacorzo (Perú)

Dirección, Redacción y Administración: Centro de Estudios para la Administración Local, I.N.A.P., Santa Engracia, 7. 28010 MADRID. Tel. 446 17 00 • Diagramación: Olegario Torralba

• Cuidado de la edición: Carlos Menor Cassy. Publicaciones I.N.A.P.

• Producción gráfica: Boletín Oficial del Estado. Trafalgar, 27-29. 28010 MADRID

• Depósito legal: M 10422/1970 • CODEN: CITEEL • ISSN: 0210-0487. NIPO: 329-88-007-5

Suscripciones: cuatro números anuales: 3.000 ptas. Número doble: 1.600 ptas. Suscripción estudiantes: 2.500 ptas.

No se mantendrá correspondencia en relación con los trabajos no solicitados.

CANARIAS: HACIA UN SISTEMA URBANO, SIGLOS XV Y XVI

Juan Sebastián López García

Si se prescinde de las estructuras protourbanas aborígenes, el urbanismo canario –como el americano– es relativamente reciente. El presente artículo trata de encontrar una aproximación al modelo de sistema urbano insular en los casi dos siglos que suceden tras el inicio de la conquista.

El sistema urbano canario ha sido consecuencia de una adaptación a un territorio insular y a las formas administrativas de incorporación y colonización, ejemplo de las tensiones políticas, económicas y sociales interinsulares, que hacen oscilar la hegemonía de las ciudades principales en ese momento. Una red primaria de asentamientos estratégicos, agrícolas y ribereños, actuarán como soporte sobre la que evolucionará la ocupación espacial del territorio.

The Canary Island: Towards an urban system (XV-XVI centuries)

With the exception of aboriginal protourban structures, canary island urban development is relatively recent. This paper tries to find an approach to a model of the insular urban system, during the two centuries immediately after the start of the Conquest.

The canary island urban system, has been a consequence of a Conquest of an insular territory, and of administrative formulae for incorporation and colonization, which reflect the political, socioeconomic, interinsular tensions, that make for the oscillation of the hegemonic primacy as between the main towns within the region.

El presente artículo trata de encontrar un esquema de trabajo que introduzca de forma general al sistema urbano que se genera en Canarias después de la conquista. Sin llegar a conclusiones definitivas, se aprecian variantes en las diferentes etapas resultantes del período que es objeto de estudio, desde los primeros años del siglo xv hasta fines del siglo xvi. En líneas generales, las relaciones administrativas, económicas y sociales de las islas entre sí y con el exterior, van tramando las condiciones que posibilitan el desarrollo de un sistema urbano peculiar para las islas.

Juan Sebastián López García es profesor de Historia del Arte y la Arquitectura en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Las Palmas.

1. FACTORES DE LA GENESIS

Si descontamos las estructuras protourbanas prehispánicas el urbanismo canario es relativamente reciente. Cuentan con poco más de quinientos años las ciudades más antiguas del archipiélago, fruto de los primeros asentamientos humanos realizados en plena conquista o en el momento posterior de su repoblación.

La evolución cronológica de la incorporación a la Corona de Castilla de las diferentes islas va marcando el proceso de conformación del sistema urbano. En este sentido se constituyen dos ciclos, fruto de una situación administrativa: uno, cronológicamente el primero, en los núcleos de las islas de señorío, y otro, en las de realengo. Sabido es que la Corona de Castilla asume la conquista directa

del archipiélago con la isla de Gran Canaria en 1478, cuando ya, con régimen señorial, tenía el vasallaje de El Hierro, Fuerteventura, La Gomera y Lanzarote. De este hecho se desprenderá una doble jurisdicción administrativa que no desaparecerá hasta la abolición de los señoríos en las Cortes de Cádiz (1811).

2. ISLAS DE SEÑORIO

Los primeros asentamientos, correspondientes a las islas de señorío, se pueden iniciar en 1402 con la arribada de Jean Béthencourt y concluirlo en 1478-1483 con la conquista de la primera isla realenga. En este periodo surgen las «villas de señorío». Precedente destacable es El Rubicón, al sur de Lanzarote, tenido por el primer enclave europeo de Canarias. Designado cabecera del obispado de las islas y «ciudad» por decreto papal, es la urbe utópica que no prosperó más allá de la teoría de las bulas. La realidad que se conformó tuvo por asentamientos básicos a Betancuria, San Sebastián, Teguise y Valverde, como centros de Fuerteventura, La Gomera, Lanzarote y El Hierro.

El sistema de asentamientos correspondiente a las islas de señorío es monofocal. Una entidad de población concentrará todas las funciones: de centro de la administración señorial (secuela de un régimen feudal), cabildo, escribanías, parroquia, etc., con ámbito insular. Este modelo centralizado intentó controlar la libre distribución del poblamiento; como ejemplo se cuenta con un acuerdo del cabildo mayorero que ordena a todos los vecinos de Fuerteventura habitar en su capital (Betancuria). Esta tendencia, unida a las fuertes diferencias económicas que devendrán entre las islas de señorío y realengo (al incorporarse éstas), motivarán un traspase migratorio del primer grupo de islas al segundo. El esquema monofocal se mantendrá en los siglos xv y xvi; la localización preferencial será en el interior de la isla, a excepción de San Sebastián de la Gomera con posición portuaria. En el sistema urbano en estas islas faltarán los asentamientos de cierta entidad que alteren a lo largo del quinientos el esquema inicial, si bien se pueden señalar núcleos secundarios como Haría al norte de Lanzarote, Hermigua y Vallehermoso en La Gomera o La Oliva y Pájara en Fuerteventura.

3. ISLAS DE REALENGO

El segundo ciclo de asentamientos, coincidente con la incorporación de las islas de realengo, completa el sistema urbano de Canarias desde fines del siglo xv, con la conquista de Gran Canaria, San Miguel de La Palma y Tenerife (1478-1496), islas que van a ejercer una fuerte atracción sobre las restantes.

3.1 Gran Canaria

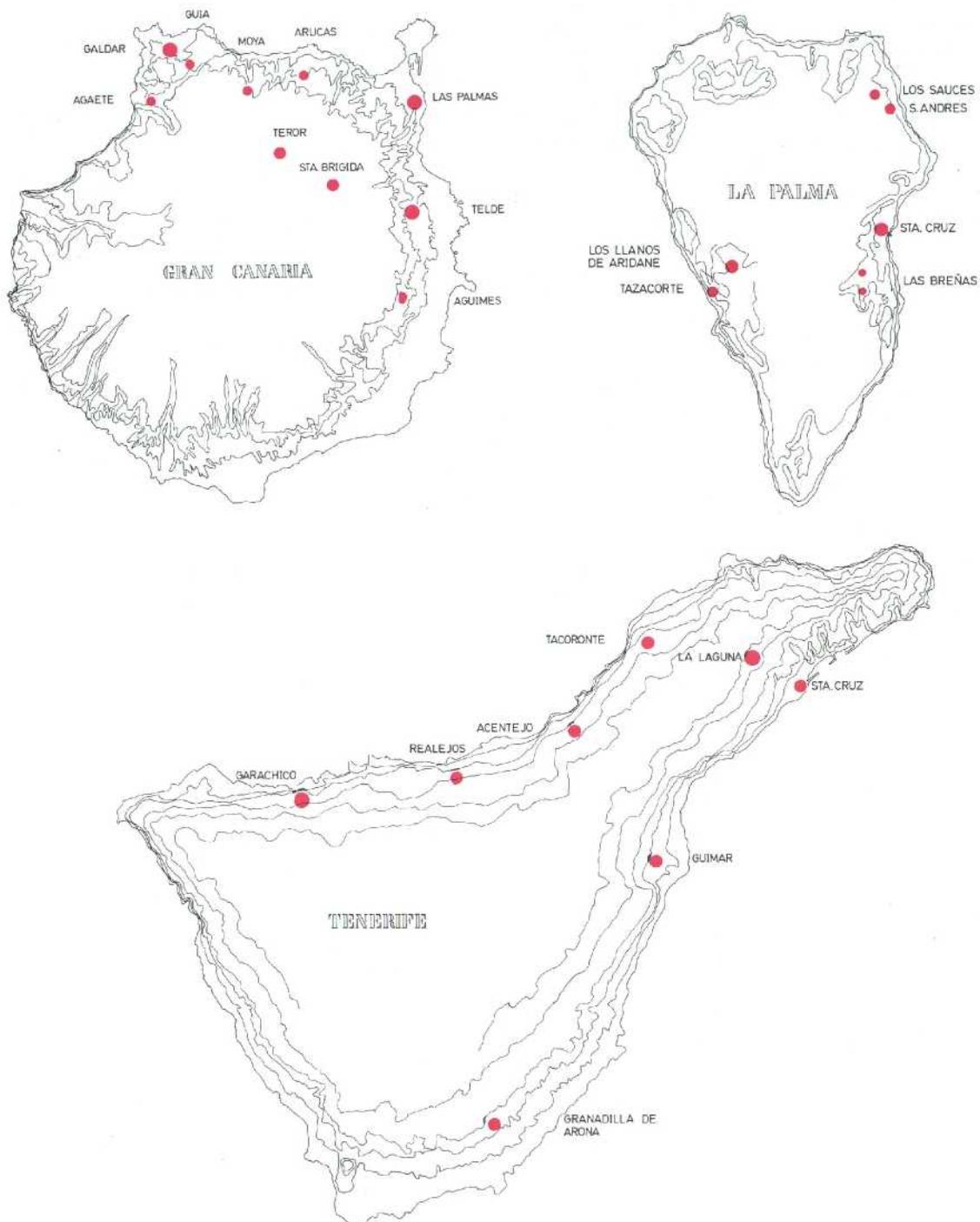
Con la conquista de Gran Canaria (1478-1483) comienza la urbanización en tierras realengas. En el improvisado campamento que se levantó cer-

cano al lugar del desembarco, junto al barranco de Guiniguada, surge Las Palmas, la primera ciudad realenga fundada en Canarias.

El modelo que servirá de base de lo que será el sistema urbano de Gran Canaria se puede periodizar en tres etapas en la primera centuria tras la conquista. La red primaria y básica de asentamientos de la isla, que soportará toda la evolución posterior, se estructura en la etapa 1483-1500, respondiendo a un esquema triangular. Tres focos en un territorio que se organizó tripartitamente, basado en la nueva fundación, fruto del desembarco castellano y en la continuidad de las dos poblaciones prehispánicas de mayor importancia: Gáldar y Telde (situadas al norte y sur respectivamente). Acabada la conquista, Las Palmas pierde su carácter estratégico militar, que motivó su localización, para convertirse en centro administrativo. Las instituciones que tendrán sede en Las Palmas la convertirán, no sólo en la capital de Gran Canaria, sino del archipiélago: Cabildo de la isla, Obispado (traslado desde Rubicón-Lanzarote), Inquisición, Juzgado de la Santa Cruzada, Real Audiencia de Canarias. Por su parte, Gáldar y Telde serán las cabeceras de los beneficios más antiguos (Santiago de los Caballeros y San Juan Bautista), varas de justicia y alcaldías, distritos de repartimientos y escribanías del interior de la isla; demarcaciones territoriales que se fundamentaban sólidamente en las jurisdicciones prehispánicas de ambos guanartematos. En estos tres lugares se localizan importantes repartimientos, tierras donde se cultiva la caña de azúcar por lo apropiado de sus condiciones naturales: fecundas vegas en zona cercana a la costa, clima adecuado y agua necesaria.

La segunda etapa viene marcada por el apogeo económico de la explotación de la caña de azúcar. Este periodo se inicia hacia el año 1500 y culmina en el año 1550, momento en que la competencia americana rompe el monopolio azucarero canario. Las inversiones donde está presente, como en épocas anteriores, el capital extranjero, son atraídas por las zonas propias para el cultivo de la caña, desarrollándose una red secundaria de asentamientos: Agaete, Agüimes, Arucas, Guía y Moya. Por condiciones climáticas y suelo, el norte sigue siendo favorecido en las roturaciones. La presencia de ingenios y máquinas (la industria de la época) con la población de propietarios, aparceros, arrendatarios, mercaderes, transportistas, artesanos, jornaleros, esclavos, etc., fueron el embrión de muchos de estos pueblos. El propio Obispado, en respuesta a este cambio demográfico, crea varias ayudas de parroquias, anejas a los beneficios primados, así La Concepción de Agaete, Santa María de Guía, La Candelaria de Moya y San Juan Bautista de Arucas (sufragáneas las primeras de Gáldar y las últimas de Las Palmas).

La tercera etapa cubre el periodo 1550-1600. La crisis de la caña de azúcar y el avance de la colonización de tierras favorecen la ocupación espacial del interior de la isla, en zonas más altas, donde ya se habían producido repartos de tierras y algunas roturaciones. En esta cota, de medianías,



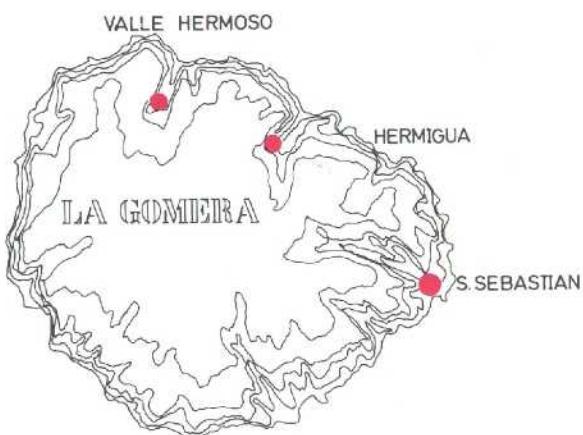
la economía se fundamenta en el cultivo de hortalizas y cereales, ocupando la parte más húmeda de la vertiente norte de Gran Canaria y algún núcleo orientado hacia el sur. Son prototípicos los asentamientos de Teror y Santa Brígida (localidad ésta conocida en la documentación de la época por La Vega), así como San Bartolomé de Tirajana en el sur de la isla, zona que continuará con escasa población durante varios siglos.

Al finalizar el siglo XVI, Gran Canaria presenta un sistema urbano centrado en la ciudad de Las Palmas, núcleo que ha ido perdiendo importancia a nivel de Archipiélago ante el avance de San Cristóbal de La Laguna en Tenerife. Sin embargo,

en el interior de la isla siguen destacando Telde, Gáldar y Guía, Arucas, Agüimes, La Vega, Teror, etcétera.

3.2 La Palma

San Miguel de La Palma queda incorporada en el año 1493. Tras la conquista se consolida el asentamiento básico de la isla, la «Villa de Apurón» que pronto pasó a denominarse Santa Cruz de La Palma. En la elección de su emplazamiento privó su posición marítima, junto al mejor fondeadero. Esta ciudad tendrá un considerable desarrollo en el quinientos, convirtiéndose en uno de los



núcleos más poblados e importantes de Canarias. A su papel de capital y centro de una isla con activo comercio de vino y azúcar, une alguna otra prerrogativa de alcance regional como el Juzgado de Indias, que tendrá allí su sede hasta su traslado a Tenerife.

El sistema urbano básico de La Palma aparece definido en las primeras décadas del siglo xvi, no experimentando variación a lo largo de la centuria, por lo que no precisa de periodizaciones para su comprensión. El resultante, de una forma gráfica y atendiendo a la figura de la isla, es un esquema angular con foco central e islotes dispersos. El foco central se localizó, lógicamente, en la ciudad de Santa Cruz de la Palma (cabeza administrativa, militar, religiosa, comercial, etc.). Del mismo

parten dos ejes hacia las entidades secundarias más pobladas del interior; uno hacia el poniente, Valle de Aridane, donde se asentará Los Llanos con las importantes haciendas de Argual y Tazacorte; el otro eje, hacia el norte, tiene por extremo a San Andrés y Los Sauces, pasando por Puntallana, tierras de ingenios de azúcar. San Andrés, aparte del título de villa, contó con escribanía en época temprana. Un tercer nivel de entidades de población tendrá un mayor desarrollo en el siglo xvii, aunque ya aparecen núcleos incipientes en el quinientos: Barlovento, Breña Alta, Breña Baja, Garafía, Mazo, Puntagorda, Tijarafe, etc.

El sistema urbano de la isla de San Miguel de La Palma permanecerá intacto en el periodo que cubre el presente trabajo, consolidándose, además

de la primacía de la capital, dos centros comarcales, uno en Los Llanos de Aridane y otro en San Andrés y Sauces, como terminales de los dos ejes más importantes que irradian de Santa Cruz de La Palma.

3.3 Tenerife

La isla de Tenerife completa el ciclo de la conquista de Canarias en el año 1496. Su primer asentamiento se generó en un llano alto, repitiendo el emplazamiento interior que ya había tenido Betancuria, Teguise y Valverde (villas de señorío) y no el portuario de Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de la Palma (realengas). San Cristóbal de La Laguna, capital de Tenerife, sede del cabildo y de la primera parroquia, tendrá una rápida evolución, llegando a ser la ciudad más poblada del archipiélago a fines del siglo XVI, momento en el que intentó convertirse de facto en capital de Canarias, atrayéndose competencias y funciones que tenían su sede en otras islas realengas, básicamente en Gran Canaria.

La primera etapa de los asentamientos de Tenerife se puede concretar entre los años 1496-1500. Los acontecimientos bélicos de la conquista ya habían dado un mayor protagonismo al eje de la isla, formado por el puerto de Añazo (Santa Cruz), Llano de Aguere (La Laguna), Acentejo y el Real de Taoro (Realejo de Arriba), lo que en parte se traducirá en las primeras localizaciones. El primer asentamiento estable de Tenerife fue la ciudad de San Cristóbal de La Laguna, que se constituyó como indiscutible centro insular, mientras los núcleos de tradición guanche no alcanzan en este período inicial la notoriedad que en Gran Canaria tuvo Gáldar y Telde. El sistema tenerfeño se puede considerar «nuclear», en torno a la ciudad de La Laguna, con la presencia de algún «islote de sustrato», basado en las demarcaciones de los antiguos menceyatos guanches. El «islote» más importante se localizará en Taoro (Realejo de Arriba), mientras en los demás, la población pre-hispánica que superó la conquista está dispersa. El proceso de repoblación se está organizando aún.

En el período 1500-1550 se asiste a un rápido desarrollo de la isla de Tenerife. A partir del año 1500 (como ocurrió en Gran Canaria) la isla se repuebla con mayor celeridad. La ciudad de San Cristóbal de La Laguna refuerza su papel como cabeza del territorio insular y el avance de colonización, estimulado por los repartimientos del espacio de tierras, se consolida en este momento. El sistema urbano de Tenerife resulta complejo y variado, con un mayor reparto de funciones, que en el caso de Gran Canaria recaían exclusivamente en Las Palmas. En 1515, atendiendo a los datos que facilita el obispo Vázquez de Arce, la situación se ha transformado notablemente, persistiendo el sistema nuclear (beneficio matriz de La Laguna) con el apoyo de un núcleo de sustrato (beneficio de Taoro, Realejo de Arriba), Santa Cruz, El Sauzal, Tacoronte y Taganana son poblaciones que han adquirido importancia. San Cristóbal de La Laguna, por su posición interior precisó de un

puerto, lo que favoreció el crecimiento de Santa Cruz. El Sauzal, Tacoronte y Taganana destacan como centros agrícolas, dedicados al cultivo de la caña de azúcar y viñedos. Otro foco lo constituye Taoro, donde El Realejo de Arriba cede ante el progreso de La Orotava, destacando también El Realejo de Abajo. Otra novedad la constituye el desarrollo de Garachico, que primero se gestó en San Pedro de Daute, así como Icod de los Vinos y Buenavista. En el sur de Tenerife sigue predominando la dispersión en Adeje, Abona y Güímar. En esquema, gráficamente, lo resultante de este segundo período se puede considerar nuclear-radial (La Laguna: Güímar, El Sauzal, Tacoronte y Taganana) con dos vectores de salida al mar, uno hacia el E (el puerto de Santa Cruz) y el segundo hacia el O (puerto de Garachico, con apoyo en Icod de los Vinos y Taoro). En el sur, Adeje y Abona siguen actuando como núcleos de sustrato.

La segunda mitad del siglo XVI (1550-1600) contempla la ampliación de la situación anterior con la ocupación espacial de las tierras del sur, que por primera vez obtienen jurisdicción administrativa eclesiástica. El desarrollo de Adeje, Chasna (actual Vilaflor) y Granadilla motiva la creación del beneficio de Abona, tomándose una vez más el topónimo guanche del correspondiente menceyato para dar nombre a la demarcación. En el norte, Garachico terminará por absorber las funciones de San Pedro de Daute; mientras aumenta el apogeo del puerto de Santa Cruz y el desarrollo de nuevos núcleos como La Victoria y San Juan de la Rambla.

Tenerife culminará el siglo XVI con un sistema urbano más complejo que las restantes islas, con un número superior de núcleos de relativa importancia. La isla, y con ella su capital, San Cristóbal de La Laguna, viven una coyuntura de auge.

4. APROXIMACION AL MODELO INSULAR

Después del análisis individual de cada isla, se hace necesario señalar de forma global qué situación hay a nivel general de archipiélago. Pareciera que en el sistema urbano de Canarias a lo largo del quinientos privara un modelo policéfalo, entendido como un reparto de funciones entre las diversas capitales insulares, principalmente Las Palmas de Gran Canaria, San Cristóbal de La Laguna y Santa Cruz de La Palma, rectoras de islas administradas directamente por la Corona.

Aceptándose la policefalia como modelo de mayor vigencia a lo largo del siglo XVI, esta centuria, ni tampoco la anterior, ofreció un ambiente homogéneo. Desde principios del siglo XV hasta 1478-1483 el sistema se va conformando en torno a las modestas «villas de señorío», administradoras del territorio isleño parcialmente conquistado. Con el inicio de la conquista realenga, Gran Canaria y su capital, Las Palmas, se beneficia de su antigüedad como primera incorporación directa de la Corona, con lo que desde 1483 hasta el primer cuarto del siglo XVI logran una acumulación de funciones, favorecidas por la inexistencia de otras alternativas y la voluntad de

vaciar de contenido las islas de señorío, gesto que se ve claro en el traslado del Obispado desde Rubicón en 1485. Las Palmas de Gran Canaria se convierte en cabeza de un modelo metropolitano para Canarias, cúspide de su incipiente sistema urbano.

Con la conquista de San Miguel de La Palma y Tenerife, una vez superada la ventaja cronológica que sobre ellas tenía la anterior incorporación de Gran Canaria y culminando la ocupación de su espacio con el extraordinario desarrollo que adquiere Santa Cruz de La Palma y San Cristóbal de La Laguna, Las Palmas de Gran Canaria cedió su papel hegemónico. Al entrar en crisis el papel de Las Palmas como centro metropolitano, se rompe el modelo inicial monocéfalo y se sustituye por un nuevo modelo, policéfalo o tricéfalo, al intervenir las otras dos capitales de islas realengas; esta situación es la que perdura a lo largo del siglo XVI, pero con una clara tendencia de ruptura por parte de La Laguna que intenta atraerse para sí funciones que desempeñaban otras ciudades canarias. A

finales del siglo XVI (límite que se ha impuesto este artículo) queda planteada la voluntad de San Cristóbal de La Laguna de asumir en su beneficio el sistema metropolitano, pero en esta ocasión siendo ella su vértice. En esta línea se atrae a los capitanes generales (presidentes de la Audiencia), Juzgado de Indias, etc., apoyados en la supremacía económica (producción de vinos) y demográfica de Tenerife. El proceso de este nuevo modelo metropolitano sólo queda planteado a fines del siglo XVI; su desarrollo será posterior y perdurará en el siglo XIX («pleito insular») como consecuencia de un fenómeno ya iniciado en el quinientos.

El sistema urbano canario será, por lo tanto, consecuencia de la ocupación de un territorio insular, y discontinuo. Las formas administrativas de repoblación e integración expresan las tensiones políticas, económicas y sociales interinsulares que harán oscilar la balanza hegemónica entre sus distintos núcleos urbanos. Sobre una red primaria de asentamientos estratégicos, agrícolas y ribereños evolucionará la ocupación espacial del territorio.

BIBLIOGRAFIA

ALEMAN, J. A.; BERGASA, O.; GARCIA MARQUEZ, F., y REDONDO, F. (1978): *Ensayo sobre Historia de Canarias*. Taller de Ediciones J. B. Madrid.

AZNAR VALLEJO, E. (1979): *La organización económica de las islas Canarias después de la conquista (1478-1527)*. Mancomunidad de Cabildos de Las Palmas. Las Palmas de Gran Canaria.

- (1983): *La integración de las islas Canarias en la Corona de Castilla (1478-1520)*. Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla-Universidad de La Laguna. Sevilla.

BENITEZ INGLOT, L. (1950): «El derecho que nació con la conquista. La Audiencia», en *El Museo Canario*, 33-36. El Museo Canario. Las Palmas de Gran Canaria.

CACERES MORALES, E. (1977): *Plan, Planeamiento. Planeamiento en Canarias*, vol. II. Colegio Oficial de Arquitectos de Canarias. Las Palmas de Gran Canaria.

CAMACHO Y PEREZ GALDOS, G. (1961): «El cultivo de la caña de azúcar y la industria azucarera en Gran Canaria (1510-1525)», en *Anuario de Estudios Atlánticos*. 7. Patronato de la Casa de Colón. Madrid-Las Palmas.

DARIAS Y PADRON, D. V. (1980): *Noticias generales históricas sobre la isla del Hierro* (2.ª edición). Goya Ediciones. Santa Cruz de Tenerife.

DE LA ROSA OLIVERA, L. (1978, a): *El siglo de la conquista*. Cabildo de Tenerife. Santa Cruz de Tenerife.

- (1978, b): *Estudios Históricos sobre Canarias Orientales*. Mancomunidad de Cabildos de Las Palmas de Gran Canaria.

DIAZ HERNANDEZ, R. (1982): *El azúcar en Canarias (siglos XVI-XVII)*. Mancomunidad de Cabildos. Las Palmas de Gran Canaria.

DIEGO CUSCOY, L. (1968): *Los Guanches. Vida y cultura del primitivo habitante de Tenerife*. Museo arqueológico de Tenerife. Santa Cruz de Tenerife.

FERNANDEZ MARTIN, L. (1975): «Aspectos económicos, administrativos y humanos de la diócesis de Canarias en la segunda mitad del siglo XVI», en *Anuario de Estudios Atlánticos*. 25. Patronato de la Casa de Colón. Madrid-Las Palmas.

LADERO QUESADA, M. A. (1979): *Los primeros europeos en Canarias (siglos XIV-XV)*. Mancomunidad de Cabildos. Las Palmas de Gran Canaria.

LOBO CABRERA, M. (1979): *Grupos Humanos en la Sociedad Canaria del siglo XV*. Mancomunidad de Cabildos de Las Palmas de Gran Canaria.

LORENZO RODRIGUEZ, J. B. (1975): *Noticias para la historia de La Palma*. (Col. «Fontes rerum canariorum»). vol. XIX. Instituto de Estudios Canarios. Cabildo de La Palma. La Laguna.

MARTIN DE GUZMAN, C. (1984): *Las culturas prehistóricas de Gran Canaria*. Excelentísimo Cabildo Insular de Gran Canaria. Madrid.

MARTIN RUIZ, J. F. (1978): *El NW de Gran Canaria: un estudio de demografía histórica (1485-1860)*. Mancomunidad de Cabildos de Las Palmas de Gran Canaria.

MORALES LEZCANO, V. (1966): *Síntesis de la historia económica de Canarias*. Aula de Cultura de Tenerife. Santa Cruz de Tenerife.

MORALES PADRON, F. (1961-1962): «Canarias en el archivo de protocolos de Sevilla», en *Anuario de Estudios Atlánticos*. 7 y 8. Patronato de la Casa de Colón. Madrid-Las Palmas.

- (1978): *Canarias: crónicas de su conquista*. El Museo Canario. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

PERAZA DE AYALA, J. (1977): *El régimen comercial de Canarias con las Indias en los siglos XVI, XVII y XVIII*. Universidad de Sevilla. Sevilla.

RUMEU DE ARMAS, A (1948): *Piraterías y ataques navales contra las islas Canarias*, t. II, 1.ª parte. Instituto «Jerónimo Zurita». C.S.I.C. Madrid.

- (1975): *La conquista de Tenerife (1494-1496)*. Aula de Cultura de Tenerife. Santa Cruz de Tenerife.

SANCHEZ DONCEL, G. (1978): «Don Fernando Vázquez de Arce, Prior Osma y Obispo de Canarias», en *Anuario de Estudios Atlánticos*. 24. Patronato de la Casa de Colón. Madrid-Las Palmas.

SANCHEZ HERRERO, J. (1976): «Aspectos de la organización eclesiástica y administración económica de la diócesis de Canarias a finales del siglo XVI (1575-1585)», en *Revista de Historia Canaria*, t. XXV, núm. 170, pp. 71-90. Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de La Laguna. La Laguna.

TORRIANI, L. (1959): *Descripción e Historia del Reino de las islas Canarias*, trad., intr. y notas de A. Ciuranescu. Goya Ediciones. Santa Cruz de Tenerife.

TRUJILLO CABRERA, J. (1969): *Episodios gomeros del siglo XV*. Ed. Gráficas Tenerife. Santa Cruz de Tenerife.

LA COLONIZACION ATLANTICA: LAS CIUDADES CANARIAS

Juan Ramírez Guedes

La colonización de las islas del Atlántico corresponde a la primera fase de la expansión ultramarina hispano-portuguesa; como tal, y en el caso español, la experiencia de la fundación de las ciudades coloniales canarias representa un episodio de transición en el proceso constitutivo de las pautas fundamentales del urbanismo hispanoamericano.

La práctica fundacional y transformativa de las ciudades canarias se articula en torno a mecanismos de conformación morfológica que, vinculados en algunos casos a la tradición de la malla ortogonal y en otros a la configuración del espacio urbano mediante operaciones arquitectónicas singulares, ofrecen una cierta especificidad, contradictoria y ambigua, propia del carácter preliminar y fronterizo de la ciudad canaria de colonización, entre la inercia medieval y la proyección renacentista.

LA génesis de los asentamientos hispano-portugueses en las islas atlánticas se localiza en el origen de la vasta empresa de la expansión colonial europea, constituyendo la toma de posesión y poblamiento de estos archipiélagos el primer paso para la más compleja tarea de la apertura y dominio del océano Atlántico y sus rutas de navegación, conducentes al continente americano y a la circunvalación de África. Aunque la iniciativa colonial europea española y portuguesa en estas islas se presenta como una empresa o una serie de empresas que encuentran su razón de ser en la propia puesta en explotación de sus territorios, desde los inicios ostenta también un

The colonization of the atlantic: the Canary Island cities

The colonization of the atlantic island corresponds to the first phase of spanish and portuguese overseas expansion; thus, in the spanish case, the canary colonial city foundation experience, represents a transitional episode in the constitutive process of basic spanish-american town planning patterns.

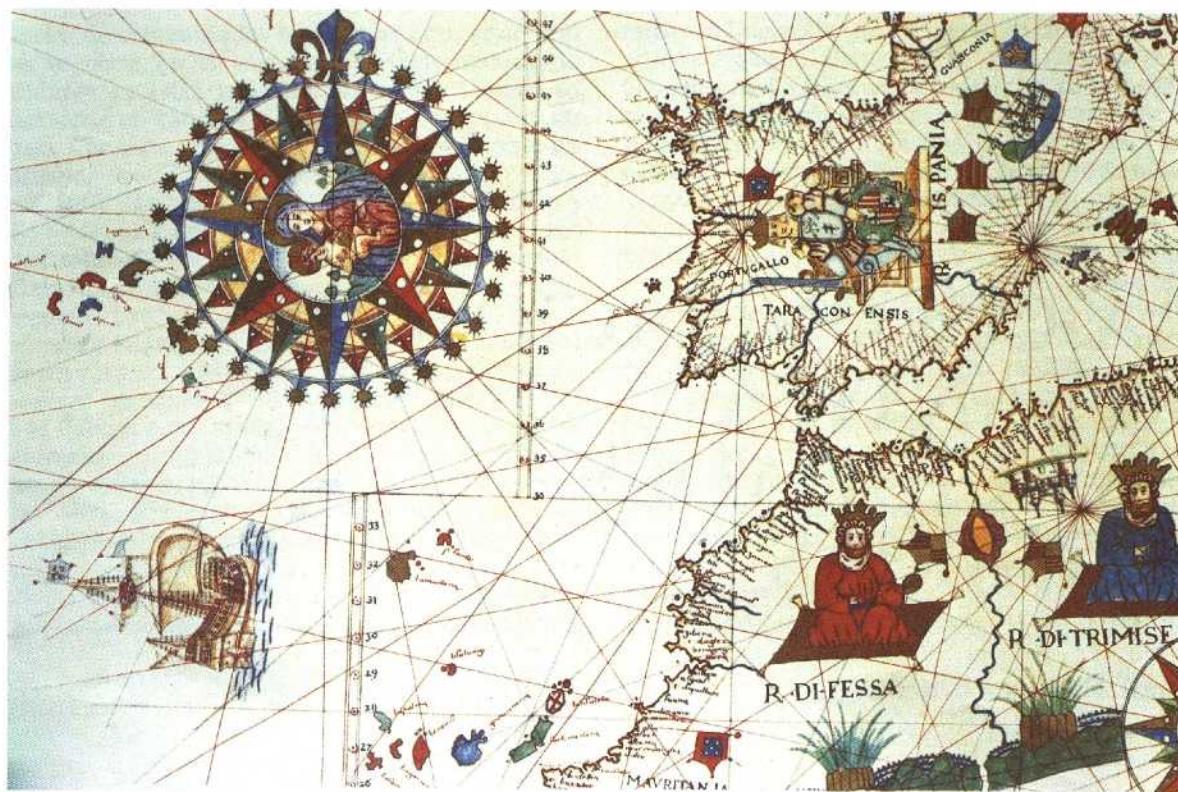
In the canary islands cities, the foundational and transformative practice, adopts itself to morphological conformation rules, that are tied to the right-angled grid tradition, or to the proceeding urban space configuration by means of isolated architectural works, offering some ambiguous and contradictory specific features, inherent in the make-shift and frontier-like canary colonial town character, between a medieval heritage and the renaissance projection.

carácter instrumental respecto de operaciones de mayor envergadura, tales como la constitución de bases o estaciones marítimas para una ulterior proyección de la expansión europea hacia otros continentes, así como para el posterior encadenado de las líneas de singladura de las marinas mercantes, creando puertos intermedios de avituallamiento. Tal es la dimensión que las islas del Atlántico comprendidas en la intersección de las áreas oceánicas española (la elipse Sevilla-Canarias-Antillas-Azores) y portuguesa (el triángulo Lisboa-Brasil-Buena Esperanza) (1), desarrollarán a partir de finales del siglo xv con su incorporación al sistema europeo.

Juan Ramírez Guedes es arquitecto y profesor colaborador de Urbanística de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Las Palmas.

Este trabajo es una introducción a la investigación, actualmente en marcha, sobre las ciudades canarias en la etapa colonial.

(1) BRAUDEL, F. (1976): *El Mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II* (vol. I, 2.^a ed.). Fondo de Cultura Económica, Madrid, p. 295.



El Atlántico y las Canarias en un portulano del siglo XVI

El área así delimitada, correspondiéndose con la región natural macaronésica, formada por los archipiélagos de Azores, Madeira y Canarias fundamentalmente se ubica en la plataforma atlántica inmediata a la Península Ibérica y conforma, por ello, su trampolín oceánico natural, así como una prolongación de la región mediterránea. En consonancia con ello, ya en los albores de la formación de los imperios marítimos español y portugués, se produce la colonización de estos territorios insulares y su incorporación como nuevas periferias al sistema económico europeo, pasando a desempeñar en tal esquema un papel anteriormente atribuido a regiones como las islas del Mediterráneo (2).

De este modo, y a título de ejemplo, vemos cómo el cultivo de la caña de azúcar se desplaza desde Sicilia, Malta, Creta, etc., a Madeira y Canarias ya en el siglo XV, aunque y en concordancia con el ensanchamiento de las fronteras coloniales, dicho cultivo pasará a su vez a Brasil y las Antillas, decayendo posteriormente en los archipiélagos atlánticos. Los roles productivos de las sucesivas periferias se articulan según las diferentes condiciones de explotación, tanto más drásticas y, por ello, más inmediatamente rentables, como alejadas del centro (3).

Se afirma así el carácter transicional que el conjunto de la operación colonial atlántica ostenta no sólo en cuanto a su rol geográfico y estratégico,

sino incluso respecto de su propia organización económico-productiva.

Este proceso colonizador atlántico vendrá entonces revestido de un carácter preliminar improvisado y experimental, representando en cierto modo respecto de la colonización del Nuevo Mundo una suerte de banco de pruebas en el que se apuntarán de modo imperfecto algunas de las constantes que luego estarán presentes en la experiencia americana.

En el caso de Canarias, la colonización del territorio insular se organizaría en base a los «repartimientos», otorgamientos de tierras cultivables y aguas en régimen de gratuidad o sujetos a canon, en función del régimen administrativo de cada isla. Islas de señorío (Lanzarote, Fuerteventura, Gomera e Hierro) eran las conquistadas por señores feudales que organizaban autónomamente los otorgamientos sujetos a pago de derechos convencionales; islas realengas, en cambio (Gran Canaria, Tenerife y La Palma) eran conquistadas directamente por la propia Corona, que posteriormente distribuía tierras y aguas entre los participantes en la empresa, en régimen de propiedad y gratuitamente. Este esquema establecería una red productiva para la puesta en explotación de la práctica totalidad del territorio útil. En este contexto, las propias ciudades se formarían a partir de otorgamientos de parcelas o solares para la construcción, siendo los centros a partir de los cuales se garantizaría el gobierno y la administración de la organización territorial descrita.

El tema central que nos ocupa, la formación física de estas ciudades en la etapa colonial, revela

(2) WALLERSTEIN, I. (1979): *El moderno sistema mundial* (vol. I). Siglo Veintiuno Eds., Madrid, p. 122.

(3) WALLERSTEIN, I.: *Op. cit.*, pp. 123-124.



Plano de Las Palmas. Leonardo Torriani, 1590

una especificidad que se evidencia en el carácter atípico de su génesis y posterior desarrollo, coexistiendo en tal proceso mecanismos de signo medieval con otros más asimilables a los estereotipos coloniales renacentistas profusamente representados en Hispanoamérica.

Paradójicamente, en un proceso relativamente episódico y coyuntural, se condensan una serie de fenómenos contradictorios que sólo se hacen explícables en una óptica de «larga duración» donde se conjuguen las inercias medievales con otros rasgos embrionarios de conformación urbana. Sobre la supuesta oposición mutuamente excluyente, ciudad medieval-ciudad renacentista, prevalece la existencia de obvios elementos de continuidad (4), que subsisten a las sucesivas transformaciones.

Así pues, en las ciudades canarias de la etapa colonial vamos a encontrar signos propios de su relativa condición de operación medieval atípica y tardía, junto a su ubicación temprana en la incipiente corriente fundacional colonizadora española.

No nos detendremos en el desarrollo de una descripción de la historia de la colonización de las islas Canarias ni en un análisis filológico del devenir histórico de sus ciudades, aspectos sobre los que existe una amplia y documentada bibliografía (5); nos centraremos, en cambio, en el

examen de algunas cuestiones fundamentales para la definición de la relativa especificidad de estas ciudades desde la óptica de la morfología urbana, es decir, desde el punto de vista de la ciudad como realidad física construida como manufactura (6).

Algunos de los citados rasgos caracterizadores atañen a la mayoría de las ciudades fundacionales canarias; otros sólo son reconocibles en algunas de las de mayor complejidad, como son los casos de Las Palmas (en la isla de Gran Canaria) y La Laguna (en la isla de Tenerife), ciudades principales en esta primera etapa colonial. Otras características, en fin, se circunscriben, por el contrario, a los núcleos más pequeños y sencillos.

Podemos establecer un esquema de los principales elementos definidores de la ciudad colonial canaria desde la perspectiva de sus mecanismos de configuración morfológica:

1. Ausencia de operación planimétrica prefiguradora de la fundación. De ello la inexistencia de un control geométrico explícito de la trama, al menos en una primera fase.
2. Conformación sucesiva por fases de refundación del centro principal y consiguiente reorganización del esquema estructural general. Esta característica afecta básicamente a las ciudades principales, Las Palmas y La Laguna.

(4) *Vid.*, DE SOLA MORALES, M. (1981): «Prerrafaelismo en las ciudades», en *Arquitecturas Bis*, 38-39, Barcelona, p. 31.

(5) A este respecto, véanse:

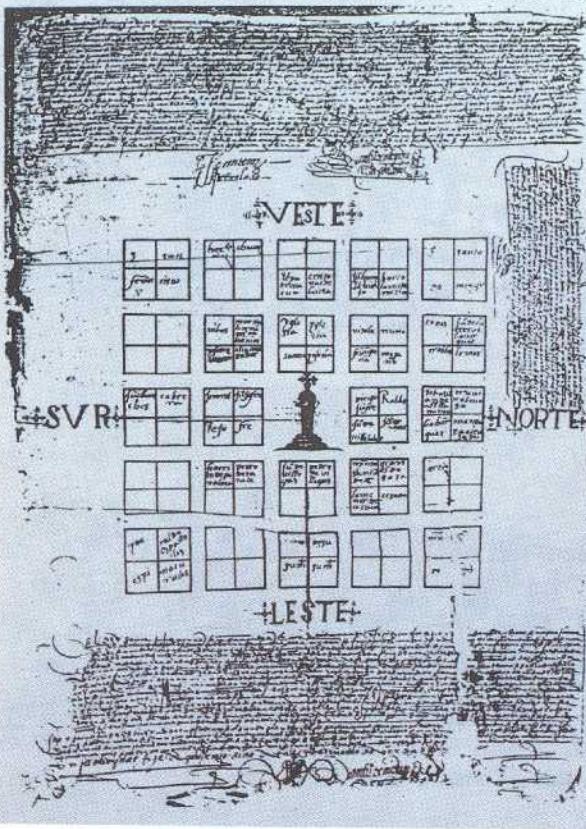
a) DE VIERA Y CLAVIJO, J. (1776): *Noticias de la historia general de las islas Canarias*. Ediciones Goya, Santa Cruz de Tenerife, 1971.

b) MILLARES TORRES, A. (1893): *Historia general de las islas Canarias*. Edirea, Las Palmas, 1977.

c) RUMEU DE ARMAS, A. (1947-50): *Piraterías y ataques navales contra las islas Canarias*. CSIC, Madrid.

(6) BORTOLOTTI, L. (1984): «Arquitectos, urbanistas e historia urbana», *ETSA del Vallés*, Barcelona, p. 3.

19. Plano de fundación de la ciudad de Mendoza en Argentina.



Mendoza. Argentina, 1562

(7) TORRIANI, L. (1590): *Descripción de las islas Canarias*. Ediciones Goya, Santa Cruz de Tenerife, 1978.

Las ilustraciones correspondientes a los planos dibujados por

3. Completamiento de la organización general mediante la formación de una red de centros secundarios.

4. Operatividad de determinadas emergencias arquitectónicas como generadores y conformadores del espacio urbano.

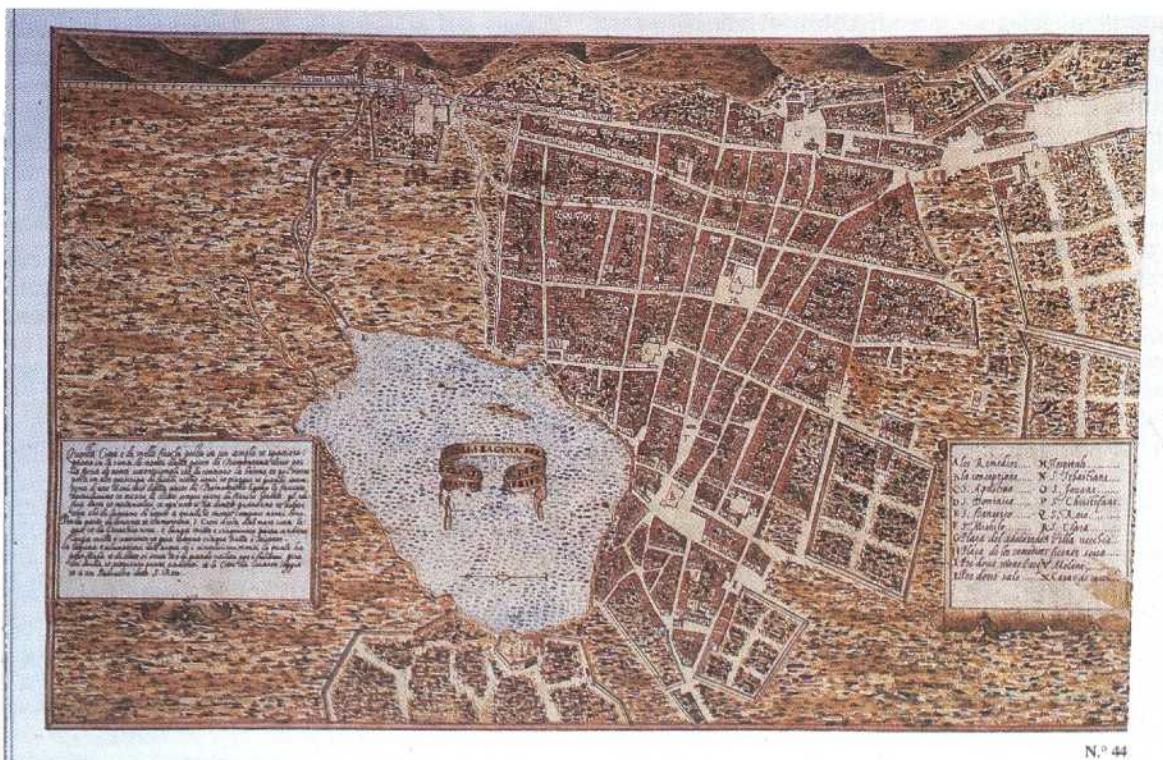
5. En una fase posterior de formación, tanteos en la utilización del cuadrillaje. Operaciones de regularización del trazado.

En determinados casos se da una utilización temprana, conformándose el núcleo original o parte del mismo en base a una malla aproximadamente regular.

6. Irrelevancia (en caso de existir) de las murallas como elemento urbano generador de forma de ciudad.

Como se ha expresado en el primer punto, a diferencia de la práctica totalidad de las ciudades coloniales americanas, levantadas en función de un proyecto, las ciudades canarias carecieron de una prefiguración planimétrica, incluso en aquellos casos en los que los núcleos primarios presentan una mayor complejidad. En las ciudades más importantes, las citadas Las Palmas y La Laguna, tal circunstancia trasciende en la extremada irregularidad de sus recintos primitivos. La primera cartografía de estas ciudades corresponde a los levantamientos realizados por el ingeniero italiano Leonardo Torriani (7) hacia 1590, cuando, por ejemplo, la fundación de Las Palmas data de 1478.

L. Torriani que se incluyen en el presente trabajo han sido tomadas del libro *La primera imagen de Canarias*, editado en 1986 por el Colegio Oficial de Arquitectos de Canarias.



La Laguna. L. Torriani, 1590

La carencia de una operación previa de planificación física da por sí sola una idea de la improvisación que preside este proceso fundacional, marcando considerables distancias con el elaborado procedimiento que las Leyes de Indias consagran para el caso americano.

A partir de los núcleos fundacionales, las ciudades canarias sufren diversas transformaciones que, circunscribiéndose a los casos más importantes, van a consistir en una rearticulación de su estructura con el probable fin de corregir vicios de origen que afectan a sus tramas, haciéndolas poco aptas para el desarrollo ordenado o para alcanzar determinado grado de formalización más acorde con sus roles de ciudades principales. Dichas operaciones de transformación van a basarse tanto en Las Palmas como en La Laguna, en una redefinición de la ciudad a partir de un cambio de centralidad. De esta forma, el centro primitivo, en ambos casos vinculado a una iglesia matriz, perderá su papel en beneficio de un nuevo centro fundado en un punto diferente, que hará gravitar sobre sí el desarrollo posterior.

En el caso de La Laguna, este proceso se verifica mediante la creación de un nuevo núcleo, regular y desconectado del primitivo, en torno a una plaza, asimismo, de nueva creación, la plaza del Adelantado. La potencialidad del nuevo cuadrillaje generado a partir de la plaza constituirá sucesivamente el tejido de soldadura que conectará el nuevo centro con el original, otorgándose a la nueva malla el papel de soporte estructural de la ciudad (8).

En Las Palmas, diversamente, la creación de un nuevo centro se sustentará en las sucesivas fases de

(8) Para el caso de La Laguna, véase el artículo de BOTE DELGADO, M., publicado en este mismo número (de *Ciudad y Territorio*).

(9) *Vid.*, RAMIREZ GUEDES, J. (1986): «Las Palmas, ciudad colonial», en *Basa*, 4, Santa Cruz de Tenerife.

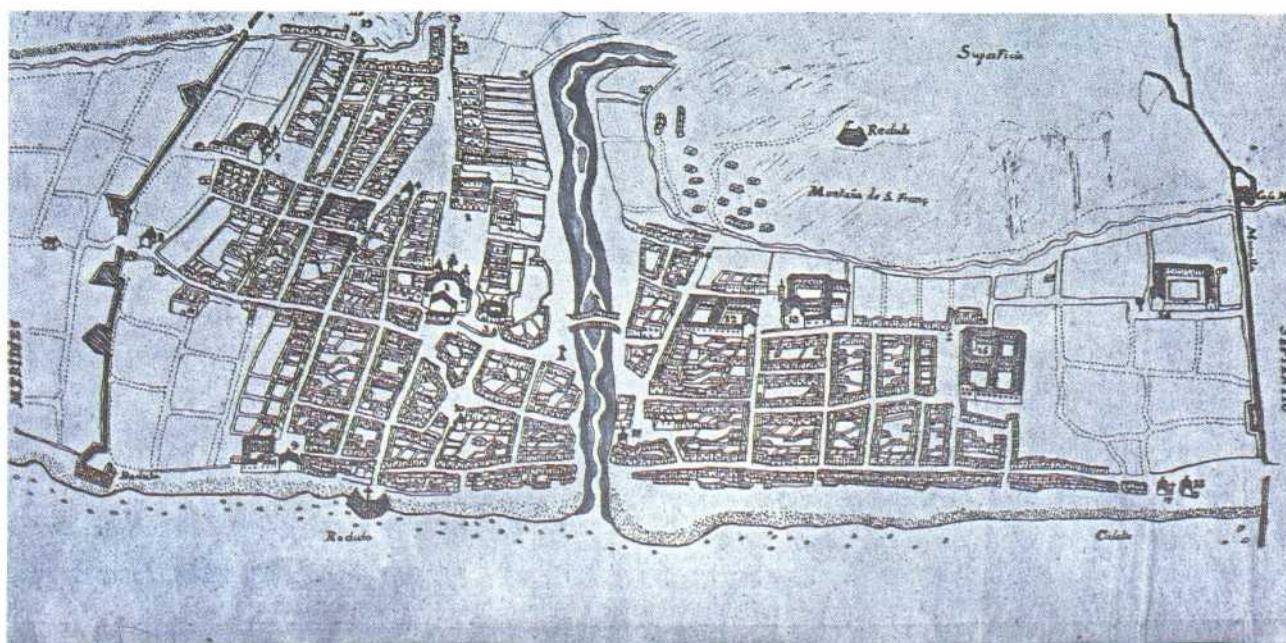
la construcción de la catedral de Santa Ana y en la formación de la plaza del mismo nombre, subordinada desde el inicio a la edificación del templo (9).

Dos respuestas, pues, diferentes al mismo problema de la refundación del centro de la ciudad. En el caso de La Laguna, se afronta, mediante la utilización del trazado y la creación de un elemento de carácter colectivo, la plaza que, al igual que en las ciudades americanas, deviene en organizador del espacio urbano, mientras que en el caso de Las Palmas se aborda el problema mediante la erección de una pieza arquitectónica singular, la catedral, que se adjudica el papel de organizador del espacio, opción más próxima a la tradición medieval (10).

Las estructuras organizadas en torno a estos centros se completan, como en muchas ciudades americanas, con la red periférica de subcentros, normalmente dominados por un convento anejo a una plaza o plazuela que, fundados en muchos casos autónomamente en terrenos exteriores a la ciudad, provocarían la consolidación de caminos que devendrían posteriormente en calles a medida que los límites de la ciudad ganaban su proximidad. Por ello, las estructuras viarias de conexión generadas, o al menos condicionadas por estos conventos, dispondrán de una cierta regularidad en aquellos casos en que se haya adoptado en algún momento un instrumento garantizador del control del desarrollo, caso de La Laguna.

Respecto de la utilización del cuadrillaje, hemos visto cómo en La Laguna, a partir de la fundación del segundo centro, se convierte en un instrumento relativamente responsable de todo el desarrollo posterior, mientras que en el caso de Las Palmas,

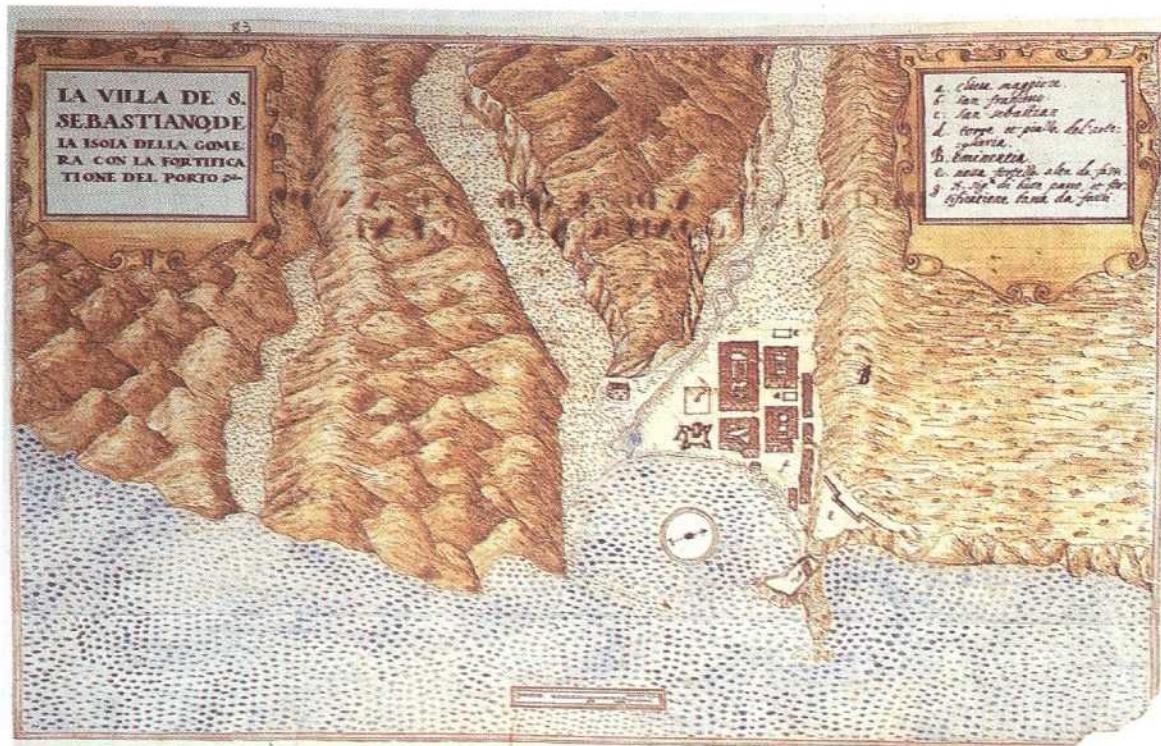
(10) *Vid.*, AA. VV. (1987): *Historia urbana de Iberoamérica* (vol. I). Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, Madrid, p. 291.



Las Palmas. Pedro Agustín del Castillo. 1686. Copia de 1768



Garachico. L. Torriani, 1590



N.º 50

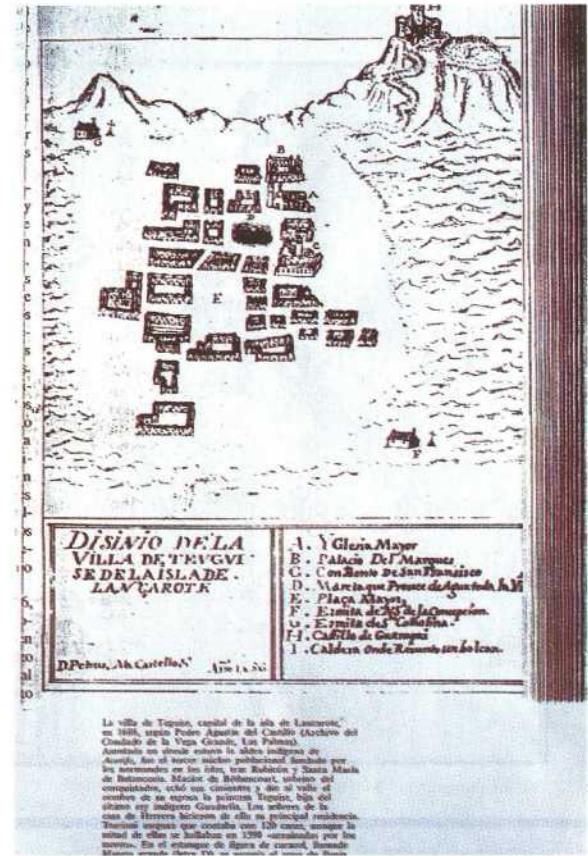
San Sebastián de la Gomera. L. Torriani, 1590

el uso que se hace del mismo es bastante escaso sobre todo en el lado sur de la ciudad, Vegueta, donde se localizan el centro primitivo y el nuevo centro de Santa Ana, organizado a partir de la catedral.

En ciudades más pequeñas, como Garachico en Tenerife, o San Sebastián, en la Gomera, y Teguise, en la isla de Lanzarote, aunque no puede afirmarse la existencia de un plano previo de la ciudad, como ya se ha explicado, sí es verosímil la posible práctica del replanteo a escuadra y cordel que otorgan a sus núcleos una regularidad destacable en el contexto de las ciudades canarias. En el caso de Garachico, esta regularidad vendría disminuida por la orografía del asentamiento, siendo más legible la ortogonalidad de San Sebastián de la Gomera pese a su reducida dimensión. En el caso de Teguise, en Lanzarote, y ateniéndose al plano de Pedro Agustín del Castillo de 1686, era más notable la proximidad a los dameros americanos.

Las ciudades canarias, por lo general, no se fundaron rodeadas por murallas. En los casos que se edifican, se hace a posteriori merced a la amenaza de ataques piráticos. En el caso de Las Palmas, la muralla no guarda relación alguna con la forma general de la ciudad; no se ciñe a un perímetro edificado. Estas murallas no constituyen, al contrario que las murallas de las ciudades medievales, un hecho urbano imbricado en la estratigrafía de la ciudad. Tampoco se vinculan a la forma urbana en el sentido en que las murallas estrelladas renacentistas se corresponden con determinados trazados; por ello, es total su irrelevancia como elemento físico urbano, no trascendiendo su vigencia más allá de las puras funciones defensivas o fiscales.

La evolución de la ciudad de La Laguna en base a una secuencia de refundación del centro que llegaría a plantear un tercero equidistante de los anteriores, aunque ya inmerso en la lógica geométrica generada por la plaza del Adelantado mediante el cuadrillaje, frente a la rearticulación



La villa de Teguise, capital de la isla de Lanzarote, en 1686, según Pedro Agustín del Castillo (Archivo del Conde de la Gomera).
Asentada en el cerro entre los altos indígenas de Asurí, así en terreno malo, subiendo también por la parte de la costa, entre Robledillo y Santa María de Bettencourt. Muy pocas de Robledillo, urbano del conquistador, quedan viviendas, que si visitá el cerro, se ven las ruinas. Teguise, que es la villa más antigua en indígenas Guanartes. Los asentamientos de Hirrevera, que se asentaron en su principal residencia, Teguise, que constaba con 200 viviendas, la mitad de ellas se habían en 1590 arrasadas por los moros. En el estriego de figura de cuadro, Robledillo, que es la villa más antigua en indígenas Guanartes.

Teguise. P. A. del Castillo, 1686

de Las Palmas a partir de un episodio arquitectónico singular en un proceso más medieval que moderno, todo ello junto a los paralelismos relativos que las ciudades del archipiélago muestran respecto de las hispanoamericanas, permite aproximarse a la contradicción realidad urbana de la etapa colonial canaria, una realidad de ensayo y de transición.

DEL NUCLEO FUNDACIONAL A LA LAGUNA DEL SIGLO XVI

Manuel Bote Delgado

La Laguna, en la isla de Tenerife, es una de las primeras ciudades coloniales españolas en los territorios de ultramar. En ella se hacen evidentes los balbuceos y contradicciones propios de un campo de pruebas, donde un preciso «modus operandi» de hacer ciudad no está aún del todo elaborado. Así es posible entender la presencia de dos núcleos fundacionales, con características distintas, en un corto período de tiempo: Uno, de trama irregular, y otro, de trama ortogónica. Ambos serán los dos polos a través de los cuales se estructurará la ciudad. No obstante, ésta se decantará por la adopción del damero en todo su desarrollo posterior. La forma de la ciudad colonial se vincula de una manera decidida al cuadrillaje, con una identidad propia. Por tanto, no podemos hablar de que sea una ciudad medieval o renacentista, en un sentido estricto, a pesar de que manifiesta fenómenos de ambas, posee características singulares que nos permiten reconocerla, que yaemanan de los enunciados de la Ley de Indias y constatales en la ciudad construida.

From the original settlement to the city of La Laguna in the XVI century

La Laguna, in the island of Tenerife, is one of the first Spanish overseas and colonial cities. The stutters and contradictions inherent to its role as a testing field, where a definitive «modus operandi» of «town making» has not yet been fully elaborated, is evident. It is thus possible to understand the presence of two foundational nuclei each with different features, within a short period of time. One showing an irregular pattern, the other an orthogonal grid. Both will be the focii through which the town will be structured. Nevertheless it will finally adopt the orthogonal grid pattern in its subsequent development. The shape of the colonial town will definitely associate itself with a grid pattern with an identity of its own. Therefore we cannot talk about it being a medieval or renaissance city sensu strictu, because although it presents characteristics common to both, it has specific features which already derive from its definition in the «Ley de Indias», and are evident in the built city.

INTRODUCCION

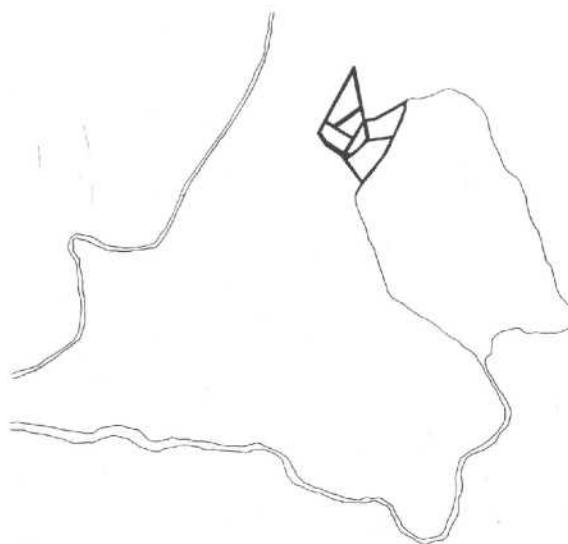
El presente artículo no supone más que la exposición de una serie de hipótesis sobre la ciudad de La Laguna del siglo XVI, organizadas para dar una lectura comprensible de su desarrollo urbano.

Si bien estas hipótesis son plausibles, en tanto que son fundadas, no implican sino una explicación somera de la forma de la ciudad, en cuyo análisis se debería seguir profundizando, haciendo verificaciones tanto en el planteamiento teórico analítico como en la búsqueda de nuevos datos para confrontarlos a las hipótesis de partida.

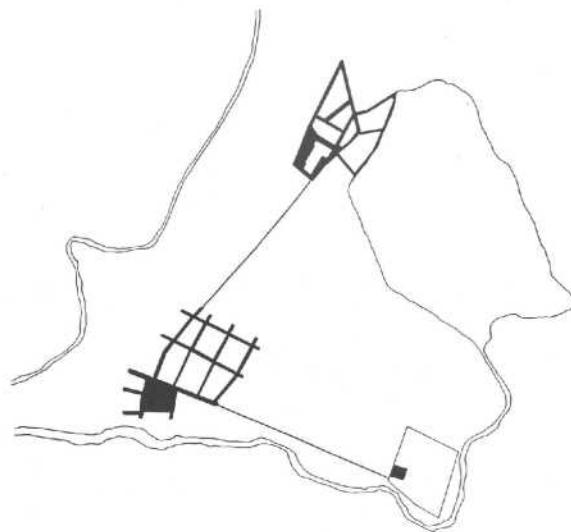
Así y todo se plantea un intento de dar una visión global y coherente del casco antiguo del siglo XVI desde una perspectiva concreta, esto es: desde la ciudad como hecho físico.

En el proceso de formación de La Laguna aparecen dos fases claramente diferenciadas. Si bien el arco de tiempo transcurrido entre ambas es pequeño (alrededor de tres años), son notablemente distintas, tanto en su resultado formal como en la idea de ciudad con que éste se relaciona. El núcleo primitivo, que corresponde a lo que sería la primera fase, se localiza en una elevación junto a la laguna existente. Las ventajas de la proximidad del agua y las cualidades defensivas del enclave serán los factores que determinen su localización.

Esta implantación urbana se gestará en torno a la primitiva iglesia de la Concepción, que se comporta como único espacio colectivo, formado a través de un crecimiento espontáneo, constituido por una trama no jerarquizada. Las manzanas, de pequeño tamaño, se forman por la adición de viviendas, generalmente sin huerta, que se revelan como la unidad de construcción física de la ciudad, sin más condicionantes que los topográficos.



Primer núcleo fundacional



Segundo núcleo fundacional

El trazado, que se mantiene en su totalidad, muestra la ausencia de una parcelación previa o una organización concreta, dando como resultado una malla de manzanas irregulares, en la que, la calle, como espacio colectivo, tiene una función concreta: la de dar accesibilidad a las viviendas. El suelo es considerado como lugar público y, por tanto, de libre apropiación. De este modo, el crecimiento se va a producir sin control alguno, sin tener en cuenta una idea global de ciudad. A este respecto es significativa la ausencia de la plaza como lugar de desarrollo de las actividades de la vida asociada, como espacio colectivo consustancial a la propia ciudad. No se trata, por tanto, de un pequeño núcleo de características medievales: la ciudad medieval tiene una estructura espacial identificable, relacionada con una jerarquización concreta y que satisface unas exigencias determinadas (1), que muestra una complejidad que este núcleo no posee. De todas maneras, la forma urbana existente no podrá asumir las necesidades que la ciudad colonial comporta, en la que se hace imprescindible la existencia de unos instrumentos de control del crecimiento.

La trama irregular se muestra inoperante para estos presupuestos y, por consiguiente, se hace necesaria una forma capaz de racionalizar el proceso.

La contradicción entre la forma existente y la que sería la óptima para satisfacer las necesidades planteadas, se superará de la única manera posible: fundando un nuevo centro sin el lastre que supone la ciudad existente. Surge así lo que podríamos llamar «Segundo núcleo fundacional», esta vez ya como núcleo ordenado. Las diferencias entre ambos son las mismas que existen entre la ciudad planeada y la no planeada. La forma de la ciudad

responderá a la aplicada genéricamente en América, esto es: la adopción de una trama ortogonal utilizada sistemáticamente y que tendrá su concreción más elaborada en las ordenanzas de Felipe II.

Si bien las implantaciones urbanas coloniales son ciudades «ex novo», no tienen relación con las propuestas teóricas de la tratadística renacentista, a pesar del redescubrimiento de Vitrubio, en 1414, que se localiza medio siglo anterior a la empresa expansionista europea, y tampoco con las propuestas que se irán sucediendo en fechas posteriores. *De re aedificatoria*, de Alberti, es publicado en 1485, aunque sus escritos tienen un enfoque más ligado a la ciudad existente, a la forma heredada y a cómo intervenir en ella desde una concepción renacentista, que a las maneras de abordar el tema de las nuevas ciudades. Filarete propone, entre 1457 y 1464, Sforzinda como primer exponente de «ciudad ideal» renacentista. En ella, el orden geométrico, como modo de control formal, está cargado de simbolismo. El contorno amurallado, producido por el giro de un cuadrado a 45° sobre su centro, muestra una planta organizada según círculos concéntricos, seccionada por calles radiales que convergen en el centro, tomado como punto representativo de la ciudad polifocal. Las sucesivas «ciudades ideales» tendrán aspectos similares, conservando siempre el perímetro estelar. Un buen ejemplo lo constituye la ciudad propuesta por Fra Giocondo. La idea concéntrica se trasladará a la trama ortogonal, en las propuestas de Cattaneo, e irá a desembocar en Durero, con su ciudad cuadrada. De todas formas, las diferencias con las ciudades coloniales son importantes; basta pensar que los edificios representativos están colocados en las esquinas, aunque sigue presente la gran plaza central.

(1) «...Con todo, y precisamente a causa de los caracteres que aparecen, creo que se puede decir que la ciudad gótica mercantil, en el sentido más general, es un hecho sustancialmente homogéneo, precisamente por su conformación característica, constituido por elementos definidos e individualizados. La relación entre los diversos elementos, en este tipo de ciudad, casi es un

hecho fijo, viene expresada por la disposición de las partes que la componen, por la unidad sustancial de sus elementos, por la lógica que resulta de esta relación entre partes y el conjunto de ellas...» GRASSI, G.: *La construcción lógica de la arquitectura*, 1973, p. 98, Editorial COAC y B. Barcelona.

La complejidad formal inmanente a todas las ciudades utópicas las hará inaplicables en todo el proceso colonizador. Por otra parte, estas propuestas encierran en sí una concepción de ciudad terminada, de ciudad completa; es el recinto que alberga una sociedad perfecta, y responderá, por tanto, a una forma precisa e inmutable. El damero colonial exigirá una flexibilidad y una simplificación que las propuestas ideales no proporcionan. A pesar de la utilización del cuadrillaje, la ciudad no guarda relación estrecha con el «Sprit de Geometrie» renacentista. La trama ortogonal ha estado presente en las ciudades desde los inicios. Khorsabad o Parma son claros ejemplos de ello.

«... ni puede decirse que la estructura elaborada experimentalmente en las ciudades coloniales de América constituya una alternativa real a la ciudad europea. Los esquemáticos cuadrillajes y las organizaciones espaciales que se abren en su centro, en Nuevo Méjico, en Santiago de Cuba, en Río..., reducen la ciudad a un mero soporte estructural, tan disponible como privado de forma. También en el aspecto urbanístico, el prestigio intelectual de la forma es anulado, en los países coloniales, a favor de una despiadada lógica de explotación» (2).

Los prolegómenos de la ciudad colonial hay que buscarlos en las actuaciones urbanas medievales de los siglos XIII y XIV, que se realizan en Europa en número considerable: Montpalier, Ste Foy-La-Grande o Flint, en Francia; ciudades como Bär-malde, Münchberg o Lychen, en Alemania; New Salisbury, en Inglaterra; Cittaducale y San Giovanni Valdarmo, en Italia, o Villarreal, Salvatierra y Santa Fe, en España.

Sin embargo, no se trata tanto de la utilización de estas ciudades como «modelos» en el sentido de Quatremere, sino de adoptar esa determinada práctica de colonización del territorio, gestada a lo largo del medioevo. Baste pensar en ellas como ámbitos cerrados: «... y a menudo su forma definitiva ha sido fijada, de una vez por todas, en el momento de su fundación» (3). Esto se explica con la presencia de la muralla, ligada íntimamente a la ciudad y a su crecimiento y transformación, tanto que pasará a ser parte integrante de ella, convirtiéndose en hecho urbano: «La ciudad amurallada es como un edificio colectivo» (4).

Para constatar las diferencias con la ciudad colonial en tanto que ésta está planteada sin el perímetro murario, sin la presencia de ese concreto elemento físico (téngase en cuenta que la muralla surge hacia el 1600), y dispuesta a crecer en cualquier dirección, el modelo de ciudad colonial se va a ir perfilando poco a poco. Las promulgaciones ordenancistas se suceden unas a otras hasta llegar a la Ley de Indias, que data de 1573 y que, de alguna manera, consolida el modelo (véase

apéndice). No obstante, la ciudad colonial se muestra desde un principio con todas sus cualidades significativas. El rol que asumirá la plaza es común a todas ellas.

No es casual, pues, que el segundo núcleo fundacional de La Laguna sea organizado en torno a una plaza que tiene como antecedentes las Plazas Mayores que, en el siglo XIV surgen en las ciudades peninsulares, y que van a ser el «alma de la población, el punto de referencia urbano» (5).

La plaza se inserta en el proceso de transformación de las ciudades góticas en el período renacentista, localizándose en ella los edificios representativos. De este modo, la plaza Mayor comienza a asumir las funciones directivas, proceso que verá su culminación en las ciudades coloniales: será en la plaza donde se van a localizar las actividades urbanas más importantes, asumiendo de este modo su carácter de «centro de ciudad». Los cabildos, el mercado, la catedral, los palacios, etcétera, se agruparán en torno a ella.

Si bien hay una homogeneidad referente a la plaza colonial, en lo que se refiere a ser contenedora de un carácter simbólico, la variedad es notable desde un punto de vista tipo-morfológico. La diversidad de las tipologías arquitectónicas hace que no podamos hablar de una única plaza codificada, pues en ella pueden estar presentes «desde el clasicismo de la capilla de Actopán al gótico de la Coixtlalaucu» (6).

Sin embargo, la plaza Mayor surgirá con vocación ordenadora de la ciudad.

En La Laguna, la plaza del Adelantado contempla esa «idea de ciudad» y se muestra, más o menos, como opción crítica al núcleo existente (7).

Esta «idea de ciudad» se va a plasmar en un plano, dando una determinada prefiguración, aun siendo éste más operativo como instrumento para la repartición de tierras que como medio de control formal de la propia ciudad. Hay que tener en cuenta que los aspectos topográficos se obvian en gran medida y que el trazado comienza a deformarse en virtud a las características físicas del suelo. No obstante, este plano comprendería solamente un pequeño núcleo alrededor de la plaza, donde las calles que parten de ella configuran una cuadrícula, generando la posibilidad de crecer indefinidamente. La lógica de la trama ortogonal garantizará el dominio de la forma. Con la rigidez de la cuadrícula, la manzana, cuadrada o rectangular, se convertirá en la «unidad de formación» de la ciudad colonial; la misma plaza, entendida como «vacío urbano», no va a ser otra cosa que una «manzana no edificada». Este proceso marca un salto cualitativo en el modo de construcción de la ciudad medieval, pues en ella «no hay prefiguración planimétrica y su configuración es simultánea

(2) TAFURI, M. (1978): *La arquitectura del humanismo*, página 115, Editorial Xarait Ediciones, Madrid.

(3) BENEVOLO, L. (1977): *Diseño de la ciudad* (III), p. 177, Editorial Gustavo Gili, Barcelona.

(4) ROSI, A. (1977): *Para una arquitectura de tendencia*, página 243, Editorial Gustavo Gili, Barcelona.

(5) BONET CORREA, A. (1978): *Morfología y ciudad*, p. 39. Editorial Gustavo Gili, Barcelona.

(6) TAFURI, M.: *Op. cit.*, pp. 111-112.

(7) «... Que ninguna persona de ninguna condición que sea osado de hacer casa en la vylla de Arriba ni hagan ninguna cosa en las que tyenen fechas en las adobar sopena de que lo derrocaran todo lo que heziere y le llevaran dos mil mrs de pena, y las casas que oyveren de hacer que las hagan desde hospital de santespiritus hacia el logar de Abaxo, so la dicha pena...» SERRA RAFOLS, E.: *Acuerdos del Cabildo de Tenerife* (I) 1497, 1507, 1949, Editorial Fontes Rerum Canariarum, IV, La Laguna.

a la elaboración -construcción física- de los elementos que la determinan» (8).

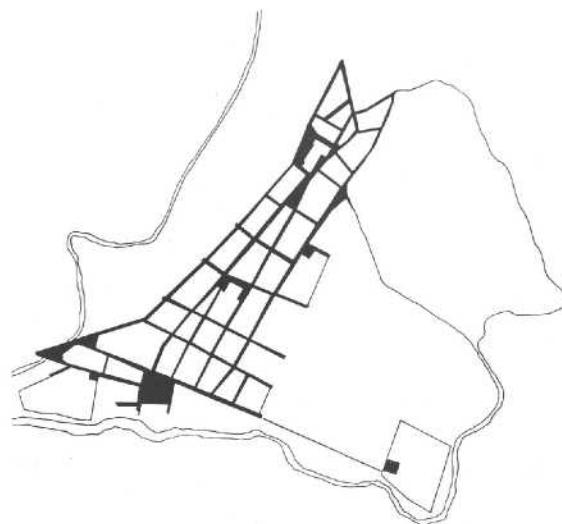
La capacidad de la cuadrícula se bastará para ordenar la nueva ciudad. La manzana se convierte, de alguna manera, en continente de los diferentes tipos edilicios. Hay que tener en cuenta las variaciones métricas entre las manzanas de diferentes ciudades coloniales, en las que, no obstante, los tipos son, básicamente, los mismos (9).

Por otro lado, esta manzana suele ser más grande que la medieval de la colonización (10). Las grandes extensiones vírgenes minimizan aquí el problema de espacio de las ciudades europeas, pero también va a tener relación con los cambios tipológicos realizados en las ciudades góticas (11). Esto va a implicar en la ciudad colonial la demanda de una parcela mayor que la habitual en la ciudad gótica y, por tanto, esta determinada localización traerá consigo la necesidad de una mayor cantidad de suelo disponible.

El panorama en La Laguna de 1500 es el de la existencia de dos núcleos aún separados; el segundo ordenado con la presencia de la plaza, que se convierte en una individualidad con respecto a la totalidad de la trama. En ella se vuelcan los edificios más importantes para la vida colectiva; así, la plaza se configura a través de los diferentes tipos edilicios, existiendo una íntima relación entre edificio y espacio público. La plaza es uno de los elementos genealógicos de la ciudad; surge como emergencia en el contexto urbano.

El núcleo primitivo, a pesar de la contradicción manifiesta, se va a desarrollar no tanto cuantitativa como cualitativamente. El traslado de la iglesia de la Concepción a su lugar definitivo, y la conformación, en torno a ella, de una plaza, supondrá la posibilidad de ejercer funciones de la vida asociada, que darán un carácter de ciudad a este núcleo. Este hecho es importante pues surgirá un segundo centro de ciudad, en el que, la iglesia como monumento, y la plaza como lugar comunitario, compiten en alguna medida con el centro primitivo.

De este modo se desarrollará el primer «ensanche» de la ciudad, estableciéndose una tensión entre estos dos hechos urbanos, que va a tener como resultado la génesis de una directriz (la calle de la Carrera), que se convertirá en el eje principal de la ciudad. No estamos, pues, frente a una ciudad monocéntrica, puesto que existe una dualidad de elementos emergentes. Tal dualidad dará origen a la formación de un tercer centro, localizado a medio camino entre estos dos polos. En cierta medida surge para evitar la pugna entre



Primer ensanche

ellos, primando a la plaza Mayor. No es casual que este nuevo centro se organice con los mismos elementos que el conjunto de la Concepción, es decir, la iglesia como monumento, y la plaza que la circunda. Con esta intervención, el eje cobra mayor importancia, convirtiéndose en la Calle Mayor que recorrerá la ciudad de extremo a extremo.

En definitiva, nos encontramos con tres centros primarios, aunque es la plaza del Adelantado la que asume las funciones directivas y la mayor carga simbólica.

Ahora bien, la ciudad no sólo se organiza entre estos tres elementos y el eje; surgirán otros centros, si bien de segundo orden, como son los complejos conventuales, localizados en las zonas periféricas del primer ensanche, y las plazas ligadas a ellos. Estos centros siguen las formas de asentamiento adoptadas en la península, de modo que los conventos serán fundados a extramuros o en los límites de la ciudad, puesto que su complejidad formal intenta, de algún modo, competir con ella: los claustros se asimilan a las calles, dando una dimensión urbana, a la vez que contienen su propia plaza. De este modo es como surgen los conventos de los Agustinos y de los Dominicos en los límites de la ciudad existente, y el de los Franciscanos, exterior a ella.

Estos complejos conventuales muestran una relativa autonomía con respecto a la trama, en tanto que su localización no se ciñe con absoluta

(8) CACERES, E. (1981): *La instrumentación urbanística*, Materiales de trabajo número 4, p. 21, Editorial Departamento de Urbanística de la ETSA, de Las Palmas.

(9) Trujillo: manzanas cuadradas de 130 metros de lado.

Buenos Aires: 174 m.

Santiago de Chile: 174 m.

Quito: 87 m.

Caracas: 130 m.

San Francisco del Campeche: 87 m.

Santiago de Cuba: 70 m.

(10) San Giovanni Valdarno: manzanas rectangulares de 40 x 100 metros.

Villanueva Sur Lot: 50 x 40; 40 x 100 m.

Montpalier: 40 x 90; 40 x 45 m.

New Salisbury: 70 x 70; 70 x 150 m.

Cittaducale: 35 x 82; 35 x 64 m.

Winchelsea: 80 x 80; 80 x 150; 80 x 130; 80 x 120 m.

Bärnmalde: 40 x 100; 70 x 70 m.

(11) Palacios renacentistas y barrocos de planta centrada, con gran fachada de piedra lisa y construidos sobre la superficie de varias parcelas góticas.

LINAZASORO, J. I.: «Permanencia y forma urbana en la ciudad gótica», *Revista de la UC* XXVII, núm. 115, p. 124, Editorial de la Universidad Complutense, Madrid.



Segundo ensanche

claridad al trazado ortogónico de la ciudad planeada (como sucederá más tarde con el convento de las Clarisas), aunque se van a localizar en puntos concretos de la ciudad (su límite), conservando la alineación con la calle. El caso del convento de San Francisco, muestra una formación similar; no obstante, hay que tener en cuenta que está situado a extramuros, lo que implica que no recoge ninguna dirección emanada de la ciudad, y que está, por tanto, desligado del tejido urbano, en el sentido de que no asume el rol de la manzana como unidad de formación de la ciudad. Ahora bien, permanece ligado a ella: consideremos que la plaza del convento se ubica al final de la calle del Agua, calle que nace en la plaza Mayor, y que se consolida a mediados del siglo XVI, en el momento en que se produce el segundo «ensanche» localizado en el suelo comunal.

Si las diferencias entre el núcleo primitivo y la segunda fase de fundación eran evidentes (puesto que suponía la diferencia entre la ciudad planeada y la no planeada), este segundo ensanche también



Elementos emergentes de La Laguna del siglo XVI

va a establecer diferencias con el primero, manteniendo no obstante, la idea de ciudad en cuadrillas; por tanto, su crecimiento está controlado por la prolongación del damero, aunque las dimensiones de las manzanas son sensiblemente superiores a las del primer ensanche. Ahora bien, nos encontramos ante una nueva parte de ciudad, esto es, frente a una unidad reconocible del complejo que implica toda la ciudad. Desde el punto de vista de la morfología urbana, la definición es más simple, abarcando todas las zonas urbanas definidas por caracteres de homogeneidad física y social (si bien definir en qué consiste la homogeneidad no es sencillo, sobre todo desde el punto de vista formal, se podría anticipar la definición de homogeneidad tipológica, es decir: todas aquellas áreas que presentan una constancia de los modelos y de los tipos del vivir, y que se concreta en edificios semejantes) (12).

(12) ROSSI, A. (1976): *La arquitectura de la ciudad*, p. 104, Editorial Gustavo Gili, Barcelona.

Así, esta parte se presenta con características tipo-morfológicas concretas y diferenciadas de la ciudad existente por la constancia del límite morfológico que implica la presencia de dos complejos convencionales: los Agustinos como punto superior, y las Clarisas como punto inferior.

Los tipos edificatorios se desarrollan en una sola crujía, con su eje longitudinal paralelo a la calle, con simplicidad en su distribución interior y una gran huerta trasera. Este tipo no deviene del edificio medieval, en el que el eje longitudinal es perpendicular a la calle, sino que tiene sus orígenes en la vivienda campesina aislada, que se transforma en urbana al producirse una seriación renunciando a las dos fachadas más estrechas (que se convierten en muro común), conformando la calle como espacio esencialmente urbano. Esto va a suponer unas manzanas de mayor tamaño que las del primer ensanche, con un gran vacío interior (el de las huertas), planteado a menudo como espacio colectivo con acceso directo desde la calle.

APENDICE

Extracto de la transcripción de las Ordenanzas de Felipe II de 1573.

111 ...se haga la planta del lugar repartiendola por sus plazas calles y solares a cordel y regla comenzando desde la plaza mayor y desde allí sacando las calles a las puertas y caminos principales y dexando tanto compas abierto que aunque la poblacion vaya en gran crecimiento se pueda siempre proseguir la misma...

113 La grandeca de la plaza sea proporcionada a la cantidad de vecinos teniendo consideracion que en las poblaciones de indios como son nuevas se va con intento de que han de yr en aumento y asi se hara la elecion de la plaza teniendo respecto con la poblacion puede crecer no sea menor que doscientos pies en ancho y trescientos de largo ni mayor de ochocientos pies de largo y quinientos y treynta pies de ancho de mediana y de buena proporcion es de seiscientos pies de largo y quatrocientos de ancho.

114 De la plaza salgan quatro calles principales vna por medio de cada costado de la plaza y dos calles por cada esquina de la plaza ...

115 Toda la plaza a la redonda y las quatro calles principales que dellas salen tengan portales...

116 Las calles en lugares frios sean anchas y en los calientes sean angostas...

117 Las calles se prosigan desde la plaza mayor de manera que aunque la poblacion venga en mucho crecimiento no venga a dar en algun inconveniente que sea causa de afear lo que se ouiere rrehedificado o perjudique su defensa y comodidad.

118 A trechos de la poblacion se vayan formando plazas menores en buena proporcion adonde se han de edificar los templos de la yglesia mayor parroquias y monasterios de manera que todo se reparta en buena proporcion por la doctrina.

119 Para el templo de la yglesia mayor parroquia o monasterio se señalen solares los primeros despues de las plazas y calles y sean de ysla entera...

121 Señalese luego sytio y solar para la cassa real cassa del concejo y cauildo...

126 En la plaza no se den solares para particulares dense para fabrica de la yglesia y casas reales y propios de la ciudad y edifiquense tiendas y cassas para tratantes y sea lo primero que se edifique para lo cual contribuyan todos los pobladores y se inponga algun moderado derecho sobre las mercaderias para que se edifiquen.

BIBLIOGRAFIA

- BENEVOLO, L. (1977): *Diseño de la ciudad* (III) (1.^a ed.), Editorial Gustavo Gili, Barcelona.
- BONET CORREA, A. (1978): *Morfología y ciudad* (1.^a ed.), Editorial Gustavo Gili, Barcelona.
- CACERES MORALES, E. (1981): *La instrumentación urbanística* (1.^a ed.), Materiales de trabajo núm. 4, Departamento de urbanística de la ETSA, de Las Palmas.
- GRASSI, G. (1973): *La construcción lógica de la arquitectura* (1.^a ed.), Editorial COAC y B., Barcelona.
- LINAZASORO, J. I. (1980): «Permanencia y forma urbana en la ciudad gótica», del libro *Urbanismo e historia urbana en España* (1.^a ed.), Editorial de la Universidad Complutense, Madrid.
- ROSSI, A. (1976): *La arquitectura de la ciudad* (2.^a ed.), Editorial Gustavo Gili, Barcelona.

- ROSSI, A. (1977): *Para una arquitectura de tendencia* (1.^a ed.), Editorial Gustavo Gili, Barcelona.
- SERRA RAFOLS, E. (1949): *Acuerdos del cabildo de Tenerife (I), 1497-1507* (1.^a ed.), Editorial Fontes Rerum Canariarum, IV, La Laguna.
- TAFURI, M. (1978): *La arquitectura del Humanismo* (1.^a ed.), Editorial Xarait ediciones, Madrid.

Transcripción de las ordenanzas de Felipe II de 1573 (1973): Editorial Servicio Central de Publicaciones del Ministerio de la Vivienda, Madrid.

ETSA de Las Palmas: Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Las Palmas.

COAC y B.: Colegio Oficial de Arquitectos de Cataluña y Baleares.

LA FORMACION URBANA DE LAS PALMAS: Una hipótesis de ciudad informal

Eduardo Cáceres Morales

El presente trabajo trata de explicitar las causas estructurales de la transformación urbana de la ciudad de Las Palmas a lo largo de los quinientos años de su historia. Se distingue, en una primera parte, las circunstancias técnico-políticas de su fundación, para a continuación hacer una descripción de las características de la ciudad en los primeros siglos de su existencia. La expansión de finales del siglo XIX y principios del XX, así como la instrumentalización urbanística utilizada, constituyen la parte central del trabajo. Se termina con un análisis de la transformación morfológico-funcional operada a partir de 1960.

Se pretende hacer énfasis en cómo el control del suelo ha primado sobre cualquier otra consideración en el proceso de crecimiento y transformación urbana. Se habla, pues, de una ciudad informal en tanto que no ha tenido una burguesía urbana que pudiera preocuparse por su forma.

INTRODUCCION

La ciudad de Las Palmas, en un lugar geográfico aparentemente ambiguo, es ciudad de fundación colonial y ha estado sujeta a transformaciones muy diversas e irregulares a lo largo de su historia.

Dentro de la diversidad de situaciones y de las formas de crecimiento que han operado, tratamos aquí de esclarecer, no tanto el proceso histórico, cuánto las variables significativas, las claves urbanísticas, que han dado lugar a lo que es hoy esta urbe.

Quizá esta ciudad pueda aportar, en lo que a ejemplaridad se refiere, algunos datos sobre un tipo de ciudad que, si bien en algunos aspectos se acerca al modelo europeo que todos tenemos en

The building-up of Las Palmas: an hypothesis for an unshaped city

The present paper tries to make explicit the structural causal factors behind the urban transformation of the town of Las Palmas through out its 500 years of history. In the first part, the technico-political circumstances of its foundation are set out. And then, secondly, a description is made of the characteristics of the town in the first centuries of its existence. Its expansion during the end of the 19th. and the beginning of the 20th centuries, form the central part of the paper, which ends with an analysis of the morphologico-functional transformation that has taken place from 1960 to the present day.

Emphasis is laid on the way that control of land has been paramount over any other consideration in the process of urban development and transformation. The notion of an informal town is used, given that an urban bourgeoisie that would have cared about its form, never actually existed.

mente, en otros tiene peculiaridades propias de su situación marginal al continente y de paso para otros.

La escasa historia, apenas quinientos años, es también parte de la explicación de la informalidad urbana que nos ocupa. Ni las formas están sedimentadas, ni existe una sociedad preocupada por crear ese sedimento. Por eso los procesos de transformación han sido en muchas ocasiones radicales y aún es tímida la conciencia de la ciudad como cosa propia a conservar.

De cualquier forma se trata de seguir un poco la pista de la evolución de una estructura física y social de las relaciones que han ido produciéndose entre ambos términos.

Intentamos demostrar cómo la ciudad, desde prácticamente su fundación en 1478 hasta los comienzos del siglo XX, sólo ha jugado el papel de infraestructura que permite el embarque de productos caros, que las burguesías europeas —que no

las locales- se encargan de comercializar. La ciudad como mero lugar de transferencia -que no mercado- del producto del terrateniente al comerciante extranjero, en un contexto económico que se ha denominado dependiente.

Asimismo como, a partir del último tercio del siglo XIX, la ciudad asume su papel como ámbito de acumulación capitalista, pero en ese caso prácticamente a través de un solo instrumento, la dominación del suelo. Mecanismo que permite transformar las rentas agrícolas en rentas del suelo.

Y, por último, como en los pasados treinta años el territorio urbano se convierte en área de servicios (al servicio de) en el mismo contexto económico que sigue siendo dependiente y donde la acumulación de empleo terciario junto a la segregación económica y social produce una nueva forma de crecimiento urbano no ortodoxo: la urbanización marginal.

Todo este proceso, que a continuación describiremos con más detalle, implicará un discurso paralelo en el que se ponga de manifiesto cuál ha sido la instrumentación urbanística utilizada en la conformación urbana y cuáles son, en este momento, las variables significativas para un control real de la ciudad.

Desde el punto de vista teórico, esto plantea un reto: intentar buscar alternativas a aquella instrumentación heredada de la Ciudad Industrial o de la utopía socialista (en todo caso, anticiudad ochocentista) no tanto en los instrumentos en sí mismo, como en las categorías generales en que se agregan. Es decir, en una nueva formulación teórica de la intervención urbanística, cualitativamente diversa de aquélla que sancionó el «urban design» o la planificación urbana en su versión tradicional.

En la ciudad de Las Palmas no hay control formal, porque esto no tiene sentido donde las formas de crecimiento no están soportadas por la arquitectura ni aun por la construcción física, sino por la conquista y dominación del territorio.

1. La ciudad de Las Palmas, fundada, según hemos dicho, a finales del siglo XV, es una ciudad de colonización y su aparición está contextualizada con la expansión que en este siglo inician los estados europeos -especialmente España y Portugal- hacia el Mare Tenebrosum.

Parece evidente, y así lo señalan los estudiosos del tema, que son tres las circunstancias que determinan esta expansión.

a) La acumulación de medios económicos suficientes por parte de las casas de mercaderes y banqueros, en especial genoveses, venecianos y holandeses;

b) La acumulación de medios materiales por parte de los reinos de Castilla y Portugal, como consecuencia de haber terminado su guerra de reconquista, y

c) La puesta a punto de las técnicas de navegación.

En todo momento la dominación y el control de la ruta del África Occidental se plantea como una empresa mercantil, que lo es tanto por el resultado

que se espera obtener de las tierras que se vayan anexionando, como por la propia estructura con que se construye el mecanismo de conquista. A tal efecto se establecen dos tipos de relaciones contractuales: las «capitulaciones» por medio de las cuales la Corona autoriza la conquista al conquistador, reservándose la soberanía y un quinto de los beneficios directos; y los «conciertos», por medio de los cuales los banqueros aportan fondos económicos al conquistador para llevar a cabo su empresa a cambio de una participación proporcional también de los beneficios directos.

En el caso de la isla de Gran Canaria, la Corona de Castilla concede tres capitulaciones sucesivas (las dos primeras fracasan) a nombre del obispo Juan Frías. La conquista de la isla y fundación de la ciudad se da por acabada en el mencionado año de 1478.

Consecuencia de este objetivo de obtener una rentabilidad inmediata de las tierras conquistadas, éstas se distribuyen entre los conquistadores mediante los «repartimientos», operaciones por las cuales se concede tierra y agua a los distintos beneficiarios y, en su caso, capacidad para tener esclavos. Es decir, se conceden todos los medios de producción al nuevo propietario: tierra, agua y mano de obra. De esta forma, nace una estructura social conformada por una clase terrateniente que posee todos los medios de producción y otra clase desposeída que, en virtud de las limitaciones que el propio sistema económico impone, no podrá nunca acceder a tenerlos. Estructura dicotomizada propia de todo territorio de colonización en medio de la cual sólo aparecen los elementos civiles de la administración, el clero y los militares como grupo social intermedio, pero ligado normalmente a los intereses de los terratenientes.

De otro lado, las determinaciones de carácter económico instauran un marco fijo, una apoyatura permanente, que llega hasta nuestros días basada en tres tipos de rentas:

a) Rentas de situación. Debido a la localización geográfica de las islas que permite la producción de productos raros a una distancia relativamente corta de Europa; al tiempo que es lugar de paso obligado para América.

b) Rentas de excepción. Excepcionales de carácter fiscal de las que han gozado normalmente los puertos canarios con respecto al resto del Estado español, y

c) Rentas de explotación. Debido a la estructura social dicotomizada y a la dificultad de emigrar que permitía mantener a la clase laboral a niveles de subsistencia.

En este marco se dan una serie de monocultivos desde el siglo XVI al XIX, en función de la oportunidad de una demanda europea y a la solicitud de una clase comercial extranjera, inglesa, holandesa, etc., que controla tanto el transporte como la comercialización del producto. Los precios se fijan en origen sin posibilidad alternativa al no tener el terrateniente acceso al mercado.

Así aparecen la caña de azúcar (1500-1590), el vino (citado por Shakespeare en sus obras)

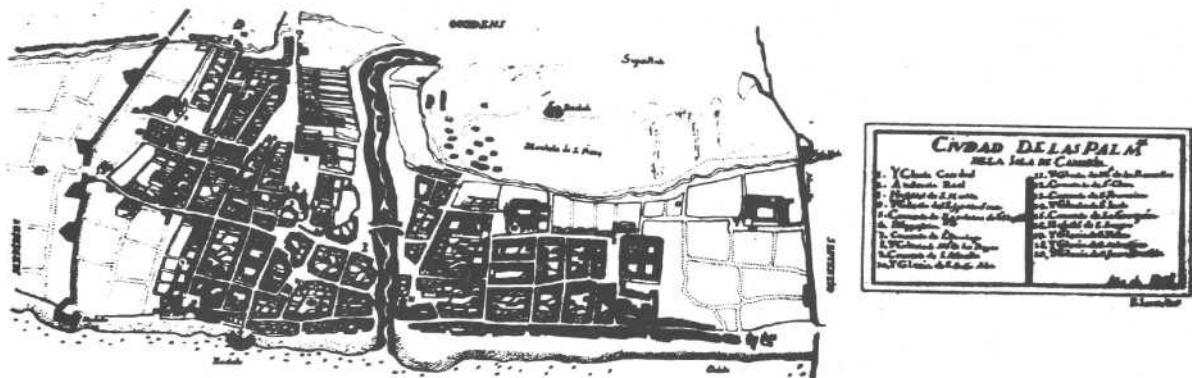


Ilustración 1. Reinterpretación del plano de Pedro Agustín del Castillo. 1786.

(1550-1650) y la cochinilla, producto colorante para los tejidos (1780-1860).

A destacar, por tanto, dos cuestiones fundamentales: la dependencia exterior de la economía canaria y la inexistencia de una clase burguesa mercantil. En estas circunstancias la ciudad, el burgo, según el concepto europeo, no era necesaria.

Es fácil imaginar que con una estructura agrícola como la descrita, los núcleos de población en los tres primeros siglos de la historia de la isla de Gran Canaria, fueron muy poco significativos. De hecho, hasta mediados del siglo XVIII, ninguna ciudad superaría los 10.000 habitantes, y a lo largo de los siglos anteriores las más importantes se movían entre los dos y los cinco mil habitantes.

La ciudad de Las Palmas, en concreto, evoluciona muy despacio, 3.000 habitantes en 1590, 7.255 habitantes en 1686, 10.328 habitantes en 1787 y 14.308 habitantes en 1860.

2. Probablemente el rasgo más característico de la ciudad de Las Palmas, en el largo período de los casi cuatro siglos que van desde su fundación hasta mediados del siglo XIX, es su dimensión. La dimensión poblacional, que se mueve alrededor de los 10.000 habitantes desde mediados del siglo XVIII, y la dimensión superficial, que no pasa de unas 50 hectáreas, son realmente moderadas incluso con relación a la población insular. Este limitado tamaño parece indicar, y apoya nuestra hipótesis, de que las funciones urbanas eran en esta época muy limitadas. La ciudad estaría habitada por el aparato militar, que con el tiempo va disminuyendo, el aparato político-administrativo y el clero, como clases privilegiadas. En 1778, estas clases no representan más de 3.260 personas y en 1860 (según se puede comprobar en los censos) no superaban las 3.800 personas. Si a esto añadimos los propietarios absentistas y los artesanos y comerciantes, aparte de criados y esclavos, se puede llegar a la conclusión de que es bastante difícil superar una cifra alrededor del 14 por 100 de la población insular en 1835.

El foco inicial de la ciudad se sitúa en la ermita de San Antonio de Abad, en una colina que dominaba el valle y la costa. Al Oeste de este centro se localizan los edificios civiles y religiosos simbólicos: La Catedral, las Casas Obispales, la

Audiencia y la Casa Regental, así como el Hospital de San Martín; todos en torno a la plaza de Santa Ana (véase ilustración núm. 1).

La edificación, en general, se organiza de forma periférica sobre manzanas rectangulares, dejando una zona central de huertos, que hipotéticamente se subdivide entre las distintas parcelas. Las parcelas, por otra parte, no son estrictamente regulares ni sistemáticas.

Este sistema será luego aplicado de una forma más regular en las ciudades sudamericanas y denota una tendencia al autoabastecimiento de la unidad familiar.

Toda la zona edificada está bordeada por conventos, hasta un número de seis, que generalmente llevan aneja una finca o huerto de dimensiones considerables, para la comunidad religiosa.

En la zona del barranco, aparecen áreas importantes de aprovechamiento agrícola, que se denominarán en el siglo XX, las fincas de Matagatos (El Toril) y el Pambaso ligadas, sobre todo la primera, a edificaciones de mayor alcurnia, como corresponde a la posesión de aguas.

Todos estos elementos se organizan en dos barrios, izquierda y derecha del barranco, llamados de Vegueta y de Triana. Vegueta, el barrio noble y Triana el barrio más popular, comercial y del artesano, aunque hay pocos datos que confirmen esta dicotomía y segregación funcional, salvo en su creación temporal.

Del análisis del plano de P. A. del Castillo (ilustración núm. 1) se deducen algunas cuestiones a nuestro entender importantes: la primera de ellas es que la trama urbana se organiza en base a las vías de comunicación entre los distintos edificios notables (normalmente religiosos). Esta trama, por otra parte, no está jerarquizada y, en general, se puede decir que no es marcadamente decisiva. Así, por ejemplo, el puente está localizado en un punto (probablemente el más favorable topográficamente) que no tiene ninguna significación espacial con respecto a la determinación de la trama y que da lugar a una lectura contradictoria. De una parte se puede interpretar que los barrios de Vegueta y Triana son autónomos y, de otra, que su hegemonía es tal, que la comunicación entre ambos puede realizarse en cualquier punto. De hecho, este puente será destruido y reconstruido, a veces en

lugares distintos, sucesivamente cada vez que la riada se lo lleva.

En segundo lugar, una cuestión igualmente importante: la pretensión de definir antes el espacio urbano que la ciudad. Y dentro de esta cuestión aparece el tema de la muralla y el de «Los Riscos». La Muralla es, en el caso de Las Palmas, un elemento notable en tanto que se realiza de forma autónoma y en ningún caso como resultado y delimitación de la zona edificada. Se construyen dos lienzos, uno al Norte y otro al Sur, rectilíneos y paralelos que configuran junto con las montañetas del Oeste, un espacio rectangular de unas 60 hectáreas. Esta forma de muralla será seriamente cuestionada por el cremonés Leonardo Torriani que en 1588 llega a Las Palmas para concluir su informe real sobre las fortificaciones de las Ciudades Canarias. Torriani propone directamente la construcción de una muralla que rodee totalmente la ciudad y en el peor de los casos, una muralla más restrictiva que la existente, especialmente en el lado Sur. Sin embargo, su recomendación no tiene efectos reales y en el plano de Castillo se puede comprobar como la muralla se mantuvo en su forma inicial. No es cuestión de indagar las causas por las cuales se tomó esta decisión que, evidentemente, pudieron ser muy diversas, sino se trata de hacer ver sus consecuencias. La muralla de hecho, significa fijar (no sólo con fines fiscales, como también lo fue más tarde, sino «de facto») qué cosa es ciudad y qué cosa no lo es. Y, en el caso de Las Palmas, se define por ciudad algo más que un espacio edificado. Por tanto, se está hablando, como decíamos al principio, de espacio urbano y no de ciudad tal y como se entiende en términos tradicionales. Pero además, este espacio no está libre para ser ocupado por cualquiera. Está estrictamente controlado.

Por esta causa aparecen «Los Riscos», una zona edificada en las faldas de las colinas circundantes donde han de localizarse los emigrantes, venidos del ámbito rural o de otras islas. Es decir, se produce una segregación social del espacio. Segregación que se mantendrá a lo largo de la historia de la ciudad hasta nuestros días.

Quedan así definidas las características de esta ciudad de colonización. Su estricto carácter de infraestructura portuaria (ausencia de mercado para el consumo de su interland), su carácter homogéneo, con ausencia de jerarquías significativas y, por último, su carácter territorial, en tanto que utiliza como base de su definición la delimitación y utilización del territorio.

Estas tres características se mantendrán, quizás algo enmascaradas pero reales, a lo largo de todo el siglo XIX, y primera mitad del siglo XX, como veremos a continuación.

3. A finales del siglo XIX, y coincidiendo con el período de industrialización europea, se producen dos fenómenos que van a marcar una transformación radical de la ciudad de Las Palmas. Transformación que cuenta, como es obvio, con toda una concepción distinta económico-social del valor del suelo y, consecuentemente, con un aparato jurí-

dico absolutamente diverso de aquel que correspondía al antiguo régimen.

De una parte, una innovación tecnológica en la navegación –cuatro siglos después de aquella que propició la conquista de este territorio– como fue la aparición del «vapor», provoca que Las Palmas sea un punto idóneo de abastecimiento de combustible (estaciones de carbóneo). Y, de otra, la aparición de un nuevo producto, el plátano, que siendo fruta perecedera se puede poner en los puertos europeos en pleno invierno en poco más de una semana.

La implantación y explotación, tanto de este nuevo producto, como de las estaciones de carbóneo, correrán a cargo de la sociedad inglesa que llevará la gestión directa de todo el comercio y que, localizándose aquí, será la protagonista de la vida urbana hasta casi 1930.

En un contexto sociopolítico confuso, hasta cierto punto reflejo del abigarrado panorama político español, se producen igualmente algunos hechos significativos: en 1852 se aprueba la Ley de Puertos Francos que, de alguna manera, consolida la posibilidad de una base jurídica de soporte a la actividad portuaria; en 1912 se aprueba la Ley de Cabildos, mediante la cual la fiscalidad de aduanas se realiza a nivel insular y, en 1927, se consuma la división del archipiélago en dos provincias.

Estas tres leyes son consecuencia de las competencias internas de la clase terrateniente que, organizada en el partido político de los «leoninos» (teniendo como líder a don Fernando León y Castillo), consigue «independizarse» del resto de las islas y afianzar de camino la tradicional estructura de clases. Aunque como en todos los casos, la masa laboral portuaria será la que finalmente tome conciencia de tal, protagonizando la primera huelga en 1901 y ganando las elecciones en 1936, por sólo unos meses, por supuesto.

A esta nueva situación le corresponde una nueva conformación urbana.

A nuestro entender los elementos más significativos se mueven en el plano concreto de las relaciones entre infraestructura y suelo urbano. Estos elementos serían:

a) La infraestructura portuaria, insólita en dimensión para una ciudad que en 1883, fecha en que se comienzan las obras, cuenta con 17.000 habitantes. El puerto está localizado a 5 kilómetros de la ciudad histórica, en dirección Norte (véase ilustración núm. 2).

b) La infraestructura de comunicación del puerto con la ciudad tradicional, hilo umbilical que dará una accesibilidad generalizada a todo el territorio intermedio y potencia un sistema de transportes (ferrocarril) que garantiza las comunicaciones (la carretera se comienza en 1853, el tranvía-ferrocarril en 1885).

c) La aparición de una segunda ciudad en el sector de Santa Catalina aneja al puerto, con toda una serie de equipamientos propios de la misma –juzgado, teatro, hospital, escuela, mercados, hoteles, etc.– y, en simultáneo, la puesta en oferta de una serie de terrenos, tanto en la zona indicada,

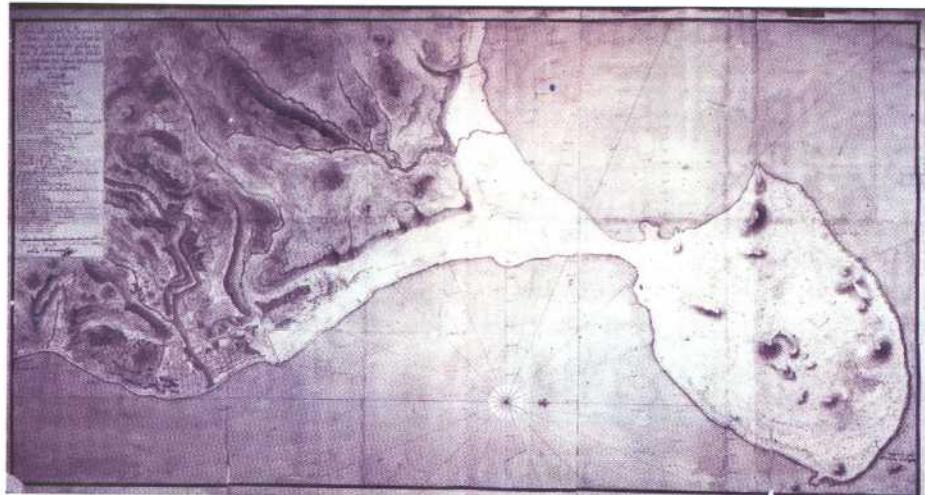


Ilustración 2. Localización de la Bahía de las Isletas (compruébese la distancia respecto de la ciudad).

como en otras a lo largo de la nueva carretera, para una demanda que se hace creciente.

Nótese que la demanda se hace de terreno, no de viviendas, aunque lógicamente éstas serán una demanda igualmente implícita, dada la fuerte inmigración que se produce en estos años, provocada por el florecimiento económico y las obras públicas.

Estamos en realidad en el comienzo del proceso de urbanización. Desde 1857, la población de Las Palmas crece cuatro veces más deprisa que el resto

del territorio insular. En 1930 tendría ya el 36 por 100 de la población total de la isla, con 78.264 habitantes frente a los 216.853 habitantes insulares.

4. Estamos, pues, en una ciudad que se ha alargado hasta la longitud de 7 kilómetros, con dos focos de crecimiento y con una situación jurídica y económica diferente.

La consecuencia directa, desde el punto de vista urbanístico, es que la dimensión urbana pasa a ser

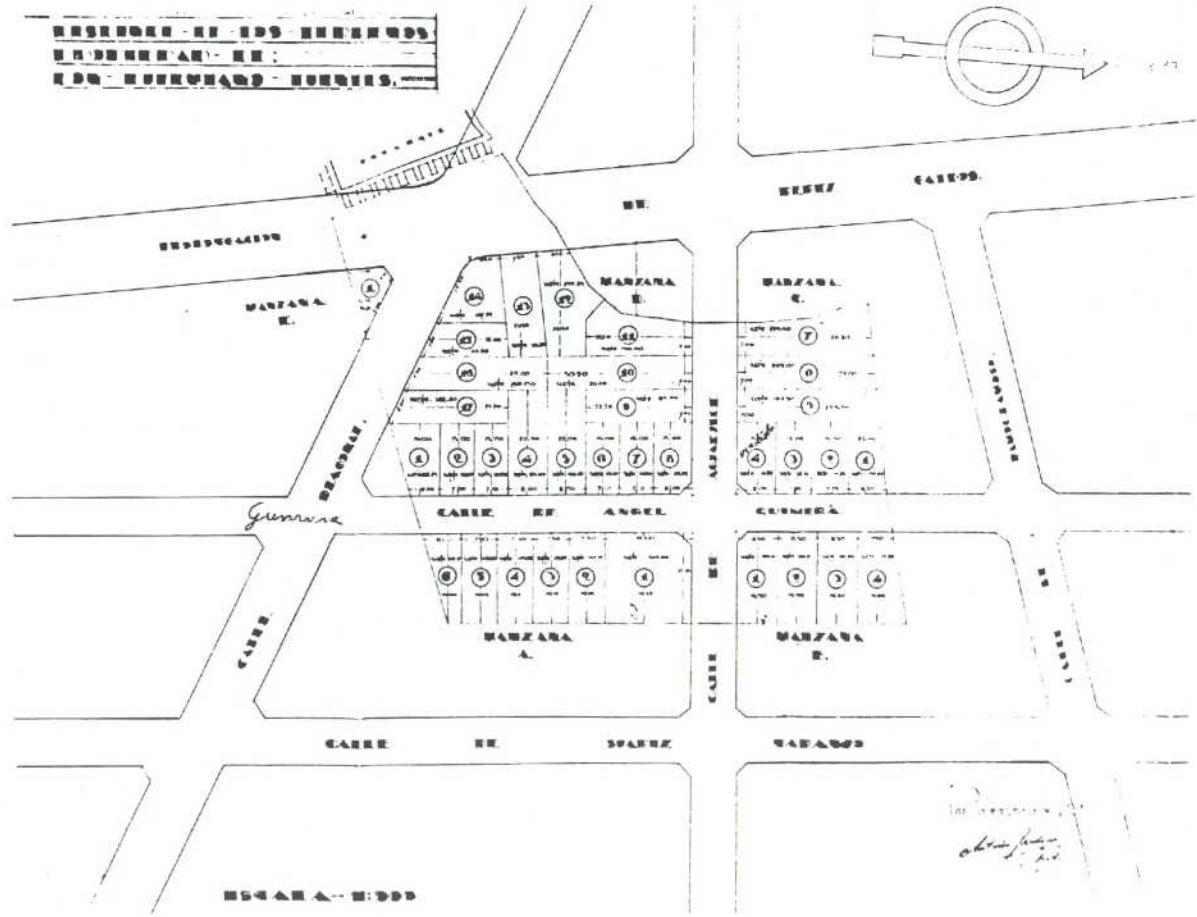
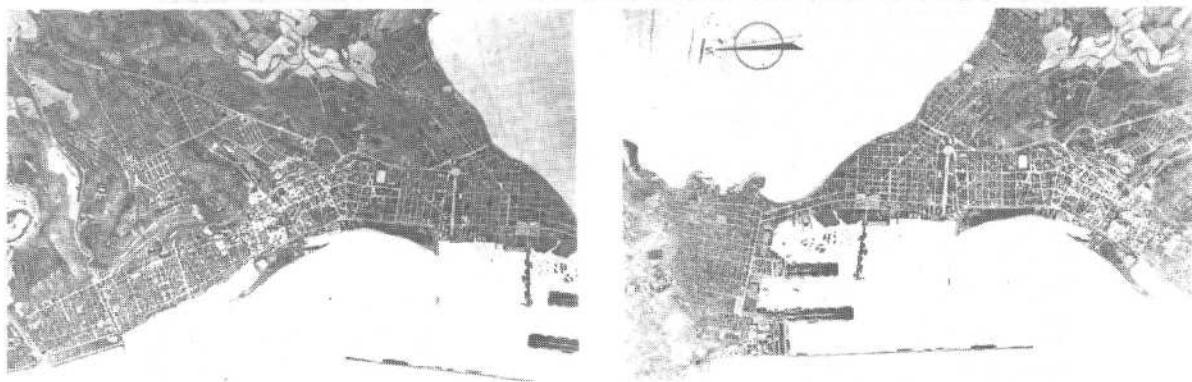


Ilustración 3. Plano de urbanización típico de los años 1920-1930.



Ilustraciones 4 y 5. Vista aérea de Las Palmas en 1970

igual a la capacidad de puesta en oferta del territorio para urbanizar. El primer plan de ordenación que se realiza en 1898, por el arquitecto Laureano Arroyo, plantea la posibilidad de una ciudad de 235 hectáreas, es decir, cuatro veces superior a la anterior. El plan, por otra parte, sólo recoge las iniciativas individuales, a las cuales trata de agregar en un sentido unitario, pero se abstiene de especular sobre terrenos no ofertados.

Implícitamente hemos definido ya cuáles son los instrumentos urbanísticos que se ponen en el tablero para la ordenación urbana. De un lado, la administración se preocupa de las grandes infraestructuras que dan una accesibilidad generalizada al territorio y posibilitan, por tanto, la puesta en oferta de terrenos para urbanizar. De otro, los propietarios privados redactarán unos documentos mediante los cuales, pactarán con la administración pública uno a uno y dentro de los estrictos límites de su propiedad, cuál es la parte de ese terreno que puede ser vendido para edificar y cuál para los servicios públicos (calles solamente, por supuesto) (véase ilustración núm. 3).

En un plano intermedio existirán unos planos generales de la ciudad que sólo tienen la misión de coordinar las iniciativas privadas o, lo que es lo mismo, evitar el coste adicional que supondría para cada uno de aquellos propietarios, el dar una autonomía absoluta a su propia propuesta.

La clase dominante, que ahora invierte parte de su renta agrícola en el suelo urbano, tiene un comportamiento mimético con respecto a lo que había hecho tradicionalmente: obtener rentas de situaciones de monopolio, como lo era la renta urbana. Por tanto, la dominación del territorio y la obtención de beneficios de esa dominación, es la clave del desarrollo urbano. Y de aquí también, la tradicional inhibición de la administración pública en la construcción urbana, retrayéndose en la inversión directa y manteniéndose en todo caso en misiones de mediador o fomento.

5. Se podría decir que la inercia de esta actitud, pública y privada, se mantiene hasta los años 1960, momento en el cual tendrán que aparecer nuevas motivaciones exteriores para modificar la estructura y aun la morfología urbana.

En el interregno, en 1941, se redacta un plan general por el arquitecto Secundino Zuazo, exiliado político en Las Palmas y conocido por sus actuaciones urbanísticas en Madrid, en los años de la Segunda República. Zuazo tratará de modificar los planteamientos y se enfrenta a la forma de crecimiento urbano, proponiendo una construcción de la ciudad desde la perspectiva racionalista. Como es evidente, su oferta es pura especulación frente a las fuerzas sociales dominantes, y de aquel plan sólo se recoge el instrumento que significa la reasignación de la productividad del suelo según el nuevo «zonning» (ilustración núm. 4).

En los años 60 es de nuevo una revolución de tipo tecnológico en los transportes, el aero-«jet» de alcance medio, y una situación favorable económicamente en los países europeos, los que permiten una nueva transformación urbana. En efecto, los excedentes económicos de los países escandinavos y de la Comunidad Europea, son exportados sin tasas fiscales, y se invierten en Canarias –entre otros lugares– para crear la gran infraestructura turística para la «mass»-medium (véase ilustración núm. 5).

No obstante, la situación vuelve a ser mimética en Canarias; los Tour Operator controlan el transporte y las agencias de contratación y, por tanto, el producto y el precio en origen; mientras que al propietario local sólo le queda la propiedad del suelo.

Cabe señalar, sin embargo, que en lo que a la ciudad se refiere, la transformación es profunda. A nuestro entender se producen tres tipos de fenómenos simultáneos, y a veces contradictorios, que caracterizan la nueva situación. Estos tres fenómenos los denominaríamos de territorialización, de concentración y especialización y, por último, de marginalidad o crecimiento incontrolado.

El fenómeno de territorialización se caracteriza por una mayor y distinta relación de la ciudad con el territorio insular. Aspectos sintomáticos de este fenómeno son el cambio que se produce en la población laboral que pasa del sector primario (la agricultura), al terciario (servicios) y que tiene su empleo localizado preferentemente en el centro urbano.

Propiciado por la economía del turismo, en términos generales, y además porque una parte de



Ilustración 6. La revalorización de la zona central con altos volúmenes de edificación

la edificación turística se localiza en la ciudad, se produce una enorme concentración de población. (Las Palmas pasa de 119.595 habitantes en 1940, a 287.038 en 1970, prácticamente un 55 por 100 de la población insular.) De otro lado, las relaciones que la ciudad tenía con el Norte insular -zona agrícola por excelencia- se modifican hacia el Sur-Este, lugar de localización turística, pero además, por ser este lugar donde se instala el Aeropuerto, que comunicado mediante una vía rápida con el Puerto, constituyen un nuevo eje infraestructural de señaladas consecuencias. De nuevo las infraestructuras remueven la morfología urbana. Debe tenerse en cuenta que el puerto en estos años tiene un nuevo período importante por el cierre del Canal de Suez en 1964, que obliga a los grandes buques-tanque a modificar su ruta y abastecerse en Canarias.

Por último habrá que hablar de la aparición de un área gravitacional de empleo diario con respecto a la ciudad que le confiere un significado económico de área central que hasta este momento no había tenido.

El segundo fenómeno, el de concentración y especialización urbana, se caracteriza por la aparición de una serie de hechos y políticas que, más o menos coordinadamente, permiten la acumulación de capital en el sector inmobiliario y, paralelamente, una acentuación de las rentas diferenciales.

Este tipo de políticas se manifiesta a través de la revalorización del casco urbano, mediante operaciones de cirugía interna que llevan aparejadas un volumen edificatorio importante (hasta 27 m³/m²); permitiendo ordenanzas excepcionales para un mayor aprovechamiento de la edificabilidad, y todo ello con una tolerancia en la localización central del empleo, aun por encima de la normativa del Plan vigente. En paralelo la administración se inhibe en la infraestructura de acceso a la ciudad desde el territorio, con lo cual se aísla el área central y se la revaloriza (véase ilustración núm. 6).

Pero al tiempo, y矛盾oritamente a la política anterior, se permite un crecimiento periférico, tanto de iniciativa pública como privada, basado exclusivamente en la apoyatura de una infraestructura mínima de colonización. Se realiza así una amplia política de construcción de viviendas (en



Ilustración 7. Las zonas marginales de Los Riscos

paquetes unitarios) para la demanda solvente y sin previsión de equipo urbano alguno.

Por último, aparece la competencia de usos del suelo, que da lugar por el encarecimiento que implica su especialización a la expulsión de toda la pequeña y mediana industria fuera del suelo revalorizado, y a la concentración del empleo de servicios en el centro.

Es, evidentemente, una situación típica de desarrollo de la ciudad capitalista, pero en este caso potenciada en base a la actividad de los servicios, atomizada e inexpressiva físicamente.

El tercer fenómeno del que hemos hecho mención es el del crecimiento marginal e incontrolado. Se entiende por tal aquél que se produce al margen de la legalidad vigente y basado en la autoconstrucción de viviendas sin previsión de servicios ni infraestructura y mediante parcelaciones clandestinas.

Este tipo de crecimiento entre los años 1960 y 1970 llegó a significar un 25 por 100 del crecimiento total urbano, llegando a acumular una población superior a los 30.000 habitantes (en una ciudad que creció en esos años en un orden de magnitud de los 100.000 habitantes (véase ilustración núm. 7).

Entenderíamos que para este crecimiento han existido causas estructurales, como lo fue la alta concentración de empleo en la ciudad de Las Palmas, con las consiguientes ofertas a un nivel poco especializado, lo cual dio lugar a una inmigración masiva desde el resto del territorio.

Asimismo, entenderíamos que han existido causas debidas a la propia lógica del crecimiento urbano. La fuerte revalorización del centro que no permite el acceso al mismo a la población inmigrante, ni siquiera a la primera periferia. La fuerte dicotomización social de la fuerza de trabajo, que al producirse una mejora generalizada, da lugar a que las viviendas que se construyen oficialmente sólo sean para la demanda solvente. Y, por último, causas debidas a las ventajas intrínsecas al propio procedimiento. Para el parcelador promotor, porque le supone un plus de beneficio en tanto que pone terreno en el mercado sin contraprestación alguna, al tiempo que actúa como revalorización de todos los terrenos «fuera del plan». Para el usuario, porque encuentra terreno al alcance de sus

posibilidades y una forma de acceso a la vivienda mucha más racional desde el punto de vista financiero en relación con sus propios recursos.

CONCLUSIONES

Si a modo de conclusión tuviésemos que hacer un diagnóstico morfológico-funcional de la ciudad de Las Palmas de los años ochenta, nos encontraríamos con una urbe que está altamente densificada en un centro que se desarrolla en la tradicional plataforma litoral y donde se concentra el 80 por 100 del empleo de todo el municipio, con acumulación muy alta de servicios y las consiguientes situaciones de congestión de tráfico; una primera periferia que recoge todas las actuaciones en vivienda masiva a partir de los años cincuenta, y que, generalmente, es una parte inacabada con ausencia, en muchos lugares, de un mínimo de

mobiliario urbano, pero que, por contraste, tiene problemas de rehabilitación debido al grave deterioro que ha sufrido un patrimonio inmobiliario construido en condiciones infímas; y, por último, una segunda periferia donde se alterna la vivienda suburbial aislada y las urbanizaciones marginales de construcciones clandestinas.

A partir de esta estructura física se produce una accesibilidad generalizada a un territorio que afecta a los municipios colindantes: Telde, Santa Brígida y Arucas, y que hace potencialmente urbanizable una corona bastante amplia y a la que contribuye eficazmente su falta de jerarquización.

Es así como la ciudad, como lugar compacto, comienza a desvanecerse y siguen proliferando las operaciones de suelo con escasa inversión y altos beneficios.

La ciudad actual, pues, sigue siendo informal. Informal en su crecimiento e informal en tanto que su transformación no puede ser prevenida.

PLAZAS DE LAS PALMAS REFORMADAS DURANTE LA RESTAURACION MONARQUICA

Rosario Alemán Hernández

Uno de los fenómenos más definitorios de la ciudad de Las Palmas en el período de la Restauración (1874-1924) fue la reforma de las plazas de la ciudad histórica –los barrios de Vegueta y Triana dentro del antiguo espacio urbano amurallado-. Con estas reformas se desplazó la centralidad desde la Plaza de Santa Ana –centro político, religioso y administrativo desde principios del siglo XVI- hacia la Alameda-Cairasco y la Plazuela, que pasó de tener una imagen escatológica a ser el segundo centro de la ciudad histórica, pero, ahora, adecuado a las nuevas funciones que reclamaba la ciudad portuaria y «estación turística». Estas reformas avanzaron desde aquí –a ambos lados del barranco Guiniguada- hasta el Parque de San Telmo en el borde mismo de la muralla norte.

The squares of Las Palmas: Their reformation during the restoration of the monarchy (1874-1924)

One of the most defining phenomena of the city of Las Palmas during the Restoration Period (1874-1924) was the reform of public squares of the historical city, the quarters of Vegueta and Triana within the old urban walled space. With these reforms, the town-center shifted from the Santa Ana Square, the political, religious and administrative center since the early sixteenth century to «La Alameda-Cairasco» and «La Plazuela», a group of public spaces which, thus, sed their previous scatological image and became a second center to the historical center. These reforms pushed out from here, the banks of the «Barranco Guiniguada» to the «parque San Telmo» on the very edge of the northern wall.

CON los proyectos de reformas de las plazas de Santa Ana (1877), Cairasco (1875) y San Francisco o Alameda (1875) se inició uno de los fenómenos más definitorios de la ciudad de Las Palmas en el período de la Restauración (1874-1924). En esos años hubo la continuada reiteración en proyectos de renovación de las plazas del área central de los barrios de Vegueta y Triana y como dos polos de una centralidad. Esta se desplazó desde Santa Ana –centro político, religioso y administrativo desde principios del siglo XVI- hacia Alameda-Cairasco y la Plazuela, que pasó a ser el centro urbano moderno en la ciudad histórica. Se buscó el «decoro» y la adecuación a las nuevas funciones que, según decían,

reclamaba la naciente ciudad portuaria y «estación turística».

La demanda de un nuevo «decoro» se apoyó, a nivel ideológico, en el «patriotismo grancanarista» que propició múltiples suscripciones. Este patriotismo buscó el engrandecimiento de la isla frente a Santa Cruz de Tenerife –capital del archipiélago- y «eterna rival» en la lucha por la capitalidad que ambas burguesías mantuvieron hasta 1927.

Las reformas de este lugar central borraron su imagen escatológica y avanzaron desde aquí –a ambos lados del barranco Guiniguada- hasta el Parque de San Telmo (1914-1922), localizado en el borde mismo del antiguo espacio urbano amurallado. Se trató, en todos los casos, de remozar las plazas o espacios vacíos preexistentes de la ciudad de «dentro» de la muralla.

Sin embargo, la no producción de nuevo espacio vacío denota cuál era la idea privatizadora y

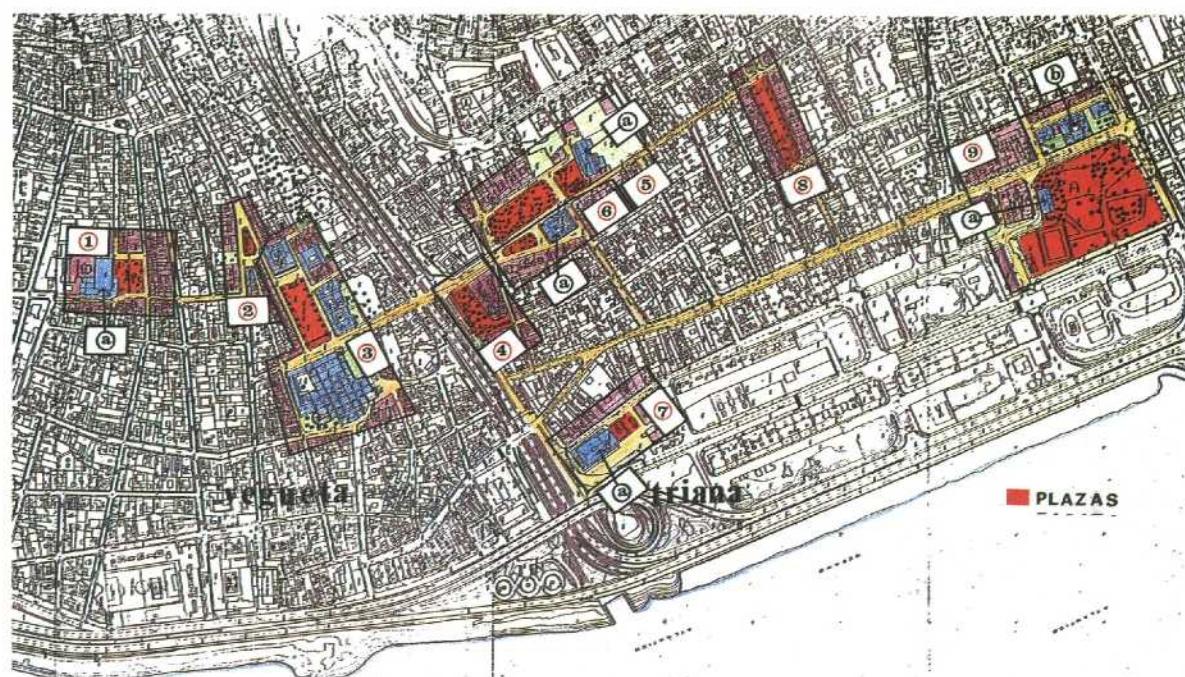


Figura 1. *Plazas de Las Palmas. Localización*

Barrio de Vegueta:

1. *Plaza de Santo Domingo.* a) *Iglesia de Santo Domingo (S. XVII).*
2. *Plaza del Espíritu Santo.* a) *Ermita del Espíritu Santo (S. XVII).*
3. *Plaza de Santa Ana.* (Ver plano de detalle, fig. 2).

Barrio de Triana:

4. *Plazuela de Hurtado de Mendoza.*
5. *La Alameda.* a) *Iglesia de San Francisco (H.S. XVII).*
6. *Plaza de Cairasco.* a) *Gabinete Literario (1842, Teatro; 1904-1914-1919).*
7. *Plaza Stagno.* a) *Teatro Pérez Galdós (1865; 1925-1928).*
8. *Plaza de San Bernardo.*
9. *Parque de San Telmo.* a) *Ermita de San Telmo (S.XVII); b) Gobierno Militar (1881).*

petrificador del liberalismo «leonino» (1), que no supo aprovechar para espacio o equipamiento público el antiguo convento de San Ildefonso en Vegueta (2) o las amplias zonas de huertas dentro del perímetro amurallado que pervivieron, en algunos casos, hasta la segunda década de este siglo.

Con respecto a la ciudad de «fuera de la portada» de Triana –el nuevo barrio de Arenales iniciado en 1854– sólo se dejó libre el espacio de la Plaza de la Feria. Más tarde, y cuando al socaire de la construcción del Puerto de Refugio (1883-1907) se colonizaron las arenas muertas del desierto de Santa Catalina e Isleta, a cinco kilómetros de la ciudad histórica, se ocupará todo el territorio a partir del triunfo de los intereses privados y en la corriente de los aires liberales del Ayuntamiento. La construcción de la infraestructura portuaria dinamizó a una burguesía depen-

diente, pero la no aprobación definitiva del Plan de Ordenación de Laureano Arroyo Velasco (1890-1910) supuso la petrificación, también, de este arenal. La propia debilidad del Plan de Arroyo fue argumentada por los propietarios para los que «si hay calles en la actualidad es porque ha convenido su formación a los dueños de las casas y solares, no porque el Ayuntamiento haya impuesto, ni podido imponer, la exigencia de que haya calles en terrenos de dominio privado» (3). Es por esto que sólo el Parque de Santa Catalina y el espacio del Castillo de la Luz fueron respetados en la nueva urbanización.

Las diferencias entre la ciudad preportuaria y conventual del Antiguo Régimen con la del desarrollo urbano moderno –Arenales, Puerto e Isleta– se explicitan en el tema de la plaza pública, por su número y localización en uno y otro sitio, en uno y otro momento histórico y por las funciones que

(1) El solar del convento de San Ildefonso que ocupaba la manzana entre las calles de Doctor Chil, Doctor Verneau, López Botas y Agustín Millares, fue cedido por la Junta Superior del Gobierno de Gran Canaria al Ayuntamiento para jardín de aclimatación y botánico y para escuela práctica de agricultura. Ponce de León proyectó una planta y, hasta 1875, la Sociedad «Económica de Amigos del País» lo reclama para establecer una escuela pública, y encarga un proyecto a Juan de León y Castillo –ingeniero– (A. H. P. de L. P.: O. P., núm. 6; expediente 99-1868). Más tarde fue «restaurada» la propiedad de esta manzana a la iglesia y se parceló para viviendas.

(2) El partido «leonino» –liberal–, cuyo líder fue Fernando de León y Castillo, controló la vida política de las Canarias Orientales en todo el período de la Restauración. Según Agustín Millares Cantero, en estos años pervive en el poder local aquel de la época isabelina con los únicos cambios de la insertación de la burguesía agrícola y de los grandes propietarios de la opción moderada a ésta del liberalismo. En «Sobre la gran propiedad...». «Historia General de las Islas Canarias». Agustín Millares Torres, páginas 286-289, Edirca, Las Palmas de Gran Canaria.

(3) A. H. P. de L. P.: O. P.: Escrito del señor Apolinario Rodríguez.

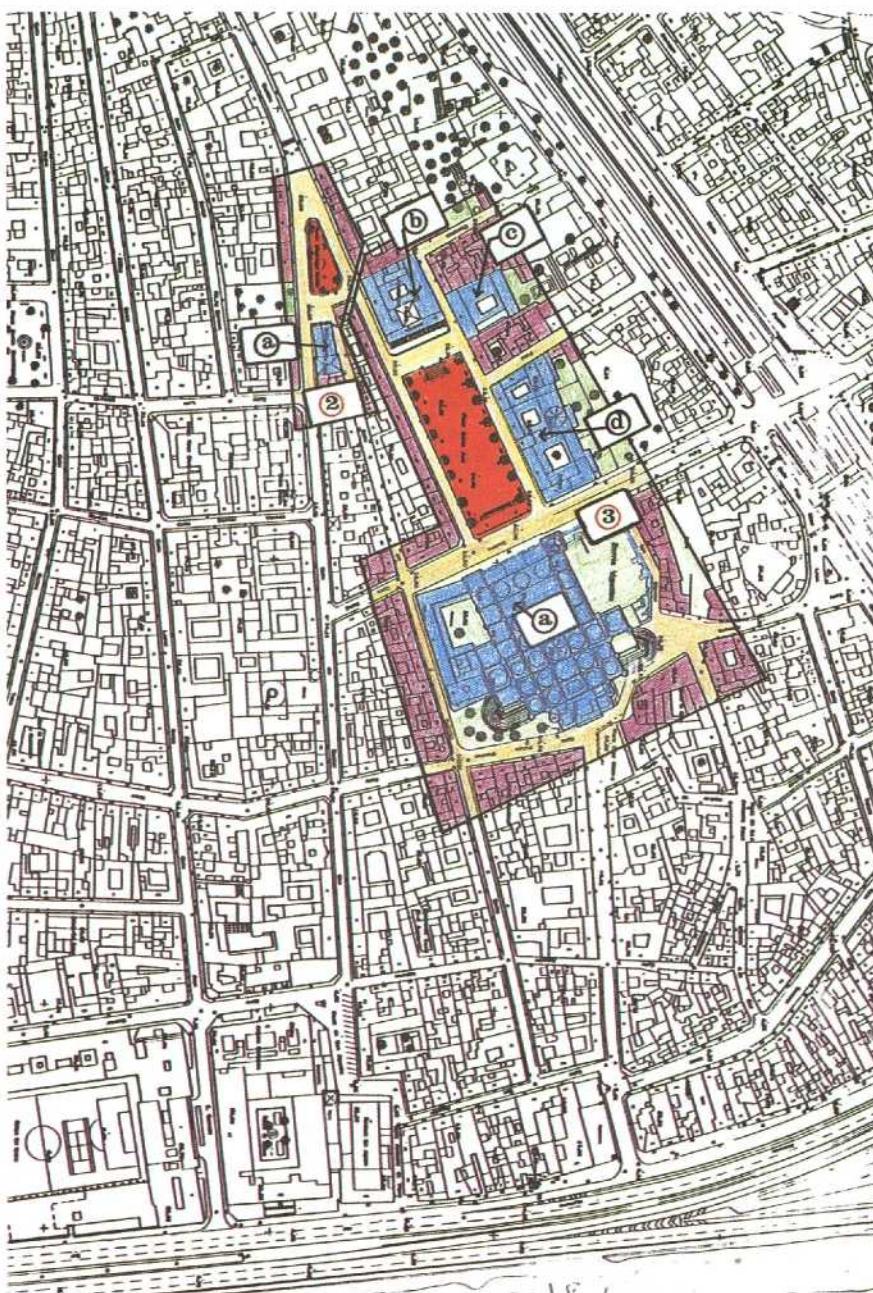


Figura 2. *Plaza de Santa Ana*. a) *Catedral* (fines S. XV 1635 gótico renacentista; 1781-S. XX neoclásico-eclético.) b) *Ayuntamiento* (S. XVI gótico-renacentista; 1842.) c) *Casa Regental*. (S. XVII p. baja; principios S. XIX p. alta) d) *Palacios Episcopales* (S. XVI-XVII).

el desarrollo urbano les marcó. La plaza, la plazuela, la alameda o el parque de la ciudad antigua son ahora «reformadas», mientras que en la ciudad moderna –la del Ensanche del Puerto o en Arenales– estos espacios como articuladores del entorno pierden importancia.

1. LAS PALMAS: CAMBIO Y CONTINUIDAD

La continuidad de la estructura morfológica y funcional de la ciudad de Las Palmas, hasta mediados del siglo XIX, es un fenómeno que comparte esta ciudad de «colonización» (4), fundada por la Corona de Castilla (1478), con otras

ciudades españolas. Esta continuidad resalta al comparar el primer plano de la ciudad –el del ingeniero militar Torriani (1587-1590)– con los de Pedro A. del Castillo (1686) y el de Alvarez Rijo (1841). Si exceptuamos el conjunto formado por la Alameda-Cairasco y la pequeña Plaza Stagno –en el lado norte del Teatro Pérez Galdós– que se originaron liberando espacios en 1842 y 1866, respectivamente– todas las demás plazas aparecen como espacios libres desde el tiempo de Torriani.

En los años que van desde 1500 a mediados del siglo XIX, dos son los hechos a resaltar desde el punto de vista de la producción de espacio vacío: la Plaza de Santa Ana y Alameda-Cairasco. Con respecto a la primera, los Reyes Católicos (Cédula de 24 diciembre 1494) ordenaron que hubiera en la Plaza y en lugar conveniente, Casa de Concejo, Cárcel, Casa diputada y lugar en que estén los escribanos públicos de continuo, auditorio para las

(4) CACERES MORALES, E.: *La formación urbana de Las Palmas*, p. 25. Departamento de Urbanística, notas de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Las Palmas.

Audiencias de los Alcaldes (5). Con el giro que se le da al frontis de la Catedral de Santa Ana –hacia 1500– no sólo da vuelta el centro de la ciudad –de este a oeste–, sino que se liberó el espacio de la Plaza de Santa Ana, donde había casa y huerta de Juan Cibrio (6). La Plaza de Santa Ana, urbanizada por el Gobernador Agustín de Zurbarán (1535-1537; 1540-1543) y acorde con la cultura del momento, es de trazado renacentista y se insertó en el tejido urbano preexistente. En ella se concentraron las más importantes y representativas funciones urbanas, ya que se localizaron, frente por frente, la Catedral y el edificio del Cabildo con las instituciones antes citadas y, además, el Pósito, la Alhóndiga, el Peso de la Harina. También se ubicaron, en los lados longitudinales, el Palacio Episcopal, la Casa del Regente, la de los Alféreces Mayores de la isla y las de «algunas personas principales», y a partir de las Ordenanzas de Melgarejo (1531), las primeras del Concejo de Gran Canaria, se ordena que sea Plaza de Mercado y Abastos del barrio de Vegueta.

La Plaza de Santa Ana fue, durante siglos, centro polifuncional de la ciudad. Será con la «piqueta revolucionaria» de la desamortización de Mendoza que se demolió el antiguo convento de las Clarisas y, en su solar, se edificó el primer teatro de la ciudad –el Cairasco (1842-1845)– y quedó libre el espacio de la Alameda (1842) y la Plaza del Teatro, además de las calles colindantes. El derribo de este convento es el cambio más radical en la estructura morfológica y funcional de la ciudad, ya que pasó a ser el lugar de paseo y de cultura. Aunque la Plaza de Santa Ana siga siendo el punto principal de la ciudad y sea necesario reformarlo y embellecerlo, allí se centraron los impulsos de reorganización de otro centro urbano por parte del liberalismo isabelino –el partido «bombero» (moderado local que controló la vida política insular entre 1843 y 1868). Este partido fue el producto de la alianza entre la terratenencia, cierta burguesía comercial y escasa que incluye a algunos miembros de la colonia extranjera y profesionales de clase media como Antonio López Botas y Domingo J. Navarro («los niños de La Laguna»). Con su lema «Todo por Gran Canaria y para Gran Canaria» impulsan el «patriotismo» de las suscripciones públicas para la mejora urbana que los restauradores monárquicos seguirán.

2. REFORMAS URBANAS TRAS EL TIEMPO DEL COLERA (1851)

A lo largo del siglo XIX se sucedieron una serie de epidemias como las dos fiebres amarillas (1838, 1848), el hambre de 1847, pero ninguna tan terrible como la del cólera de 1851. Murió el 9,49 por 100 de la población insular, unas 6.000 perso-

(5) *Libro Rojo de Gran Canaria o Gran Libro de Provisiones y Reales Cédulas*. Introducción, notas y transcripción por Pedro Cullen del Castillo, p. 8, Las Palmas, 1947.

(6) DENIZ GRECK, D.: *Resumen histórico descriptivo de las Islas Canarias*, tomo 2, p. 686. Copia mecanografiada. Museo Canario.

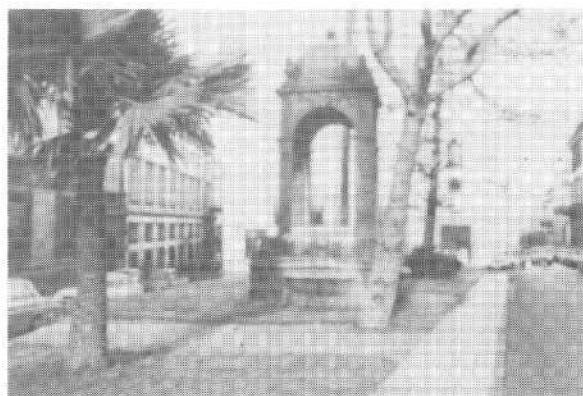


Figura 3. Fuente del Espíritu Santo. Estado actual. Manuel Ponce de León y Falcón, 1864

nas, de las que el 38,44 por 100 eran de Las Palmas. Aunque atacó con mayor virulencia en las zonas de miseria y escasa higiene, dejó «sin amparo a miles de huérfanos de todas las clases de la sociedad». Esto que comenta Millares Torres (7) tuvo que llevar a la burguesía local, aglutinada en el «partido bombero» citado, a acometer una serie de mejoras como la construcción del matadero (1860), de un nuevo Mercado (1854-1858) y Pescadería (1872), cuya construcción estaba decidida desde 1854.

Entre las mejoras urbanas llevadas a cabo, interesa resaltar la nueva red de aguas que, desde la Fuente de Morales llegaba a la Plaza del Espíritu Santo y, desde aquí se distribuía a toda la ciudad. Esta red se inauguró en 1853 y, en 1864, Manuel Ponce de León y Falcón –pintor romántico y autor de proyectos de arquitectura historicista– hará una propuesta para una fuente monumental dedicada a «los canarios amantes de las mejoras y del engrandecimiento de la ciudad» (8). Se manifiesta entusiasta del espíritu de progreso y de las reformas materiales como un intelectual que sigue el pulso de las ideas positivistas dominantes. En este horizonte del positivismo, une arte con utilidad pública –la higiene– y señala cuál es el simbolismo inherente de este monumento arquitectónico-escultórico: el armonioso contraste del gran caudal de nuestras aguas públicas –elevadas a la altura de cinco o seis varas castellanas– con la riqueza de los mármoles y la seriedad de nuestra hermosa cantería. Se trata del armonioso contraste del reposo –la piedra– y el movimiento, lo progresivo del agua, que el positivismo comptiano promueve. Esta fuente como antorcha del progreso, motivó que un concejal del Ayuntamiento pidiera la demolición de la iglesia de San Agustín para que los barcos pudieran verla en la perspectiva de la calle Doctor Chil.

Por último, desde 1853 existía una nueva Alameda, la de San Bernardo, con sus bancos, arbolado y recorrido longitudinal.

(7) MILLARES TORRES, A.: *op. cit.*, p. 23.

(8) A. H. P. de L. P.: O. P., leg. núm. 4; exp. 61-1864.

3. LA ALAMEDA-CAIRASCO Y LA PLAZUELA: DE LUGAR ESCATOLOGICO A NUEVO CENTRO DE «DECORO»

Si el positivismo es una nueva escatología aunque, ahora, secularizada, porque «donde las doctrinas que hacen referencia a la vida de ultratumba son sustituidas por una creencia ciega en un futuro feliz, confiado a la industria y la ciencia» (9) por qué no entender que las reformas de las plazas de este sector lo que pretendieron fue sustituir la imagen de antigua escatología que tenía esta parte de la ciudad, «Los Calvarios» (10) que era, según decían, uno de los más feos de la misma. El deseo de derribar el muro de la Alameda que tenía aspecto de tapia de cementerio, la corrección de la triste forma de féretro que tenía la Plaza del Teatro (Cairasco) o la mejora y ampliación de la Plazuela del Príncipe Alfonso (La Plazuela) que era una hondonada llena de charcos, buscan la depuración del centro, de esa imagen que refiere a la otra vida para transformarlo en el lugar de los cafés, de los hoteles, de la cultura del paseo (11).

3.1 Los proyectos de la Plaza de Cairasco y La Alameda

Comparten estos espacios el mismo origen desamortizador y el que fueran proyectadas sus reformas, en 1875, por José A. López Echegarreta (12).

Para la primera, y de cara al eje Obispo Codina-Muro, propone la fuente-monumento a Cairasco de Figueroa –poeta isleño del siglo XVII– al que la ciudad hace su primer monumento como hombre ilustre. En cuanto a la plaza corrige la forma trapezoidal y quita el muro que protegía la vegetación de las cabras que recorrían la ciudad y que Domingo Déniz –jardinero– en 1867 hubo de mantener.

Con respecto a La Alameda corrigió determinados elementos de la primitiva urbanización que Pascual Madoz describió en 1849: situada en lo alto y rodeada por una tapia con «verja de madera interrumpida de distancia en distancia (seis varas) por pilas de sillería, adornada con magníficos jarrones. la puerta principal que mira al norte es de una construcción sumamente elegante. Compónese de cuatro columnas divididas en dos grupos, que descansan sobre dos pedestales a la altura del enverjado, dándoles esta disposición suma esbeltez y gracia. Sobre el cornisamiento se elevan dos jarrones de piedra simétricamente colocados. Hay también otra puerta al sur de construcción más sencilla, con una pequeña escalinata a causa del desnivel del terreno. La Alameda tiene tres calles principales que corren en dirección paralela y

cuatro menores que se cruzan en dirección contraria. Estas calles están perfectamente alumbradas por la noche, adornadas con elegantes asientos de cantería. El pavimento es de arena, regada con el agua de las hermosas fuentes que se elevan en el centro, y apisonado fuertemente para hacer suave y cómodo su tránsito. En los cuadros que forman las calles al cruzarse se cultivan multitud de flores de los más opuestos climas. Graciosos cenadores y glorietas ocultas en los paseos transversales y perfumados con el aroma de las rosas y jazmines acaban de embellecer este lugar de recreo: los chopos, los plátanos, las acacias, los naranjos, los sauces y los álamos sombrean todos sus paseos» (13). A pesar de que Madoz la describiera así, en 1861 su estado era lamentable y llevará a una serie de proyectos entre 1875 y 1922, este último de Fernando Navarro.

López Echegarreta en 1875 mantiene el mismo recorrido longitudinal, pero con un solo acceso por el lado norte, anexionando la pequeña Plaza de San Francisco –existente desde antiguo como plaza de la iglesia– en la que sitúa una fuente. Esta anexión será continuamente reprojectada en las siguientes reformas y, en este caso, sitúa un arco de triunfo de tres vanos –como acceso triunfal a los dos espacios– al final de la calle de los Malteses. Esculturas alegóricas –los perros de «Canaria» de los textos clásicos y una sucesión delirante de personajes, posiblemente prehispánicos– situadas en el muro que mira a Cairasco, conectan este proyecto con los estudios científicos que, por esos años, realizaba el Doctor Chil y Naranjo sobre la población anterior a la conquista de las islas. La disponibilidad y mezcla de la Historia, propio del eclecticismo, remiten en este proyecto a la memoria de la Roma Imperial y a la prehistoria canaria. Ha sido recurrente en la historiografía ver en estos proyectos la expresión de los ideales figurativos de la burguesía que busca una historia de la que carecía. Sin embargo se ha señalado, y no sin razón, que con este tipo de definiciones se podría llegar a englobar hasta el mismísimo Movimiento Moderno (14). Esta cita nos lleva al proyecto de Pelayo López Martín-Romero (1916-1917), tampoco realizado, pero en el que retornarán las figuras alegóricas, en este caso, «alusivas a la paz y a la conquista de Colón, combinándose la parte de composición ornamental de conjunto agradable con la conveniencia simbólica al perpetuar un homenaje adecuado a la importancia del inmortal Genovés». Esta vez las alusiones a lo autóctono prehispánico serán sustituidos por leones dentro de «un simbolismo netamente nacional» (15) y más acorde con la situación política de España tras la pérdida de Cuba y Filipinas y que derivó en toda una retórica patriota que identificó a España con Castilla.

(9) MARCHAN FIZ, S.: *op. cit.*, pp. 239-245, cfr. FOUCAULT, MICHAEL (1968): *Las palabras y las cosas*, pp. 311-312. Siglo XXI, Méjico.

(10) A. H. P. de L. P.: O. P., leg. núm. 4; exp. 59-1861.

(11) Un auténtico recorrido escatológico –en las acepciones del término– hizo el médico Domingo J. NAVARRO en *Recuerdos de un noventón* (1895). Ediciones del Excmo. Cabildo Insular de Gran Canaria. 1971.

(12) A. H. P. de L. P.: O. P., leg. núm. 6; exp. 95-1867; leg. núm. 7; exp. 130-1875.

(13) MADOZ, P. (1849): *Diccionario Geográfico-Estadístico Histórico de España*, pp. 614-615; tomo XII, Madrid.

(14) ARRECHEA MIGUEL, Julio I. «La teoría del eclecticismo histórico: su desarrollo en España». *Temas de Arquitectura*, núm. 227, mayo 1979.

(15) A. H. P. de L. P. (1920): O. P., leg. núm. 18; exp. s/n.

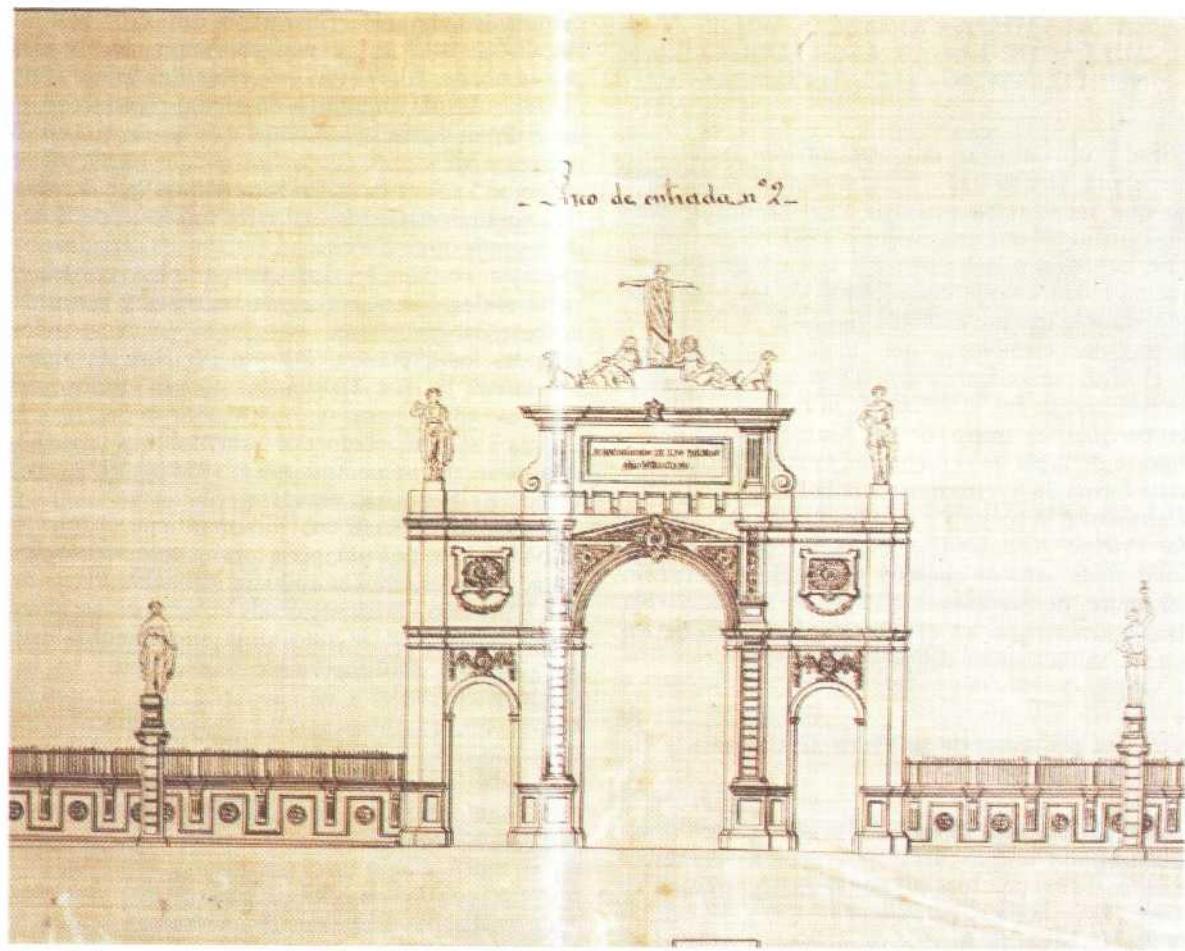


Figura 4. *La Alameda, alzado del arco de entrada. José A. López Echegarreta, 1875*

Cuando en 1889, Laureano Arroyo –nuevo arquitecto municipal– haga proyecto de reforma para mejorar el aspecto de tapia de la cerca exterior, eliminará todo tipo de cargas figurativas y propone una nueva escalinata de acceso frente a la Plaza de Cairasco. También será de Arroyo el

proyecto que se realiza (1890), aunque fuera parcialmente y en el que atiende a la mejora interior y exterior. La Comisión de Ornato ve la necesidad de la reforma en que así lo exigen «las necesidades, cada vez mayores, que se han ido desarrollando a la sombra que, merced a la grandiosa obra del

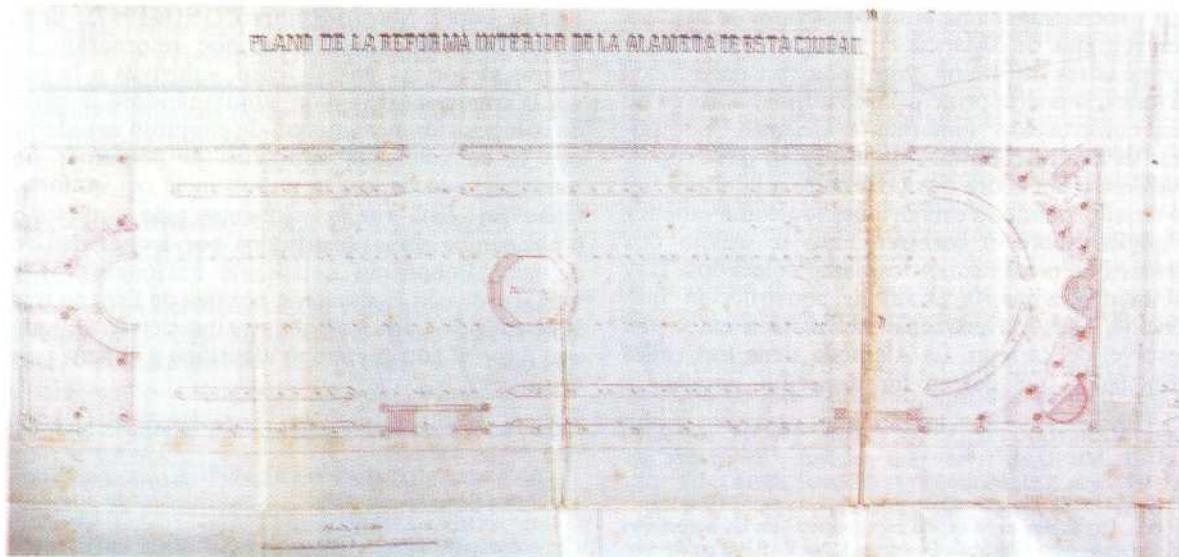


Figura 5. *La Alameda, planta Laureano Arroyo, 1890*

Puerto del Refugio ha adquirido la ciudad de Las Palmas, tan visitada hoy por extranjeros que vienen a disfrutar de las ventajas de su incomparable clima (16). Se propone Arroyo, por fin, mejorar la tapia, estucando el muro exterior para imitar el ladrillo agranulado con despiece rehundido y un zocalillo de cantería. Mantiene la continuidad de los dos espacios y proyecta cinco accesos: uno, frente a Cairasco, con dos tramos opuestos; una pequeña escalinata por el lado sur; dos accesos por la calle de Santa Clara (hoy Doctor Déniz), y mantiene la entrada monumental -al final de Malteses-, situando la antigua puerta de acceso a La Alameda que había realizado Ponce de León.

En cuanto a la reforma interior, da mayor importancia y amplitud al paseo central que continúa por el lado norte con un punto de vista de una cascada rústica de mampostería con malpaís. Los paseos laterales también se prolongan y forman un paseo en semicírculo. Traslada el quiosco de la música al centro y coloca dos pequeños pabellones en la Plaza de San Francisco, uno para la venta de helados y otro «conocido por el imperio de la moda con el nombre de water closets» (17).

La Alameda ya era el lugar de mayor concentración de la ciudad con aperturas y encontronazos, en días especiales, que reclamaba la ampliación del paseo central. Cuando en 1892 se erija un monumento a Colón se localizará en la pequeña Plaza de San Francisco, pero mirando a la plaza-salón de La Alameda, en el centro del hemiciclo que formaba el paseo central prolongado.

Como vimos, el proyecto de Pelayo López no llegó a realizarse (1916-1917). Eran los años de la guerra mundial y, además, tiene que enfrentarse con los problemas de la rasante, en cuanto bajarla total o parcialmente. La solución que da a la Sociedad «Fomento y Turismo de Gran Canaria», que le encarga el proyecto, consiste en la corrección de la misma poniendo una rampa con ajardinamiento.

Fernando Navarro hereda el problema de la rasante de los muros de las calles Remedios y hacia Cairasco, sin que ahora le paralice el proyecto (1919, 1920 y 1921). Opta por una solución intermedia, la de «rebajar la altura en que se ha de colocar el nuevo pavimento de La Alameda hasta una línea relacionada con la pendiente de la acera lateral de la Plaza de Cairasco, de tal suerte que, desde cualquier punto de ésta, pueda una persona dominar con la vista a las que se encuentran en aquel paseo» (18).

La solución que da Navarro mantiene los parterres que Pelayo López situaba en el borde, pero cambia el carácter que tenía de sitio de paseo al de jardín con parterres. Conserva el quiosco de la música en el cruce de los dos ejes y, a ambos lados, traza dos plazas elípticas. Además de los accesos tradicionales, sitúa dos nuevas escalinatas por la parte de la calle Remedios. Por último y por adecuación a los problemas de tráfico, amplía las



Figura 6. *La Plazuela, monumento a Ambrosio Hurtado de Mendoza, 1922-23*

calles Remedios y San Francisco y elimina la vieja idea del paseo único al prolongar la apertura de la calle General Bravo (hoy Malteses) hasta la del Doctor Déniz.

Cuando concluyeron las reformas de Navarro y la nueva fachada del «Gabinete Literario» (proyecto de Navarro y Masanet, 1919), se terminó este nuevo centro urbano que contaba con tres de los seis cafés de la ciudad y un hotel. Es el sitio de los aperitivos, las tertulias y el trasnoche que se diferencia de «la vida familiar y el trabajo» que la generación de los padres -la del «engrandecimiento»- había propugnado (19).

3.2 La Plazuela

Unida por el mismo eje a la Plaza de Santa Ana y Alameda-Cairasco participa de la significación de este último grupo. De trazado irregular, siempre fue un espacio vacío que se terraplenó a principios del siglo XIX, pero continuó siendo una hondonada de charcos en la que se reunían los criados.

Francisco de la Torre propuso, en 1867, su ensanche total o la regularización del trazado -en paralelo- con el muro del barranco Guiniguada y la otra acera de la calle Muro. Esta expropiación supuso uno de los litigios -entre Ayuntamiento y propietarios- más largos de estos años. Sólo en 1881 hubieron visos de una solución formal, aunque no será hasta 1908 cuando se realice una reforma total.

Los proyectos de La Plazuela nacieron ligados a monumentos a «patricios a imitar» por los ciudadanos, como Cristóbal del Castillo (1881) y

(16) A. H. P. de L. P. (1920); O. P., leg. núm. 18; exp. s/n. Informe de la Comisión de Ornato, 1889.

(17) A. H. P. de L. P.: O. P., leg. núm. 18; exp. s/n.

(18) A. H. P. de L. P.; O. P., leg. núm. 18; exp. s/n.

(19) S/A. (1910), «Los cafés de Las Palmas», *Canarias Turística*, número 21, Las Palmas.

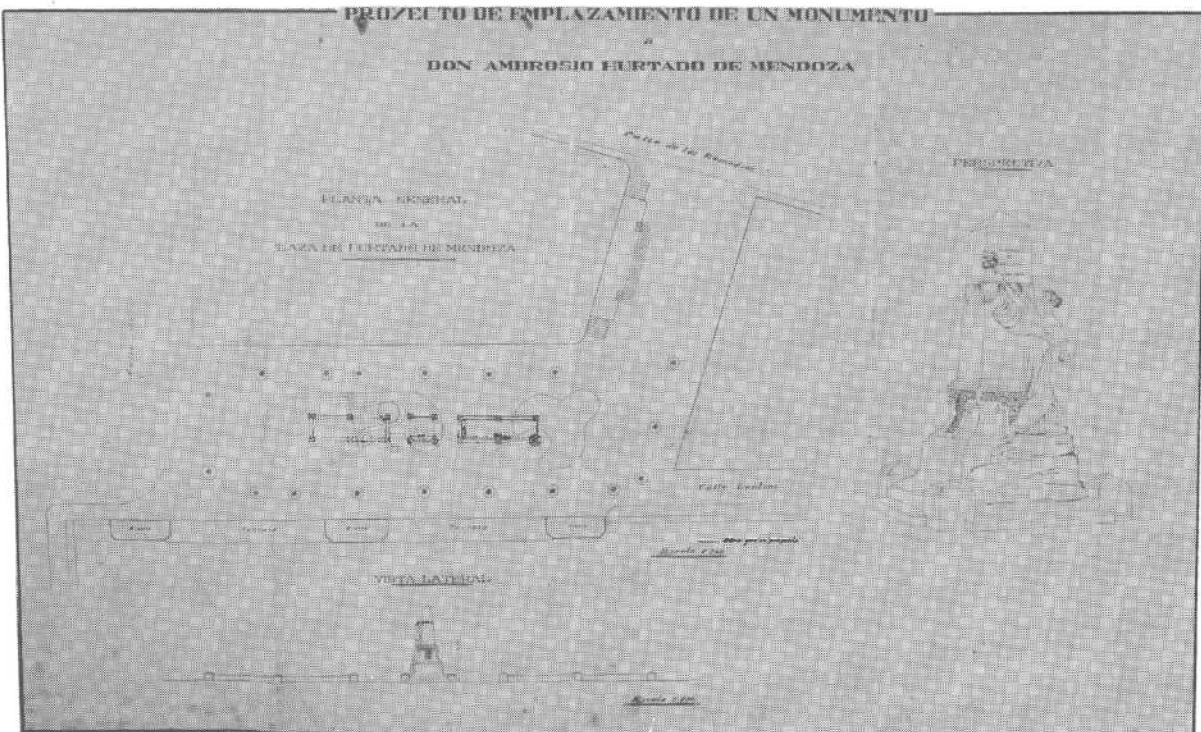


Figura 7. *La Plazuela de Hurtado de Mendoza, planta, vista lateral y perspectiva del monumento. Fernando Navarro Navarro, 1923.*

Ambrosio Hurtado de Mendoza (1922), ambos por la vía del encargo-suscripción pública.

La propuesta de Arroyo (1889) para hacer un centro de reunión y lugar de venta de flores con siete quioscos sobre el barranco, un quiosco para la música y parterres, no se realiza. Fue en 1908, ya construidos tres quioscos sobre el barranco que se completó la «decoración iniciada» con un estanque para cisnes, aves y patos, combinado con flores y su correspondiente caseta en el eje mayor y en el extremo más cercano a la calle Muro. Situará, más al este, otro parterre con un quiosco pajarera «de forma especial que, además de distintas variedades de pájaros, contenga mesa meridiana, columna termométrica y barométrica, higrómetro...» (20) y en el lado menor situó otros parterres.

Este proyecto lo recoge Fernando Navarro en la reforma de 1922 y dio lugar a la denominación de la popular «Plaza de las Ranas» a la que nació como reforma para un monumento a Ambrosio Hurtado de Mendoza. Navarro corrige las formas curvas y situó en el eje longitudinal mayor dos fuentes de cerámica artística de nueve metros de largo y con tres surtidores cada una. En medio de las fuentes localiza el monumento que después emplazó más al este (21).

4. EL SITIO DE SAN TELMO, DE ALAMEDA VIEJA A PARQUE

Igual que la Plazuela fue una explanada de trazado irregular que, a pesar de ciertos intentos en

el siglo XIX, no es urbanizada realmente hasta finales de ese siglo y transformada en Parque en 1914. La propia marginalidad de esta Alameda -en el borde norte del perímetro amurallado- explica que, a principios del siglo XIX y con el Puerto de Las Palmas en construcción, fuera un basurero lleno de escombros. La idea de hacer allí una Alameda o plazoleta con el debido ornato y ligada al puerto como entrada marítima de la ciudad es propuesta, todavía en 1860, por don Cristóbal del Castillo cuando se empalme la calle de Triana con las de «fuerza la portada» (22). En ese momento se amplió por el lado de la calle de Triana.

Tras un proyecto de López Echegarreta (1876) y su posterior arbolado (23), Fernando Navarro hace la reforma que la transforma en parque (1914). Este proyecto introdujo dos cambios importantes:

1.^o Una nueva ampliación, pues incorpora la pequeña plaza frente a la ermita de San Telmo.

2.º Le da carácter de parque con una plaza central y circular frente al acceso principal –de cara al Palacio Militar (1881)–, certificando así la perdida de la función de espacio ligado al Puerto de Las Palmas ahora que ya está construido el de la bahía de la Isleta.

Desde 1910 se comenzó a insistir en la ampliación del Parque sobre el mar y triplicar su superficie a naciente. La muralla construida para ganar terreno al mar y lo dilatado de las obras de relleno crean en el ciudadano, según Alonso Quesada, la inquietud metafísica de una obra que nunca se

(20) A. H. P. de L. P.: O. P., leg. núm. 16; exp. 400-1908.

(21) A. H. P. de L. P.: O. P., leg. núm. 18; exp. s/n. 1920.

(22) A. H. P. de L. P.: O. P., leg. núm. 4; exp. 57-1860.

(23) A. H. P. de L. P.: O. P., Arbolado y Jardines, 1914.

Figura 8. *Parque de San Telmo, planta. Fernando Navarro Navarro, 1914.*

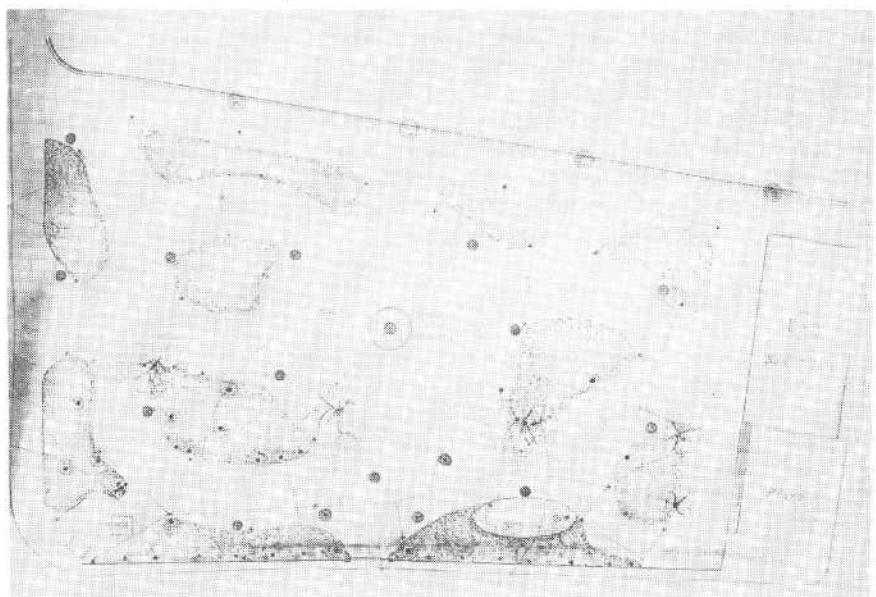
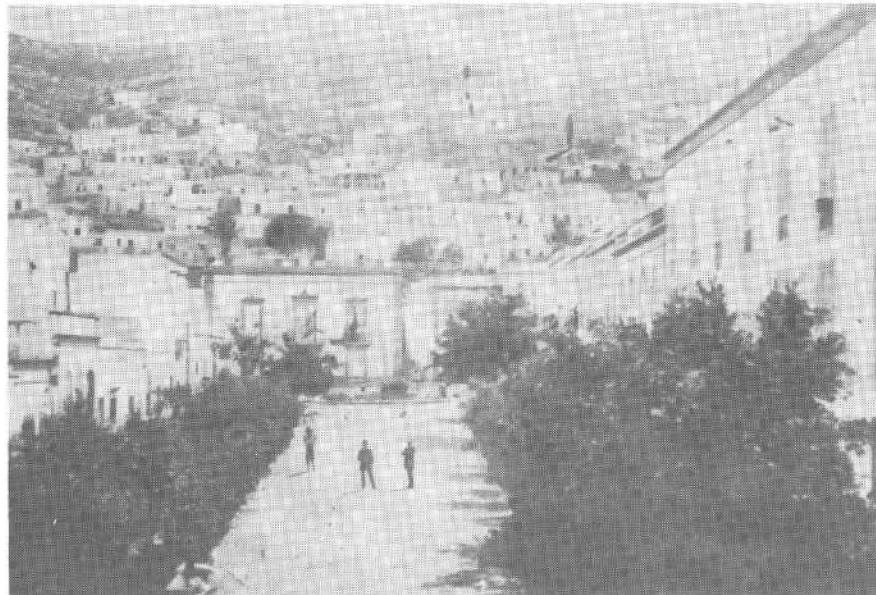


Figura 9. *Plaza de Santa Ana, vista aérea actual. Felipe Massieu, 1879; Laureano Arroyo, 1892.*



Figura 10. *Plaza de San Bernardo a finales del S. XIX.*



acaba (24). El Parque de San Telmo que fue urbanizado en función de su proximidad al Puerto se convertirá en parque marítimo que sirve de nexo entre la ciudad histórica y la del desarrollo urbano moderno. En esta posición urbana estuvo siempre alejado de aquellas simbologías literarias y grandilocuencias figurativas de los proyectos más centrales de la ciudad histórica y más cercano de la hipérbole por sus sucesivas ampliaciones.

5. LA PLAZA DE SANTA ANA

Distinto es el caso de esta plaza cuyo origen ya comentamos. En 1892 proyecta Laureano Arroyo una reforma y mejora del proyecto de Felipe Massieu (1879). Este último había marcado el perímetro con respecto a las calles que la rodean. Así, muros y pretilles de cantería marcan el espacio a partir de la alineación del Ayuntamiento en sus lados norte y sur (25).

Este proyecto cambió la antigua imagen –tal y como aparece en la acuarela de Benito Pérez Galdós–, consistente en una explanada de trazado regular que se extendía hasta las aceras de las construcciones perimetrales, aunque el sentido longitudinal estuviera marcado por dos filas de bancos paralelos.

6. CAMBIOS EN LA FUNCION Y SIGNIFICADO DE LAS PLAZAS

La evolución histórica y el desarrollo urbano marcan el sentido de las plazas. Sin embargo, en nuestra ciudad estos cambios parecen incidir de manera negativa, especialmente en los últimos años. Recordemos así que la Plaza de Santa Ana, que conserva los aspectos formales del proyecto decimonónico perdió su carácter de centro admi-

nistrativo-representativo cuando se trasladaron las oficinas municipales, en la década pasada, a un hotel del barrio residencial de Ciudad Jardín.

En La Plazuela, una reforma desdichada de los años sesenta ha dejado un pavimento, unos bancos y una fuente que distorsionan con la arquitectura del borde, los quioscos y el monumento a Hurtado de Mendoza.

Distinta suerte corrió la Plaza de Stagno, de la que sólo queda la seña de su nombre. Esta pequeña plaza –proyecto de Laureano Navarro (1889)– desapareció con la ampliación del escenario del Teatro Pérez Galdós (1922, 1925-1928). Con respecto a la Plaza de San Bernardo, ya no es plaza sino calle de intenso tráfico y aparcamiento.

7. CONSIDERACIONES FINALES

Uno de los hechos que hemos resaltado ha sido lo dilatado de los expedientes de reforma que la política municipal «restauradora» imprimió en la historia local. La recurrencia a la suscripción denota la falta de apoyo y de iniciativa de las instituciones y organismos competentes, como el Ministerio de Fomento.

Lo que hemos denominado como «petrificación» de la ciudad de «dentro» y de «fuera» de la muralla, la no preocupación por el acabado, define la idea de ciudad de las clases dominantes. Se invocó a la idea de progreso, pero nunca se alcanzó la industrialización, apegadas como estaban a la Ley de Puertos Francos (1851), auténtica «Carta Magna de la burguesía canaria». La visión de futuro parece únicamente dirigida, en estos años, a la construcción del Puerto del Refugio como «venganza por la no capitalidad» mientras no se concretizó una preocupación efectiva por la plaza como elemento de la ciudad.

(24) CARDENIO (1916): «Crónica de la ciudad. La muralla del Parque», *Ecos*, Las Palmas 15 noviembre.

(25) A. H. P. de L. P. (1877): O. P., leg. núm. 7; exp. 138.

Siglas:

A. H. P. de L. P.: O. P.: leg. núm.; exp. núm. Archivo Histórico Provincial de Las Palmas. Obras Públicas, legajo núm.; expediente número.

S/n – sin número.

S/A – Sin autor.

EL PLAN DE ZUAZO PARA LAS PALMAS

Joaquín Casariego Ramírez

El artículo trata de establecer una correlación histórica entre el Plan que Secundino Zuazo realiza para la ciudad de Las Palmas en 1944 y las transformaciones reales que en esta ciudad se producen en el periodo 1940-1960. La tesis que se defiende es que dicho Plan al plegarse a las corrientes más radicales de Movimiento Moderno se plantea un modelo de ciudad excesivamente rígido, absolutamente acabado y con una fe total en el control del crecimiento urbano mediante la utilización de modelos muy formalizados.

La situación económica y política del momento, que se agrava por el aislamiento secular de las islas, va a desencadenar, sin embargo, fenómenos de crecimiento periférico que poco tienen que ver con lo proyectado por Zuazo, configurándose en la práctica una nueva ciudad constituida sobre todo por la suma de polígonos de viviendas al margen de la ciudad existente.

La contrastación entre el plan del arquitecto Secundino Zuazo para la ciudad de Las Palmas y las incidencias que sobre la misma se producen desde 1940 hasta la redacción del siguiente Plan, aproximadamente dos décadas después, servirán, con las limitaciones, propias de tratarse de un ejemplo nada común en la historia del planeamiento de esta ciudad, y en un contexto poco familiarizado y posiblemente nada interesado en la práctica institucional de la urbanística moderna, para reflejar hasta qué punto lo que se ha hecho en llamar el Movimiento Moderno se alejó de los problemas de la ciudad real, e impregnó de esa ideología renovada a sus contemporáneos más conspicuos y más experimentados como es el caso de Zuazo.

Joaquín Casariego Ramírez es Profesor Titular de Urbanismo de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Las Palmas.
(1) «Crecimiento urbano de Las Palmas y planeamiento. Una

Zuazo's plan for the town of Las Palmas

This paper seeks to establish a historical relation between Secundino Zuazo's 1944 Plan for the town of Las Palmas de Gran Canaria, and the actual transformations that took place in this town during the period 1940-1960.

The thesis advanced is that the said plan, by adhering to the most radical currents within the Modern Movement, puts forward an excessively rigid, and absolutely finished model for the city, with total faith in the control of urban growth through very formalized models.

The economic and political situation, worsened by the secular isolation of the islands, did, nevertheless, set-off peripheral growth phenomena that have little to do with Zuazo's project, and growth phenomena which produced in practice a new city shaped by the aggregation of housing estates marginal to the extant city.

En 1942, año en el que se redacta por cuarta vez un Plan General para la ciudad de Las Palmas (1), ésta ha absorbido algo más de doscientos mil habitantes y la superficie total ocupada por la edificación alcanza las mil hectáreas, sin embargo, lo que hemos de considerar como el área urbana de la ciudad, es significativamente superior, ya que el territorio urbano que hasta 1940 se había restringido a la zona baja dentro del perímetro natural que se forma entre las laderas y el mar, ocupa veinte años más tarde, la totalidad de la meseta más próxima, con la consolidación, otra vez, de una nueva periferia.

El hecho no es fortuito, ni siquiera se debe considerar característico de una etapa concreta de la historia de la ciudad.

relación histórica a analizar». Eduardo Cáceres Morales en «Canarias ante el cambio»: Universidad de La Laguna. Santa Cruz de Tenerife, 1980.

Años antes de que el espacio urbano delimitado por las murallas de la ciudad vieja (Vegueta y Triana) se haya agotado totalmente, la expansión del barrio de Arenales es un hecho físicamente reconocible; y apenas se han iniciado los primeros asentamientos en este sector y las intervenciones tendentes a articularlo con los antiguos barrios, se está desarrollando, a cuatro kilómetros de distancia, y sin solución de continuidad, el nuevo barrio de la Isleta, que, con el desarrollo portuario, alcanzará en pocos años una dimensión comparable al núcleo fundacional.

En el espacio temporal que se produce entre la desaparición de las murallas (1860) y el plan de Zuazo (1944), la ciudad ha pasado de 15.000 habitantes a 120.000 (2). Y así como los planes realizados por Laureano Arroyo en 1898 y por Miguel Martín en 1922, ponen las bases para el futuro crecimiento de la ciudad y de alguna forma se adelantan a estos «saltos» en un intento de regular la forma de la ciudad futura (es el caso de la propuesta para el nuevo sector del Puerto en el Plan de Arroyo o el trazado de Miguel Martín para cubrir el espacio entre aquel y la ciudad vieja), en la etapa correspondiente a la teórica vigencia del

(2) «Evolución moderna de la población en Canarias», Eugenio Burriel. Aula de Cultura, Cabildo Insular de Tenerife.

«Estructura social y económica de Canarias I», Marcelo Alvarez. CIES, Las Palmas, 1980.

(3) El Plan, redactado entre septiembre de 1943 y diciembre de 1944, nunca llega a aprobarse. El aprobado en 1952 (Pleno Municipal del 30 de enero) mantiene las directrices generales de aquél pero plantea modificaciones en sectores concretos al comprobar su inviabilidad. De todos modos son el único esquema de referencia hasta la redacción del Plan de 1962.

(4) La vanguardia europea que, de alguna forma, estaba representada en las reuniones de los CIAM, tuvo una participación española muy reducida y casi todos pertenecían a la llamada «Generación del 25». No tenemos referencias de que Zuazo, algo

Plan Zuazo (3), el crecimiento se producirá sin esquema de referencia alguno que articule la ciudad existente con el nuevo «salto». El afán de imponer un modelo de ciudad al margen de los mecanismos reales mediante los cuales ésta se transforma (y esto no prejuzga que los planes anteriores lo hicieran), incapacita al propio documento como instrumento operativo, aun a sabiendas de que el efecto real de los planes sobre el desarrollo futuro de las ciudades pueda ser en algunas ocasiones insignificante.

Y el caso es que el personaje, Secundino Zuazo, que colateralmente protagoniza esta historia, no debe considerarse como un exponente destacado, ningún español lo fue, entre los arquitectos que se integraron en los grupos de «vanguardia» europeos (4); lo que no le impide ejercer un papel preponderante en la arquitectura y urbanismo oficial en la etapa de la Segunda República (5) ni dejar de participar del influjo cultural que, a través de dichos contactos, en España se produce en consonancia con los ideales del nuevo régimen instaurado.

Cuando Zuazo llega a Las Palmas en 1941 (6), trae consigo no sólo su participación en numerosos

mayor que este grupo de jóvenes arquitectos, se incorporará a dichas reuniones y por tanto no lo consideramos representante de «esa» vanguardia.

(5) Zuazo en 1931 fue designado por el ministro Indalecio Prieto para hacerse cargo de las áreas de urbanismo dependientes del Ministerio, con la finalidad, casi exclusiva, de desarrollar el proyecto de prolongación de la avenida de la Castellana y proyectar los Nuevos Ministerios. Aunque permaneció en el cargo durante toda la etapa republicana, su actividad se vio mermada durante el llamado «bienio negro» y continuación.

(6) No tenemos constancia bien documentada de la fecha de su llegada a Las Palmas, no obstante, en la memoria del Plan, redactadas en diciembre de 1944 y fechada en Madrid, alude a tres años y medio de trabajos continuados sobre la ciudad.

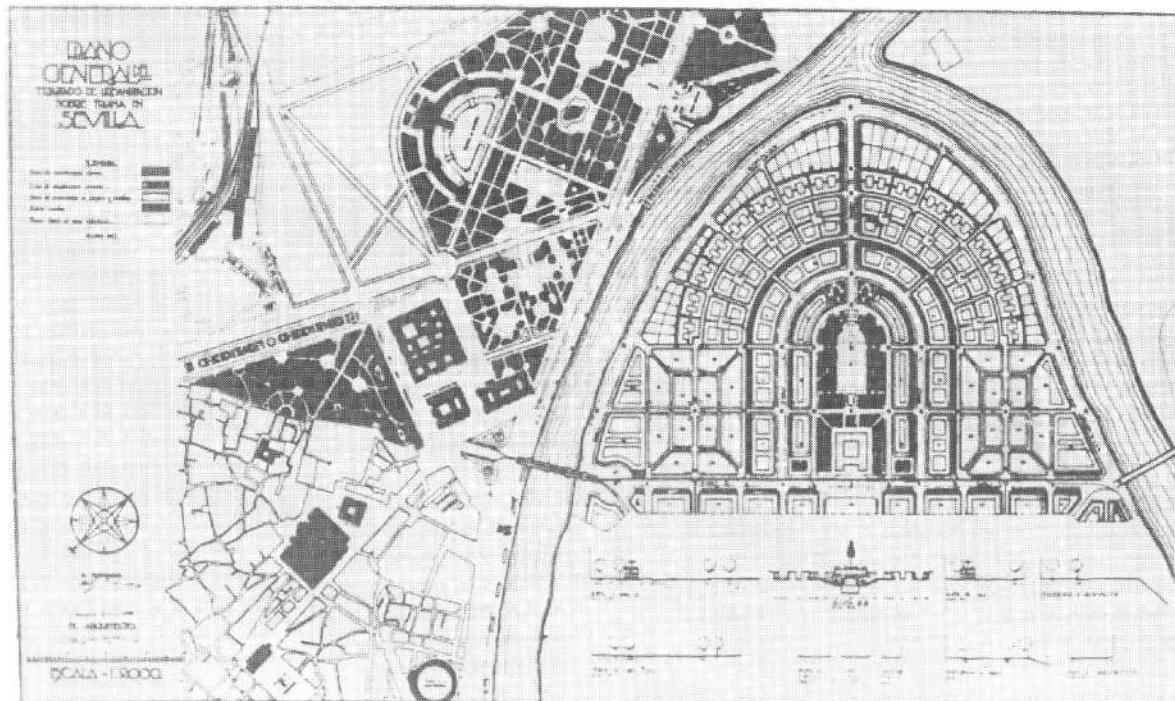


Figura 1. Un trazado de Secundino Zuazo para la urbanización del barrio de Triana. Sevilla, 1924.

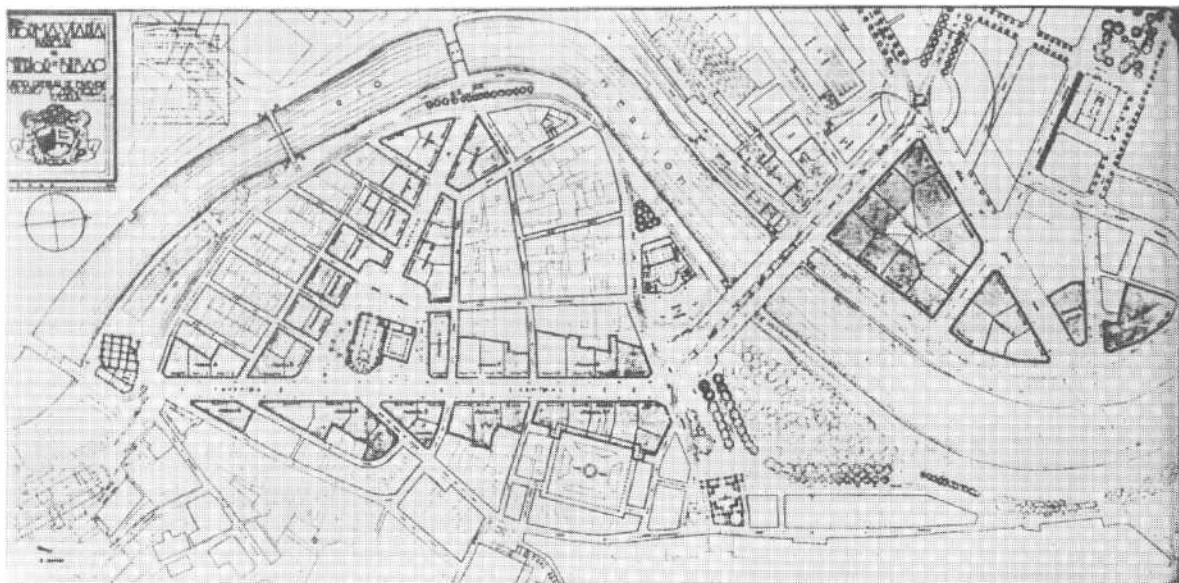


Figura 2. *Propuesta de reforma interior de Bilbao, realizada en 1923 por Secundino Zuazo*



Figura 3. *Zuazo y Jansen. Plan General de Madrid, 1929-1930*

trabajos de urbanismo realizados para diferentes ciudades españolas con problemáticas diversas (7), sino, sobre todo, la experiencia acumulada durante varios años a la cabeza de un departamento gubernamental creado específicamente para desa-

(7) En este sentido sobresalen el Plan de Reforma del casco de la ciudad de Bilbao, su propuesta para el concurso del barrio de Triana en Sevilla y el conocido Plan de Extensión de Madrid.

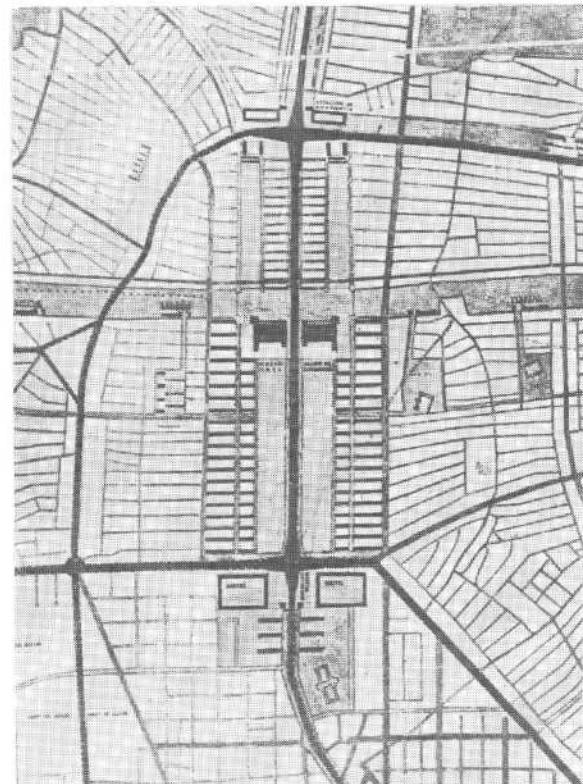


Figura 4. *Propuesta de Zuazo y Jansen para la prolongación de la Castellana, 1929-1930*

rrollar las directrices generales del Plan de Extensión de Madrid que él mismo ha realizado, a raíz del conocido concurso internacional en colaboración con el alemán Jansen.

El proceso de elaboración del Plan que Secundino Zuazo realiza para Las Palmas y las disidencias que sistemáticamente se irán produciendo desde la primera entrega (diciembre de 1944), incluso desde el primer momento del encargo



Figura 5. Secundino Zuazo y Hernan Jansen. *Plano de la reforma interior del «Anteproyecto del trazado viario y urbanización de Madrid, 1929-1930»*

(1942) (8) han sido un recurso valioso, para establecer algunas consideraciones sobre el proceso de transformación de la ciudad y por tanto de los

(8) Aunque el acuerdo formal del encargo se produce en el Pleno Municipal del 3 de septiembre de 1943, la Comisión Permanente lo había aprobado ya desde un año antes (4 de noviembre de 1942) y, desde esas fechas Zuazo era requerido por la Corporación para asesorarle sobre temas de urbanismo. En el

conflictos que en la misma se plantean. Esto no obsta para que el documento Plan en sí mismo pueda reflejar, a través de su lectura lo que fue en su momento la cultura urbanística de vanguardia a la que Zuazo se plegará, desde su aislamiento temporal en Canarias.

El Plan, aunque no se plantea para un espacio temporal de aplicación definido, sí se elabora para una etapa de vigencia concreta, que se deduce del tope poblacional que el propio autor propone para la nueva ciudad. Exactamente 230.000 habitantes; 100.000 más que la población de entonces. Como referencia habría que señalar que la ciudad va a alcanzar esta cifra de población, aproximadamente veinte años después, coincidiendo con el encargo del siguiente plan.

Zuazo proyectará su ciudad como un artefacto compacto y completo constituido por la superposición a la masa de edificación existente de un volumen arquitectónicamente definido que a modo de engranaje presenta un conjunto articulado y armónico, segregando radicalmente lo edificado de lo edificable, y enfatizando los valores funcionales y formales de la «ciudad nueva».

En este sentido, la ciudad construida como objeto de proyecto será relegada a un último término y la instrumentación aplicada a dichas zonas se dirigirán a sentenciar su estado e incluso a congelar el crecimiento en todas y cada una de

acta del Pleno del 26 de noviembre se lee textualmente: «La presidencia dice que habiéndose consultado verbalmente al arquitecto Secundino Zuazo, a quien se le ha encargado la redacción de un plan urbanístico para la ciudad...».

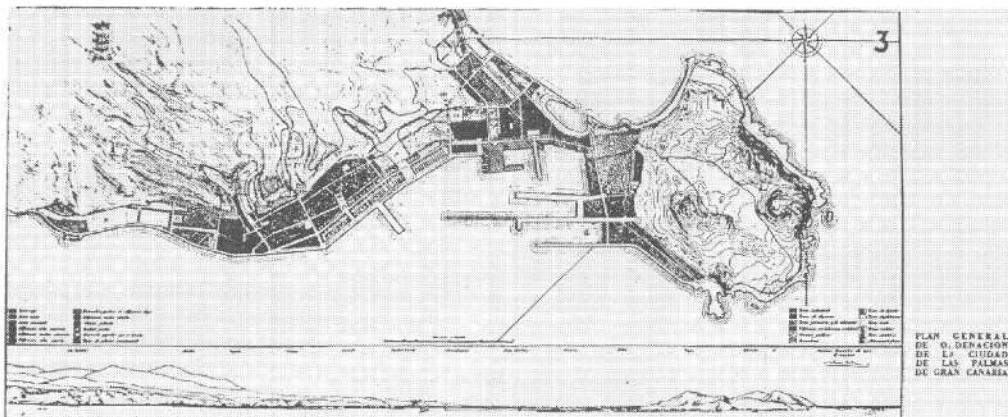
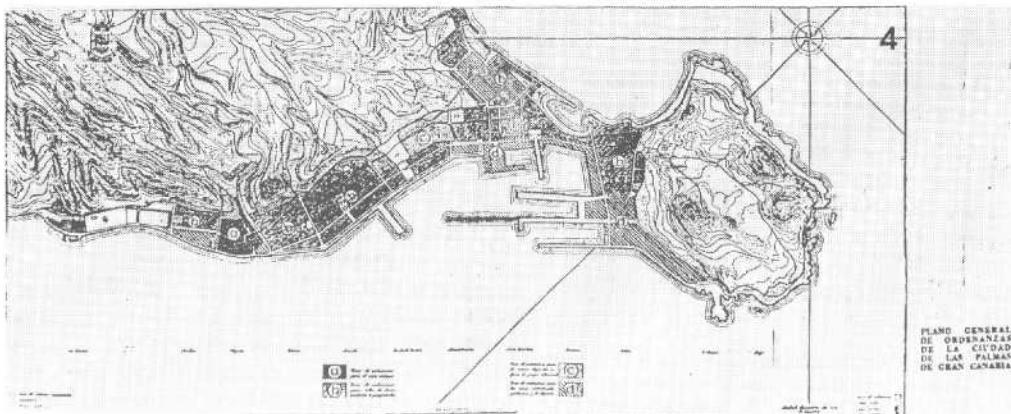


Figura 6. Secundino Zuazo. *Plan General de Ordenación de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria*



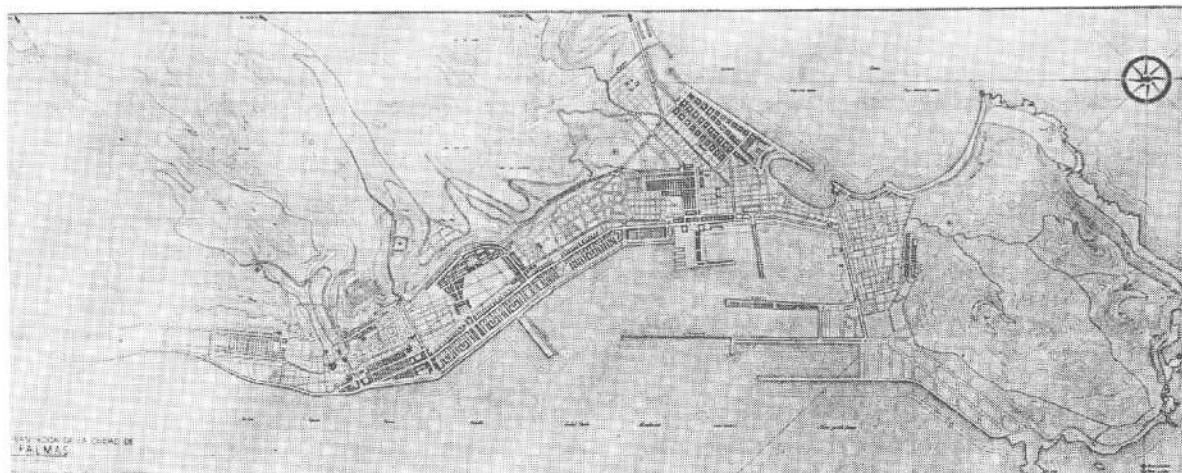


Figura 7. Secundino Zuazo. *Plan General de Ordenación de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria. Propuesta general*

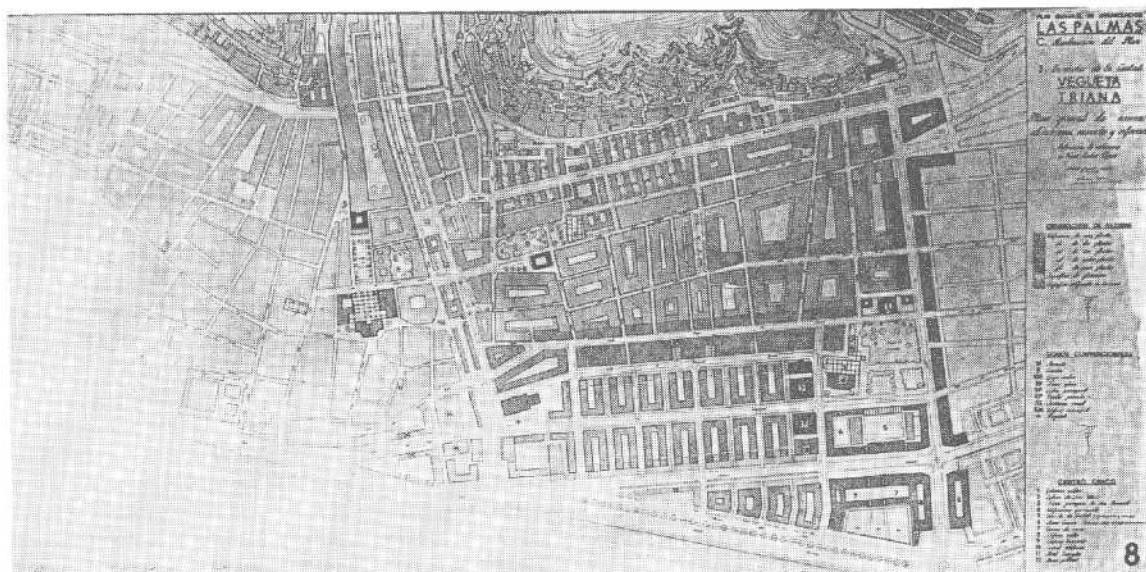


Figura 8. Secundino Zuazo. *Plan General de Ordenación de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria y Triana. Propuesta para los barrios de Vegueta y Triana (centro histórico)*

sus partes. Como textualmente se lee en su memoria: «... las nuevas ordenanzas no podrán aplicarse íntegramente a edificaciones en los sectores antiguos que no puedan ser transformados bajo *nuevos principios*, pero sí afectarán a los modernos sectores que constituyen la ciudad futura».

Señalaríamos aquí la ambigüedad que el propio texto lleva implícito cuando se dice «no podrán aplicarse íntegramente», ya que la incompatibilidad es manifiesta entre los instrumentos a aplicar en una u otra zona de la ciudad. Lo que ocurre es que «los nuevos principios» son asimilados desde una premisa fundamental; y es la de entender la ciudad como un organismo en crecimiento y no como un fenómeno en transformación. Pero aun más, un crecimiento proyectado arquitectónicamente y además definido para ser construido de una sola vez.

Muchos de los preceptos desarrollados en el Plan de Zuazo para Las Palmas habían sido ya aplica-

dos en el Plan de Extensión de Madrid aunque adaptado a la realidad de una dimensión menor. Sin embargo, el «uso ponderado del criterio realista frente a abstractas formalizaciones, propias de un racionalismo más radical» (9) que supuso la propuesta madrileña, no es adoptada para el caso de Las Palmas.

La jerarquización del tráfico con la creación de un eje fundamental que habría de actuar como elemento principal de la extensión de la ciudad, y el tratamiento arquitectónico, a ambos lados del eje, con la sistematización repetitiva de la estética racionalista, en una composición uniforme de bloques iguales y paralelos, separados a la misma distancia y colocados perpendicularmente a la dirección de eje, es la idea matriz sobre la que giran ambos planes, sólo que en el caso de Las

(9) TERAN, FERNANDO DE (1978): *Planeamiento urbano en la España contemporánea*. Editorial Gustavo Gili, Barcelona.

Palmas, el esquema se aplica a todos y cada uno de los sectores que se proyectan, es decir, en todos los lugares de la ciudad y a todas las escalas.

El modelo, claro ejemplo de adopción de las ideas internacionalistas y que en Madrid desempeñó un papel importante en la historia de la ciudad, sobre todo con la prolongación del paseo de la Castellana, es aplicado para el caso de Las Palmas no sólo sobre el eje fundamental (arteriales principales alta y baja en la extensión hacia el mar), sino de forma indiscriminada, a las restantes intervenciones de Las Canteras, Alcaravaneras, Arenales, Generalísimo Franco y San Cristóbal.

A nivel general, los temas en torno a los cuales se organiza la ciudad, pertenecen al común acervo de los arquitectos progresistas de la misma generación: clarificación de las funciones urbanas, multiplicación de los espacios verdes, adaptación de prototipos funcionales, racionalización del habitat colectivo, etc. (10).

Consecuentemente, el proyecto de Zuazo pasará por la consideración de la ciudad como un organismo cuyas partes deben ser claramente identificables por el uso; Uso «planeamiento, no es, escuetamente, la traza de calles de una ciudad, su esencia, planteado la función primordial del tráfico, es la correlación eficaz de los diversos usos del terreno con las mayores ventajas para todos sus habitantes»; uso (comercial, residencial, industrial, sanitario, etc.) y, función (trasladarse, habitar, trabajar y recrearse), son los preceptos básicos que Le Corbusier y sus epígonos han proyectado sobre sus contemporáneos como pilares inamovibles para la construcción de la «ciudad nueva».

Así al barrio de Triana le serán asignados usos de carácter comercial en consonancia con el rol que este sector de la ciudad asume en los últimos años. Se dispondrá de suelo urbanizado para la localización de los nuevos servicios próximos a las instalaciones del Puerto; se reservarán zonas en los extremos de la ciudad para el establecimiento de industrias compatibles con el uso residencial; se incorporarán zonas sanitarias, y, en fin, se dispondrá de suelo para mercados, cementerios, zonas militares, etc.

Las contradicciones que se irán produciendo entre ideología y proyecto son constatables ya, en el intervalo que va desde la redacción de la memoria hasta su materialización en el plano. Refiriéndose a las zonas verdes dirá textualmente «la disposición de espacios abiertos es factor determinante en el planeamiento y deben considerarse no tan sólo como lugares de esparcimiento, sean contemplativo o de actividad, sino como rasgo esencial en la forma de la ciudad y sus alrededores. Ellos contribuyen a romper la continuidad de las masas de edificación y a delimitar la extensión y dirección en el crecimiento de la ciudad».

Sin embargo, de la observación atenta a su proyecto y la contrastación con el plano de la ciudad de entonces se puede deducir que la propuesta de Zuazo sólo sentencia operaciones fijadas

previamente, y que, además, han sido incorporadas al Plan realizado con antelación a éste. Las zonas verdes que el proyecto propone, con exclusión del trozo de San Cristóbal, se reducirán a manchas inconexas localizadas en terrenos poco aptos y en todo caso marginales a la ciudad construida. Las cuñas, que, según sus propias palabras «como canales de aireación penetran en la ciudad de Las Palmas por el Sur y por el Oeste»... y a modo de un bien pensado sistema..., cumplen la misión de mejorar la salubridad, serán, en el proyecto, sus «ensanches interiores» y aparecerán contradictoriamente ocupados por la edificación.

Los diferentes niveles de desarrollo que el proyecto presenta para cada parte de la ciudad no permiten un análisis general de los prototipos funcionales que la propuesta incorpora en cada una de las escalas de intervención. Sin embargo, es clara, la influencia del Movimiento Moderno en la configuración de cada uno de los paquetes proyectados. En este ámbito, la propuesta para unidades vecinales proyectadas o construidas que se producen en el período entreguerras, cuando se elaboran los planos reguladores de Berlin, Frankfurt o Amsterdam (11), son claros precedentes de los «ensanches» de Zuazo, sólo que en este caso, del concepto de unidad vecinal, sólo se traslada su componente formal o arquitectónico. Los «ensanches» proyectados no son partes individualizadas de la ciudad, sino prolongaciones de la misma que deben engranarse en un conjunto unitario y aprehensible como totalidad. Por tanto los elementos singulares que para cada «ensanche» se proyectan, responden más a exigencias zonales o de totalidad urbana que a necesidades propias de cada uno de los sectores incorporados.

Sobre el tema de la vivienda, Zuazo va a incorporar todo el repertorio tipológico al uso con exclusión de la agrupación en torre. En las «extensiones al mar», edificaciones altas, intensivas, abiertas y cerradas con densidades límites de 300 hab./Ha. En las «barriadas suburbanas», viviendas en hilera, con densidades límite de 150 hab./Ha.

En resumen, la aportación posiblemente más grande del funcionalismo como fue la creación de pautas metodológicas operativas para la racionalización de habitat colectivo, influyó de tal forma en sus contemporáneos que para algunos constituyó la piedra filosofal que solucionaría todos los males de la ciudad industrial. Esta es la primera lección que se desprende de la lectura del Plan de Zuazo para la ciudad de Las Palmas.

La ciudad construida, debe ser congelada, ya que el problema fundamental cuantitativa y cualitativamente, es la residencia, y para ella existen nuevas soluciones suficientemente probadas y experimentadas. En este sentido, el tratamiento de la ciudad construida debe quedar en un plano secundario, ya que el objetivo fundamental es la proyección del crecimiento y por tanto la recreación sobre la forma futura. La accesibilidad entre todos y cada uno de los sectores de la ciudad y su

(10) CHOAY, FRANCOISE (1970): *Urbanismo. Utopías y Realidades*, editorial Lumen, Barcelona.

(11) AYMONINO, CARLO (1973): *La vivienda racional*, editorial Gustavo Gili, Barcelona.

conexión con el resto del territorio, además de la distribución jerarquizada de los equipamientos, salva el problema de la unidad funcional y soluciona la articulación que debe producirse entre la vieja trama y la trama proyectada.

Si dicho crecimiento no debe plantearse en términos de norma, sino en términos de proyecto arquitectónico, dos instrumentos son los hegemónicos en la construcción de la ciudad nueva; uno, la distribución y dimensionamiento de las arterias principales y secundarias, y dos, la disposición de las piezas de edificación dentro de la zonificación prevista.

La ciudad de Zuazo, efectivamente, es un ejemplo paradigmático del modelo de ciudad que el Movimiento Moderno propone. Lo que ha supuesto como instrumento operativo en el proceso de transformación de la ciudad de Las Palmas viene a confirmar el distanciamiento de sus formulaciones con el campo de la práctica urbanística.

LA CIUDAD DE LAS PALMAS ENTRE 1940 Y 1960

Como sabemos los primeros años de la década de los cuarenta, la sociedad española sufría las consecuencias de la guerra civil y se dedicaba a la reconstrucción de su economía bajo el signo primero de la autarquía, y luego, del dirigismo. El proceso de industrialización en España recibe un impulso considerable aunque algunos sectores económicos se muestran refractarios a recuperar su antiguo ritmo. Este desequilibrio provoca tensiones, que serán amortiguadas desde 1953 por la ayuda exterior y habrá que esperar a 1959 para que con la colaboración internacional y el fin del intervencionismo del Estado, España comience una etapa de mayor prosperidad (12). Canarias que tradicionalmente ha basado su economía en el sector exportador pierde durante el período bélico español, la totalidad de sus mercados extranjeros y es a partir de 1950 cuando se produce un crecimiento constante de su producción regional. No obstante la descapitalización existente en las islas, impide canalizar inversiones de carácter industrial que no sean aquellas cuyos coeficientes capital/trabajo se mantenga en índices muy bajos u otras de carácter estatal. Es a partir de 1960 cuando, con el desarrollo turístico, Canarias recupera una nueva etapa de auge económico que durará aproximadamente hasta la crisis mundial (13).

Las ciudades capitales, Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas, se irán convirtiendo progresivamente en centros macrocefálicos insulares con la constitución de concentraciones importantes de población,

(12) VICENTE VIVES, J. (1979): *Historia económica de España*, editorial Vicens Vives, Barcelona.

(13) BERGASA, OSCAR y GONZALEZ VIEITEZ, ANTONIO (1969): *Desarrollo y subdesarrollo en la economía canaria*, editorial Guadiana, Madrid.

(14) BURRIEL, EUGENIO: *Evolución moderna de la población en Canarias*, Aula de Cultura, Cabildo Insular de Tenerife, y CASARIEGO RAMIREZ, JOAQUIN (1987): *Las Palmas. Dependencia, marginalidad y autoconstrucción*, Edit. EIAL, Madrid.

que irán en aumento durante la etapa estudiada, manteniéndose índices de crecimiento muy superiores a la media española (14).

Las ciudades españolas fueron elaborando y modificando desde fines del siglo XIX sus ordenanzas municipales (15). Las de Las Palmas de 1918-1925 son de carácter general y atienden fundamentalmente a cuestiones de higiene y salubridad. Con respecto a la edificación son en todo caso agilizadoras del crecimiento, imponiendo limitaciones mínimas a la construcción en altura. No obstante, el caso de «ciudad jardín», se establece una tipología edificatoria concreta, la vivienda unifamiliar aislada, regulándose densidades y separaciones a linderos.

En 1940, como hemos apuntado ya, Las Palmas tiene 120.000 habitantes y el perímetro urbano sentenciado por el plano de Miguel Martín está materialmente agotado. Estamos en situación de iniciar un nuevo «salto» que necesariamente ha de producirse fuera, y además por encima, de los límites administrativos y naturales de la ciudad. En este mismo año, la Corporación Municipal absorbe el territorio correspondiente al municipio contiguo de San Lorenzo. El crecimiento en una sola dirección apoyado en la línea de costa no sólo ha quedado bloqueado por la existencia de grandes explotaciones agrícolas o zonas militares, sino que sobre todo comienza a reflejarse físicamente «el mecanismo económico que tiende a consolidar y reformar el esquema radiocéntrico incluso allí donde por condiciones geográficas (las ciudades portuarias) o históricas (las ciudades fundadas) no sea inmediatamente legible» (16).

En los vacíos urbanos, donde Zuazo proyecta sus «ensanches interiores», los intereses contrapuestos de pequeños propietarios en litigio permanente, retrasará el «proceso de llenado» hasta bien entrados los años 60 (17). En estos años la nueva configuración de Las Palmas refleja aproximadamente el «negativo» de la ciudad proyectada por él. El crecimiento se ha concentrado en las áreas ya edificadas o parceladas en los años cuarenta con un fuerte aumento de densidad (50 por 100 de las viviendas construidas entre 1940-1955) y sobre todo se ha consolidado la «nueva ciudad», que realmente será, la «ciudad alta» (30 por 100 de las viviendas construidas entre 1940-1955) constituyendo fuera del continuo edificado, la nueva periferia (18).

¿Cuál es entonces el esquema-soporte mediante el cual se construye la ciudad en la etapa estudiada?

Una aproximación más detallada a los planos sectoriales que se realizan para la ciudad antes del

(15) CAPEL, HORACIO (1977): *Capitalismo y morfología urbana en España*, libros de Cordel, Barcelona.

(16) AYMONINO, CARLOS (1972): *Orígenes y desarrollo de la ciudad moderna*, editorial Gustavo Gili, Barcelona.

(17) Las actas municipales consultadas desde 1940 hasta 1952, demuestran hasta qué punto, los intereses de los propietarios afectados en las zonas de Generalísimo Franco y Arenales, retrasaron el proceso de llenado hasta ese año.

(18) Datos extraídos de un trabajo escolar realizado en el año 1981/1982 por los alumnos de 5.º curso de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Las Palmas.



Figura 9. *Plan de Miguel Martín para Las Palmas de Gran Canaria. Año 1932*

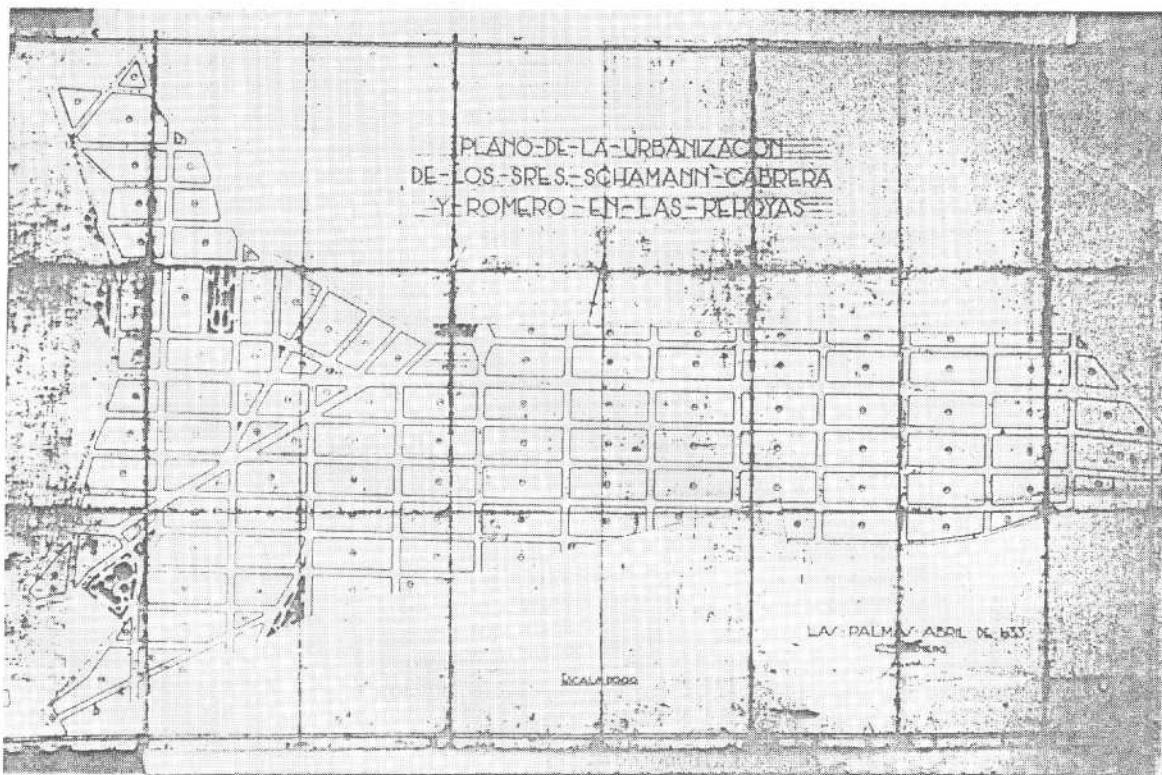


Figura 10. *Finca Schamann. Plan soporte de urbanización de un sector de la zona alta de la ciudad*

Plan de Zuazo nos hace pensar que son dos los que realmente prefiguran la ciudad de los años sesenta; el ya comentado plano de Miguel Martín, que cubre la zona entre Triana y el Puerto, y un plano sectorial realizado en 1930 sobre una gran finca propiedad de la familia Schamann.

De las 8.000 viviendas que aproximadamente se construyen en el período 1940-1955; 3.184 viviendas se localizan dentro del perímetro del primer plano y 2.448 viviendas dentro de los límites de la parcelación de Schamann; lo que significa para la totalidad de ambos sectores un 70 por 100 aproximadamente de la totalidad de las viviendas construidas. Por contra, de las 10.000 viviendas que, aproximadamente, deberían haberse construido en poco más de la mitad del teórico plazo de vigencia del Plan de Zuazo en las zonas coincidentes con los sectores por él proyectados, solamente 1.200

viviendas se levantaron en esos quince años, pero obviamente, con sistemas de gestión completamente diferentes, es decir, casa a casa, y en base a proyectos de parcelación posteriores, que modificarán radicalmente las proyectadas por Zuazo.

Lo que la iniciativa privada demanda, en estos momentos de fuerte descapitalización general en Canarias, son pequeños lotes de terreno donde sean posibles inversiones a corto plazo y sin grandes desembolsos financieros; el Estado, suelo barato en lugares poco conflictivos donde construir viviendas para absorber la fuerte inmigración y ocupar parte de la población desempleada.

Ambos objetivos son cubiertos por los planos mencionados.

La flexibilidad que supone el trazado de los mismos no debe confundirse con simplismo. El proceso de consolidación del sector de Schamann

muestra cómo el esquema propuesto se adapta al mismo tiempo a las exigencias de la gestión individualizada y a las intervenciones de carácter colectivo sin modificar sustancialmente su trazado. Las transformaciones que en la «ciudad baja» se producen en las décadas estudiadas se adaptan más, con ausencias significativas, al plano de Miguel Martín que el proyecto realizado por Zuazo.

Muy lejos, por supuesto, de considerar ambos planos como ejemplos modélicos, ya que por su carácter sectorial y por su escaso desarrollo técnico, no pueden llegar a considerarse planes, son sin embargo, propuestas contextualizadas, en el doble sentido de que, como hemos visto, llevan incorporados un instrumental mínimo que cubre la demanda general existente *el trazado*, y por tanto la proporción entre suelo público y suelo privado; y *la unidad edificable*. Dimensión y tipo

de cada uno de los lotes en que se divide la manzana. En segundo lugar, son propuestas adecuadas al nivel de desarrollo jurídico en materia urbanística con que cuenta la legislación española en los años cuarenta, ya que en las disposiciones más cercanas (correspondiente al Estatuto de Calvo Sotelo) no hace más que aceptar las desarrolladas en las leyes de Ensanche; y el Ensanche como forma de crecimiento concreto basa su instrumental en el trazado y en la parcelación.

Nos aventurariamos a plantear incluso que el Plan de Zuazo introduce en aquellas zonas con mayores expectativas para la edificación inmediata, ya conflictiva de por sí, un mayor grado todavía de conflictividad (19).

De alguna forma, trunca la posible salida que el plano de Miguel Martín les ha dado veinte años antes.

(19) La propuesta de Zuazo es contraria incluso al propio encargo, ya que el Ayuntamiento fija muy claramente los temas a desarrollar por el Plan, basados, lógicamente en lo que sanciona la legislación vigente, y cuyo contenido exactamente fue:

Pleno de 3 de septiembre de 1943.

Alcalde: Alejandro del Castillo y Castillo.

Plano urbanístico de la ciudad.

Las Comisiones de Urbanismo y de Hacienda en otra propuesta de la cual se da lectura, estiman que puede aceptarse el precio de trescientas dos mil quinientas pesetas fijado por el arquitecto don Secundino Zuazo para el trazado del Plan General de Urbanismo de la Ciudad, que le será satisfecho en la siguiente forma: noventa y tres mil setecientas cincuenta pesetas, o sea, el 30 por 100 de dicha suma, al formalizarse el contrato; cuarenta y seis mil ochocientas setenta y cinco pesetas, que equivalen al 15 por 100 de dicha suma, a los cuatro meses de hecha la primera entrega, otra cantidad igual a los ocho meses de la misma entrega, y el 40 por 100 restante, o sea ciento veinticinco mil pesetas, dentro del primer semestre a contar de la entrega del trabajo que le fue encomendado por la Comisión Permanente por acuerdo del 4 de noviembre de 1942.

Las obligaciones del citado arquitecto serán las siguientes:

1. Plan General de Ordenamiento de la Ciudad que comprende los problemas de tráfico, la clasificación de las superficies en el núcleo de la misma y fuera de ella; el ordenamiento de las edificaciones y los límites urbanísticos abarcando el plan las tres siguientes unidades de trabajo:

a) Los trazados de nuevas alineaciones y rasantes de las reformas del casco actual de la ciudad con definición de los volúmenes de sus edificaciones.

b) Los trazados de los ensanches naturales impuestos por el progresivo crecimiento de la población y por la necesidad de aumentar las superficies a urbanizar.

c) Las extensiones de la ciudad sobre terrenos que ganan al mar.

2. Los planos generales indicadores de todo el ordenamiento serán presentados a escala 1:5.000; los correspondientes al general

de urbanización de los núcleos agrupados en la urbe presente y futura, a escala 1:2.000; y los planos de las nuevas alineaciones y reformas del interior, de los ensanches y de las extensiones hacia el mar, a escala 1:1.000. Los planos de detalle de urbanización de las plazas, zonas verdes, parcelamientos, etc., a escala 1:500. Y por último, los perfiles y tipos transversales de calles, perfiles longitudinales de las vías fundamentales, etc., a escala corriente.

3. Memoria general en la que además del sistema urbanístico y exposición de los trabajos, se complete el proyecto con las Ordenanzas Generales que comprenden los Reglamentos de Vivienda, Tráfico urbano, etc.

Se entienden comprendidos en el apartado B) del número 1.º sobre ensanches naturales, los sectores de Tafira y Tamaraceite.

El proyecto cumplirá todas las exigencias señaladas en los capítulos 2.º y 3.º del Reglamento de 14 de julio de 1924 de Obras, Servicios y Bienes Municipales a fin de que pueda ser aprobado por la superioridad y será entregado totalmente terminado antes de finalizar el ejercicio de 1944.

La Presidencia manifiesta a los señores Concejales que, según le han informado los técnicos municipales, el precio propuesto por las Comisiones de Urbanismo y de Hacienda y señalado por el señor Zuazo, es bastante razonable y que las condiciones o requisitos del Proyecto son las contenidas en la citada propuesta de las repetidas Comisiones que debe ser aprobada íntegramente por la Corporación Municipal reservándose ésta el derecho de rescindir el contrato con perjuicio del señor Zuazo si éste no cumpliera dichas condiciones y no entregare en tiempo oportuno, su trabajo, teniendo desde luego, la obligación de anticipar las hojas del Plano que correspondan a sectores determinados de la población en que hayan de producirse ensanches o reforma interior de la misma, quedando a beneficio de la municipalidad los proyectos parciales que en la relación con el mismo Plan urbanístico redacte el señor Zuazo para su inmediata ejecución antes de la entrega definitiva de todo el Plan General de ordenamiento que le ha sido encomendado, así como todos los derechos que del mismo proyecto general se originaren. Por unanimidad se acuerda de conformidad con la moción de la Presidencia, en votación ordinaria.

LA VALIDEZ DE UNA POLITICA DE DEFENSA DE LOS CENTROS HISTORICOS: LOS ASPECTOS LEGALES Y DE ORDENACION

María Isabel Navarro Segura

Historical city centres and the validity of a policy to schedule the same: Legal and planning facets of this problem.

El artículo trata de poner de manifiesto todas las contradicciones existentes para la definición de una política coherente de defensa de los centros históricos. Después de señalar que la declaración como tal de determinados núcleos poblacionales no es un problema burocrático ni homogéneo, sino que requiere de una definición cultural, caso a caso; indica cómo las leyes en vigor tienen contradicciones importantes, a la luz de su propia eficacia y de la legislación comparada de otros países.

Analiza, asimismo, los problemas que se han suscitado entre los Ayuntamientos y la Dirección General de Bellas Artes y la concurrencia de competencias que se produce entre distintos organismos.

Concluye indicando la necesidad de involucrar a los organismos regionales en una coordinación útil para salvaguardar el patrimonio de los centros históricos canarios.

Al estudiar el patrimonio edificado que conservamos en nuestras ciudades y conjuntos canarios, ya sean éstos considerados centros históricos o no, se comprueban, en un primer análisis, varios tipos de circunstancias desalentadoras. El patrimonio más significativo en relación a una posible definición cultural de la arquitectura canaria ha desaparecido, o se encuentra seriamente dañado por diferentes tipos de causas. La más generalizada consiste en la falta de información acerca de su verdadero valor, manifestada en la situación de abandono más inexplicable, o en diversos tipos de atentados hacia la totalidad de la edificación o partes sustanciales, y que llega a afectar a su mobiliario original y diversos elementos singulares del arte canario. Otra de las causas recientes de deterioro y a veces desaparición del patrimonio edificado se deriva de las restauraciones, rehabilitaciones u otras modali-

The article tries to set out all the present contradictions that go against the drawing up of a coherent scheduling policy for our historical city centres. Having established that the definition of such centres in these terms is not a merely bureaucratic problem nor is it open to a general ruling but rather a matter of cultural definition that can only be undertaken in the light of each case, the writer points out that the present legal framework is riddled with contradictions of such importance as to make them unusable and unacceptable when compared to those of other countries.

In this general line, the problems that have arisen as between town councils and the Ministry of Arts are underlined as are those conflicts of precedence and competencies that are created by the powers of different administrative bodies.

The paper ends with a call for drawing regional government into a unification process to the end of safeguarding that heritage that their historical city centres represent for the Canary islands.

dades de intervención en el patrimonio, en el que se están arrasando sus elementos constructivos definitorios, sin dejar constancia nunca de los sistemas empleados ni de los que pertenecieron originariamente a los edificios. En este caso se encuentran incluidas sustituciones generalmente indiscriminadas de materiales originales (pavimentos, enfoscados, pinturas, cubiertas...). Otros tipos de factores conciernen a la ruptura del equilibrio estético y naturalmente funcional de los centros históricos y de otras zonas residenciales, que aunque no tengan actualmente la calificación de centros históricos, contienen arquitecturas y trazados urbanos dignos de conservación o arquitecturas contemporáneas que merecen un destino digno. En estos últimos casos, igual que en el de los centros históricos, Canarias aparece hoy aquejada por un desequilibrio propio de los países subdesarrollados, en el que se devoran los recursos más elementales, en un ritmo tan acelerado que ya llega a afectar a los intereses de la colectividad, en la

más absoluta impunidad. En este tipo de desequilibrios, naturalmente quedan dañadas cuestiones vitales para el presente y el futuro de las islas. Una de esas cuestiones es la que se refiere a los paisajes, que son dominio de la colectividad, y se supone que uno de los factores que ha atraído al turismo. Los desequilibrios estéticos obedecen a dos tipos de planteamientos que están operando desde el plano cultural, o mejor de influencia de las mentalidades. La generalización de un gusto por lo canario, basado en el empleo de ciertos elementos decorativos fuera de su contexto, y sin relación alguna con la función que desempeñan en la arquitectura histórica (el pretendido origen canario del color blanco, las carpinterías barnizadas, las molduras de piedra artificial o natural recercando sinuosamente los huecos, los balcones, los aleros de tejas pegados sobre molduras de hormigón, simulando cubrir partes estructurales de las fachadas, los enfoscados interrumpidos por la aparición de chapados de piedra, en un amaneramiento rústico absurdo...). Esta actitud está influyendo decisivamente tanto en la arquitectura autoconservada, como en la actividad de un gran número de profesionales. La demanda de este tipo de arquitectura parece justificar el abandono de una auténtica propuesta estética contemporánea en Canarias.

Finalmente, hay que añadir a este listado la penosa desaparición física, en las ciudades canarias, de sus ejemplares más destacados por causas diversas. Algunas de estas arquitecturas han sido ya reconocidas como elementos singulares de nuestro patrimonio edificado, y otros no lo han sido por una mera cuestión cronológica, al no contar con los cien años prescritos hasta la fecha por todas las legislaciones protectoras promulgadas en el país. Ya veremos que el patrimonio edificado en el archipiélago merece una consideración diferencial respecto a otros lugares del país debido a su condición histórica reciente, que llegó a definirse mayoritariamente en el siglo XIX, y en la que destacan especialmente algunos períodos del siglo XX.

Estas arquitecturas que se han concebido en los centros históricos de Canarias constituyen una parte muy concreta del problema genérico de la conservación del patrimonio edificado. Estas arquitecturas forman parte de zonas residenciales, núcleos urbanos, diseminados...

Existen varios tipos de situaciones que afectan al propio trazado de los conjuntos históricos y a otros tipos de agrupaciones, que a pesar de no llegar a obtener tal calificación, requieren un estudio específico.

Los centros históricos canarios existentes en la actualidad se han transformado muy recientemente por diversos tipos de factores que conviene resaltar. Un primer factor se refiere a la propia conciencia acerca de sus valores, que hasta el momento solía asimilarse a su condición de centro declarado por la Dirección General de Bellas Artes, u organismos similares, históricamente. Hasta la fecha, los centros históricos declarados en la provincia de Santa Cruz de Tenerife son: La Orotava,

San Cristóbal de La Laguna, Santa Cruz de La Palma y Tacoronte. Los incoados, Tauch (Adeje), Icod (Arico), Villa de Arico, Buenavista del Norte, Masca, Candelaria, Garachico, Guía de Isora, Güímar, Icod de los Vinos, La Matanza, Puerto de la Cruz, San Juan de la Rambla, San Sebastián de la Gomera, Los Silos, El Tanque y Tegueste. En tramitación, Arona, Los Llanos de Aridane y Tazacorte. En cuanto a la provincia de Las Palmas, han sido objeto de protección las antiguas capitales y los asentamientos urbanos que tienen título de ciudad: Teguise, Betancuria, Arucas, Teror, Santa María de Guía, Barrio de Vegueta (Las Palmas), Barrios de San Juan y San Francisco de Telde y Plaza de Santiago, en Gáldar. Están pendientes de tramitación el casco de Agüimes (Gran Canaria) y Barranco Hondo de Abajo, en Gáldar (Gran Canaria). Por último, han sido propuestos, Vega de San Mateo y Agaete, también en la isla de Gran Canaria.

La propia consideración depende también de factores sociológicos difíciles de precisar, y que varían sensiblemente de unas islas a otras. No es posible comparar, por ejemplo, el nivel de conciencia que puede encontrarse en la isla de La Palma, al que no se encuentra en general en la isla de Tenerife, o plantear las cuestiones estéticas y de conservación, que hoy aquejan a Lanzarote, frente a temas tan diversos como los que ocupan a la isla de Gran Canaria o Fuerteventura.

Estos factores de identificación son esenciales para explicar el destino que han tenido y tienen aún hoy los centros históricos del archipiélago.

La primera cuestión fundamental que hoy cabe plantear en relación a los centros históricos es la de su propia definición cultural, si queremos que exista alguna relación entre las actividades de protección y el marco jurídico que afecta en la actualidad a todas las acciones de protección en nuestro país. Los núcleos originales de población, las fortificaciones asociadas a ellos, los primeros núcleos urbanos consolidados y sus piezas definitorias (plazas, monumentos, calles principales...), los sistemas de crecimiento y sus huellas en la trama actual, las dotaciones urbanas, y finalmente las arquitecturas que se han ido añadiendo a la trama urbana, serían los elementos a utilizar en este análisis.

No todos los centros históricos tienen hoy planteados iguales problemas en su conservación y reutilización. El más generalizado de los problemas se refiere a la reutilización de la arquitectura histórica en la actualidad. La arquitectura tradicional canaria no plantea, desde luego, los mismos problemas que otras arquitecturas históricas más recientes, en las que no es preciso hacer inversiones tan importantes para su adaptación a usos originales o diferentes de los que tuviera históricamente.

La arquitectura tradicional canaria, la que podríamos definir como arquitectura mudéjar, plantea problemas de reutilización, de acondicionamiento para usos diversos, y de simple conservación en estado original. Históricamente obedece a estructuras de propiedad diferentes a las actuales,

y a estructuras familiares también diferentes, por lo que su conservación en estado original es difícil de encontrar y, en su caso, de preservar. Por las condiciones específicas derivadas de su tipología, las divisiones de propiedad en los sistemas de transmisión de los bienes patrimoniales las afectan en su propia configuración funcional y a veces estructural. En el caso de que no resulte fraccionada la edificación, su conservación, según el esquema original de su utilización histórica, no resulta factible en el actual sistema de familia nuclear, si además no existe un negocio familiar que soporte en la misma edificación los costes de mantenimiento y de utilización física del inmueble.

La arquitectura tradicional requiere una atención permanente, prácticamente anual, en cuanto a la cubierta, y algo más espaciada, pero también regular, en lo que se refiere a la conservación de los enfoscados y las carpinterías. Requieren además un cuidado específico por su vulnerabilidad ante los incendios. Además, en los lugares especialmente fríos, se hace más difícil la instalación de cualquier sistema de calefacción debido a la cantidad de huecos y al volumen de aire sobre el que hay que actuar.

En los centros históricos que hoy tienen una condición urbana importante, estas edificaciones, por estar además ubicadas en lugares destacados y por el número de huecos, aleros, volados, etc., están afectadas por impuestos más cuantiosos que las edificaciones más recientes.

A todo ello habría que añadir el cambio de usos, o de calificación que en la mayoría de ellos afecta a arquitecturas fundamentales, o la permisividad de mayor número de plantas en edificios colindantes, que acaban convirtiéndose en causa directa de ruina de estos inmuebles.

En todas estas operaciones, los cambios de alineaciones, o de rasantes, la ampliación de las vías para posibilitar el acceso del tráfico al centro han sido los principales aliados, y desgraciadamente continúan esgrimiéndose como factores decisivos a la hora de plantear sustituciones generalizadas en los centros históricos.

Desgraciadamente, el principal aliado de este tipo de situaciones ha sido el criterio difundido por la doctrina de la propia legislación protectora del patrimonio histórico-artístico hasta la actual Ley del Patrimonio y su reglamento correspondiente, en la que se defendía estrictamente un recinto determinado por una declaración expresa de protección, según el criterio monumental, por el cual, además, la conservación se entendía como algo impreciso sólo referido al estado original y sin una consideración hacia la propia problemática de uso de los bienes patrimoniales a conservar, por supuesto de espaldas a la realidad urbanística de los conjuntos o a las propias relaciones del recinto protegido y el resto del conjunto.

A parte de este error fundamental, la tutela sobre estos conjuntos declarados recaía sobre la Dirección General de Bellas Artes hasta fechas recientes. Los mecanismos previstos en la propia legislación se reducían a acciones de policía y a medidas de tipo disciplinario y nunca ha existido una referen-

cia a la propia labor de cooperación que en esta conservación podía brindar la Dirección General de Bellas Artes. El propietario o la suma de propietarios de un conjunto eran los responsables directos de la conservación y restauración de los inmuebles protegidos por la legislación. Con todo ello se ha producido históricamente un enfrentamiento entre la propiedad y la Dirección General de Bellas Artes al que no han sido ajenos los Ayuntamientos. Desde la promulgación del Estatuto Municipal, todas las acciones desarrolladas en el ámbito municipal, aparte de ser competencia exclusiva de los Ayuntamientos, quedaban reguladas por procedimientos y actos administrativos directos, que han sido la principal garantía de la eficacia de la vida pública en el país durante todos estos años. Pero en el caso concreto de la tutela sobre los conjuntos y monumentos singulares declarados, la legislación protectora retiraba a los Ayuntamientos la tutela, dejándolos en una total indefensión y contribuyendo a la insensibilidad y al recelo de esta administración con respecto a cualquier actividad de protección iniciada en cualquier elemento correspondiente a su término o jurisdicción. Este enfrentamiento, esta dejación de responsabilidad es totalmente contraria al espíritu que anima al resto de las legislaciones promulgadas en el país referidas al ámbito municipal, y la reciente Ley del Patrimonio Histórico Español ha venido a subsanar este error histórico, pero difícilmente una práctica acendrada en ámbitos municipales que sólo el tiempo ayudará a superar.

Otro de los errores asociados a esta práctica de declarar recintos como conjuntos histórico-artísticos se refiere a la consideración de estas declaraciones como algo selectivo, procedente de una distinción entre valores monumentales y lo que posteriormente se ha denominado como valores ambientales. Este criterio tiene su origen en la definición decimonónica de artes mayores y artes menores, tesoros artísticos, monumentos..., catalogaciones que seguramente tienen su base en la similitud disciplinaria original de la propia historia del arte respecto de las ciencias de la naturaleza y sus clasificaciones. Al realizar una labor de selección, cuyo resultado consistía en resaltar conjuntos o monumentos como algo singular a proteger, se ha generalizado, pareja con esta concepción, la teoría de que no era preciso proteger lo que no había sido declarado, ya que no reunía suficientes valores artísticos para merecerlo. Este tipo de teoría, difundida incluso en ámbitos populares y también en ámbitos profesionales, ha sido una de las principales armas esgrimidas en el país en todas las demoliciones, que, de manera masiva, han actuado y actúan sobre el patrimonio edificado a partir de los años 70.

Tal distinción parece condonar una de las aportaciones más singulares de la cultura española y especialmente de la cultura canaria. La arquitectura popular y el urbanismo de los conjuntos tradicionales canarios son las principales aportaciones genéricas de Canarias, tanto nacional como internacionalmente. Las peculiaridades estéticas de estas arquitecturas y de estos conjuntos son, en

ocasiones, más difíciles de precisar que las que afectan a las producciones artísticas cultas, cuyos canales de información y de distribución están más acotados. El carácter anónimo y experimental de estas manifestaciones las convierten en ocasiones en muestras milagrosas de una colectividad y plantean problemas mucho más complejos de conservación que los monumentos singulares o que los grandes conjuntos monumentales. Por ello, seguramente la acción tutelar sobre ellos debe ser más responsable desde la propia Administración y requerirá de múltiples tipos de soluciones.

En el origen de toda esta serie de cuestiones están dos tipos de causas, unas culturales, otras concernientes a la no profesionalización de las instituciones que desempeñan la protección del patrimonio tanto a nivel nacional como de las comunidades autónomas.

No parece razonable plantear hoy una política de protección de los conjuntos edificados de Canarias, tanto en su carácter de asentamientos urbanos como de arquitecturas históricas de espaldas a su propio carácter urbano. En estas fechas resulta ya impensable cualquier actividad sobre el territorio que no esté regulada por un marco legal específico, a pesar de las dificultades y todas las objeciones que se quieran hacer a la Ley del Suelo y su intención armonizadora respecto a todas las actividades relacionadas con la transformación del medio físico. Si a ello añadimos el nuevo espíritu dimanado de la declaración de principios del Consejo de Europa, como superación de la estética funcionalista de las ciudades derivada de la vieja Carta de Atenas, no parece que la práctica del urbanismo deba ya contener en su espíritu ninguna doctrina especialmente atentatoria contra el patrimonio histórico o justamente respecto al carácter histórico de las ciudades. Sí contiene ya una serie de recursos que manifiestan en ocasiones mayor eficacia en sus acciones de defensa del patrimonio que los inexistentes mecanismos de la legislación protectora del patrimonio. Los conjuntos urbanos se podrán proteger sólo a partir de medidas que contemplen su propio funcionamiento como conjuntos y no como una suma de edificios históricos o de elementos históricos a conservar.

La propia Ley del Suelo ya establece, a través de diversos artículos, la obligación de protección hacia los aspectos histórico-artísticos singulares e incluso ambientales, yendo más lejos que la legislación específica. Propone, incluso, algunas figuras de planeamiento cuya voluntad es específicamente la de conservar valores culturales e históricos de diversos ámbitos de carácter urbano sobre los que actuar.

El año 1982 es un año decisivo en la cultura urbanística del país y se aprecia en algunos casos singulares que seguramente habrán de quedar incorporados a la historia del urbanismo reciente. En ese año se tramitaron dos documentos que van a convertirse en precedente de una larga lista de ellos. El Plan Especial de Protección de Madrid y el Plan Especial de Reforma Interior del Centro Histórico de Santa Cruz de Tenerife. La filosofía protecciónista de ambos quedó expresada en diver-

sos tipos de documentos que contienen y que se han hecho ya rutinarios en otros planes posteriores. La actividad de catalogación diversificada en niveles en los que se especifica la capacidad de actuación a partir de la tipología, el estudio minucioso de una normativa higiénica de la vivienda que mejora desde dentro las condiciones de uso de la edificación, propuestas de recuperación de manzanas enteras a partir de soluciones proyectuales recogidas en el planeamiento...

En Canarias se puede decir que existe ya toda una generación de documentos urbanísticos heredera de esta filosofía.

La actual Ley del Patrimonio Histórico Español ha realizado un avance sustantivo respecto a los marcos jurídicos precedentes. Desde su propio enunciado y en la denominación que confiere al conjunto del patrimonio como «bienes de interés cultural». Es ya conocida la procedencia italiana de esta denominación a partir del denominado «Informe de la Comisión Franceschini», en 1966, del que emanaron una legislación de protección de los bienes patrimoniales italianos y la creación del todavía conocido como «Ministerio de Bienes Culturales».

Italia ha sentado jurisprudencia en el plano internacional con la creación de la distinción de un nuevo concepto de propiedad dividida, en el que se distingue en los bienes de interés cultural (concepto análogo a los conocidos como bienes de utilidad pública) su propio soporte material del que es propietario su titular, y un derecho que pertenece al dominio público y que denomina «fruición colectiva». El depositario de esa fruición (que se materializa en los deberes del propietario a conservar y restaurar el bien de interés cultural y en el derecho colectivo a su acceso) es el Estado. Esta definición en el plano legal recoge también una nueva concepción cultural que es el verdadero soporte de la doctrina italiana. La vieja consideración de los monumentos singulares, el patrimonio artístico, después histórico-artístico, se ha transformado en una nueva visión integral de la cultura de todas las manifestaciones que contribuyen a definir el legado cultural de una nación en el plano internacional. Por esta razón, el conjunto de los bienes patrimoniales del Estado está integrado por los conjuntos monumentales, los edificios singulares, trazados urbanos, tecnologías históricas, bienes muebles de diverso tipo, desde los tradicionales objetos escultóricos y pictóricos, orfebrería y tesoros variados y todo tipo de objetos correspondientes a la definición antropológica del país, colecciones bibliográficas y documentales, elementos paisajísticos y ambientales de todo tipo...

Necesariamente este tipo de definición cultural establece una relación muy distinta con los bienes a proteger, ya que la valoración no depende tanto de criterios económicos (el viejo concepto de los tesoros artísticos) frente a esta visión que adquiere su fundamento en la propia definición cultural de los objetos a proteger. De esta manera quedan igualmente protegidos diferentes tipos de objetos a pesar de que éstos puedan no tener un valor crematístico reconocido en el mercado. El Estado,

como responsable de la tutela de estos valores, está ya obligado a protegerlos, y de esta manera se superan las arbitrariedades pasadas. Sin embargo, el viejo concepto del tesoro no desaparecerá sino a través de acciones ejemplares desarrolladas a nivel institucional y, naturalmente, después de un plazo razonable de tiempo. Ello no quiere decir, además, que vaya a desaparecer el sistema de valores de los circuitos comerciales relacionados con la transacción de obras de arte, sino que puede verse incrementado con nuevos valores que, naturalmente, se incorporarán con esta nueva definición.

Pero esta nueva definición de los bienes culturales no ha venido, por el momento, a transformar la tradición ni los viejos vicios de antiguas legislaciones no cumplidas. Desde que la legislación española, a partir de 1915, comenzó a incrementar el criterio cultural de los elementos a proteger, esta actividad de protección comenzó a relacionarse con la existencia de una labor de catalogación y de declaraciones puntuales para aquellos elementos que no hubieran sido incorporados en su momento. Este concepto se mantiene en todas las legislaciones y se materializa de una manera expresa en la Ley del Patrimonio Histórico de 1985, que concreta en este aspecto el reciente Reglamento parcial publicado en el Real Decreto 111/1986.

El Estado español no tiene por el momento un documento que refleje de manera global este nuevo criterio cultural expresado mediante la ley, especificando de manera integral la totalidad de elementos que quedan protegidos y que definen el legado cultural español. Tampoco existen por el momento en ninguna comunidad autónoma.

No se entiende cómo se han podido realizar traspasos de competencias en materia de patrimonio sin existir previamente documentos en donde quedara reflejado el propio patrimonio objeto de este reparto de competencias. Aún no se entiende tampoco cómo no se han revisado estos traspasos a la luz de esta nueva legislación, ya que aunque el Tribunal Constitucional reconozca que estas responsabilidades son siempre inexcusablemente compartidas, parece aconsejable establecer el tipo de responsabilidades que, respectivamente, tienen contraídas tanto el Estado como las comunidades autónomas en relación a elementos del patrimonio cultural que en el momento de los traspasos de competencias no se contemplaban como algo a proteger en la propia legislación específica.

Si ya no sirve el viejo procedimiento de la declaración, en el que se producía un divorcio entre lo declarado y el medio que lo rodeaba; si el criterio por el que se realizaban aquellas declaraciones ya no es culturalmente el mismo, parece que el único mecanismo que puede armonizar la acción tutelar de los poderes públicos, que tienen reconocidas competencias en materia de patrimonio, es el de los catálogos.

La nueva ley introduce la vieja aspiración de que los municipios sean responsables de los conjuntos declarados. Hay un artículo esencial que refleja este nuevo estado de cosas, incorporado al título II, dedicado a los bienes inmuebles. El articu-

lo 20, en su apartado primero, especifica: «La declaración de un conjunto histórico, sitio histórico o zona arqueológica, como bienes de interés cultural, determinará la obligación para el municipio o municipios en que se encuentren de redactar un Plan Especial de Protección del área afectada por la declaración u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística que cumpla, en todo caso, las exigencias en esta ley establecidas.» Todo ello se completa con especificaciones acerca del tipo de documento urbanístico a tramitar, la obligación de realizar catalogaciones de los elementos singulares, espacios públicos interiores y exteriores, la conservación de los trazados...

Hay un reconocimiento expreso de la eficacia de los instrumentos que posibilita la Ley del Suelo, y, naturalmente, una voluntad de devolver a los municipios su competencia sobre los centros históricos pertenecientes a sus términos municipales. Sin embargo, el documento urbanístico que sirva de marco a esas relaciones deberá ser supervisado y aprobado por la Administración competente en materia de patrimonio, y en el caso de que se produzca la autorización indebida de licencias de derribo u otro tipo de atentados contra el patrimonio, quedan establecidos distintos tipos de sanciones, tal y como ocurre en cualquiera otra de las materias relacionadas con la gestión municipal.

La redacción de cualquier documento de planeamiento suele estar acompañada de un proceso colectivo de definición de intenciones y de choque de intereses, que contribuye a aclarar muchos aspectos de la realidad que normalmente se encuentran en estado latente, y enmascarados en espera de posibles cambios coyunturales. Este tipo de situaciones afectan especialmente a los centros históricos, en los que suele haber expectativas creadas en torno a posibles cambios que nunca llegan, y que constituyen la verdadera causa de su deterioro progresivo. La existencia de documentos en donde queden reflejadas de manera diáfana las posibilidades de inversión, de transformación, cambio de usos..., contribuirán a una orientación de las inversiones. Ya no es factible el empleo solo de expresiones protectoras mediante la simple declaración de un conjunto. Se hace necesaria la armonización de la política de la comunidad autónoma y la política municipal, trabajando estrechamente con una voluntad clara y común de proteger los conjuntos de Canarias.

La vieja doctrina que eliminaba de los centros históricos determinados usos por antiestéticos o no típicos, es contraria a la propia naturaleza de los centros históricos, en los que han convivido todo tipo de usos. Seguramente es posible estudiar nuevos usos rentables adaptados a las peculiaridades de la arquitectura y el urbanismo de los centros históricos. También se hace necesario incentivar este tipo de instalaciones a partir de políticas combinadas de exenciones fiscales junto con determinadas ayudas amparadas en convenios para el empleo de mano de obra parada. Sería además posible establecer este tipo de soluciones con carácter permanente y a partir de una especializa-

ción de la mano de obra empleada en este tipo de acciones para realizar determinadas operaciones de mantenimiento en los centros históricos que son precisas con periodicidad anual, o más espaciada. También son posibles ofertas combinadas a la iniciativa privada para invertir paralelamente en operaciones de rehabilitación en el centro y en operaciones inmobiliarias en la periferia. Todo ello depende de la armonización de la política institucional del Gobierno de Canarias y de sus relaciones con las administraciones municipales.

Hay también una cuestión que afecta a la política actual y a la gestión de los centros históricos en Canarias. Los documentos urbanísticos que se están tramitando en la actualidad suelen incluir, junto a los catálogos, a las normativas higiénicas, lo que denominan ordenanzas estéticas. Históricamente existió un tipo de ordenanzas que se referían, aproximadamente, a lo que hoy conocemos como estándares, ya que expresaban de una manera muy precisa, pero general, las dimensiones, el tipo de huecos, los remates... Actualmente existe la teoría de que para intervenir en los centros históricos es preciso emplear lenguajes históricos, materiales históricos, referencias históricas. Esta opinión (puesto que la ley actual no afirma nada acerca de estas cuestiones) está basada en algunas normas contenidas en la legislación específica de la Dirección General de Bellas Artes, referidas a la aprobación de los proyectos de obras en las poblaciones declaradas. En particular, la no muy antigua Orden de 20 de noviembre de 1964, aparecida en el «Boletín Oficial del Estado» de 14 de junio de 1965. En ella se contenía un apartado denominado *Condiciones de estilo*, en donde se precisaba que el estilo debía de ajustarse al general tradicional de la población, la obligación de emplear materiales históricos en la fachadas u otro tipo de referencias por el estilo. Posteriormente apareció, en 1971, un Decreto del Ministerio de Educación y Ciencia en que se disponía que en los monumentos y conjuntos se emplearan, en lo posible, materiales y técnicas tradicionales.

Este tipo de normas de carácter general han ocasionado toda una corriente de opinión y un tipo de actuación ambientalista que está contribuyendo a falsear el verdadero carácter de los conjuntos históricos, al tiempo que fomenta una posición retrógrada frente a los proyectos concebidos para los centros históricos. Las primeras arquitecturas modernas aparecidas en los centros históricos han demostrado su eficacia a la hora de contribuir a lecturas más ricas, ya que se han subordinado a las simples condiciones de funcionamiento de los centros como tales, y han enriquecido su aportación patrimonial.

La experiencia demuestra que es más vulnerable para un centro histórico la transformación de la tipología, el incremento de la densidad, el aumento de volumen de la edificación, la alteración de la relación altura-ancho de la calle, que la libertad de creación formal a partir de algunas condiciones de composición de fachadas. El estímulo a la creación arquitectónica parece un camino más fructífero que el fomento de un falso escenario basado en la

utilización de elementos históricos de manera decorativista y contraria a las propias reglas de la arquitectura de todos los tiempos.

Existe hoy en Canarias la idea de que no es posible resolver las contradicciones que aún aquejan al destino de los centros históricos, y es probable que sea una de las cuestiones más delicadas que conciernen hoy a la política autonómica. Canarias ya es dueña de su destino en múltiples materias, y ésta es una de ellas. Ya no es posible achacar las acciones torpes, los atentados, el deterioro y la desaparición de nuestro patrimonio histórico a circunstancias ajenas a la decisión de la Comunidad de Canarias. Las cuestiones que afectan al patrimonio dependen, evidentemente, de la colectividad más que ninguna otra de las cuestiones que afectan a una comunidad social. Por esta razón se hace necesario diversificar las medidas que posibiliten un conocimiento del patrimonio propio y una divulgación permanente de sus valores, así como de las acciones y de los logros que se obtengan en este terreno.

La propia Ley del Patrimonio basa todas sus iniciativas en la protección y, sobre todo, en el mayor acceso posible a la cultura, según uno de los principios fundamentales que se recogen en la Constitución. Pero para ello es fundamental que existan verdaderos criterios culturales detrás de las decisiones, de la declaraciones y de todos los aspectos relacionados con las cuestiones de patrimonio. Hasta la fecha era posible esgrimir derechos de propiedad y hacer prevalecer este criterio frente al de conservación de un inmueble. Los derechos culturales hay que sustentarlo mediante criterios culturales. Por esta razón se hace necesaria una labor de definición del concepto de conjunto o centro histórico en Canarias y revisar la lista de aquellos que han sido ya protegidos para incorporar aquellas ausencias injustificadas por criterios culturales. A partir de esta primera acción sería posible realizar una labor eficaz, con la redacción de normas tecnológicas aplicadas a la intervención en la arquitectura canaria, con una política integrada en las iniciativas urbanísticas y con una actividad legislativa general adaptada a las peculiaridades de la definición cultural del patrimonio de Canarias.

Los centros históricos pueden llegar a ser rentables a medio y largo plazo si se utilizan de manera selectiva adaptados a una demanda turística de lujo en operaciones de rehabilitación integrada de algunos de estos recintos. Las Consejerías de Turismo, Política Territorial y Cultura y Deportes pueden estudiar modelos alternativos que existen en otros archipiélagos de características similares.

También es posible la vida de los centros históricos a partir de un estudio de las condiciones del mercado inmobiliario. En algunos casos se ha demostrado que la iniciativa privada es capaz de adaptarse a todo tipo de condiciones y reorientar su política, poniendo en valor criterios de prestigio y de calidad que sólo es posible encontrar en ellos.

Todos estos argumentos son sólo experiencias parciales e indicios de que existen fórmulas posi-

bles para incorporar el legado cultural de Canarias al futuro de las islas. Este es un momento clave en el que aún es posible encontrar algunos asentamientos originales dignos de preservar. Sin embargo, existen en las islas factores que actúan con extrema rapidez y que se están convirtiendo en la causa directa de la desaparición de todas las

señas de identidad de la Comunidad Autónoma de Canarias. Es seguro que si el deterioro prosigue al ritmo que se manifiesta en la actualidad, en un futuro muy inmediato la Consejería de Cultura del Gobierno de Canarias se encuentre ante un patrimonio inexistente a proteger ante una comunidad sin contenidos culturales a defender o a difundir.

EL «PROBLEMA DE LA VIVIENDA» Y SU INFLUENCIA EN LA FORMA DE LA CIUDAD: LAS PALMAS 1940-1980

Alfredo Bescós Olaizola

El problema de la vivienda tiende a ser crónico a lo largo de la historia de las ciudades. Pero cuando nos referimos a la respuesta institucional -ideología y política- que se le ha dado al problema en el período reciente 1940-1980, puede provocar la disolución de la forma de la ciudad de Las Palmas que como consecuencia de su desarrollo histórico se encontraba fuertemente codificado.

Porque no solamente se enfrenta el modelo de ciudad funcional al modelo de asentamiento del siglo XIX y primeros del XX, que viene a ser común en todo el occidente europeo, sino que, a lo largo de las diferentes etapas de actuación pública en la ciudad de Las Palmas, se asiste a un proceso de deterioro y quiebra de la disciplina, incluso con respecto a los principios y postulados del movimiento moderno, en que la nueva morfología urbana es mero resultado de la edificación y se reduce ésta al bloque lineal desprovisto de los servicios y equipamientos con los que se concibió. No es extraña entonces la aparición de otras respuestas como la de la urbanización marginal, que no han hecho más que continuar con tipologías y modelos de asentamiento tradicionales.

El «problema de la vivienda» como definición de una necesidad social insatisfecha, tiende a ser crónico a lo largo de la historia de las ciudades, agravado en los períodos álgidos de la reorganización productiva y sus correspondientes movimientos poblacionales. Pero cuando se usa el término de «problema de la vivienda» se está haciendo referencia a un momento concreto de la historia de esta escasez, en el que las dimensiones alcanzadas por el problema han requerido una respuesta institucional al mismo tiempo ideológica y política, organizada con modos y formas propios muy característicos de nuestro reciente pasado urbano.

En esta acepción limitada el «problema de la vivienda» se plantea en Canarias con cierto retraso con respecto a los países europeos e incluso con

The «housing problem» and its influence on a city's shape: Las Palmas 1940-1980.

The history of any city tends to be that of its housing shortages. However, when we come to talk of the political, ideological or institutional answer to this shortage in the period from 1940 to 1980, we must face up to the destruction of that markedly codified city of Las Palmas that had grown as a consequence of a changing historical answer to its people's needs.

This is not only the struggle as between a functional urban model and that of the late XIX and early XX Centuries as happens in most of Western Europe, far from it. Throughout the period of public initiatives within the city a process of deterioration and breaking with its inherent disciplines can be noted that even ran contrary to the Modernist Movement itself inasmuch as Las Palmas' present urban morphology is no more than the result of building demands as such, being nothing but a series of linear blocks without even those services and equipment with which they were originally conceived. The appearance of marginal housing is not, under the circumstances, to be wondered at, especially as this has but tended to keep alive all that was most typical and normative in the island's original housing thought.

respecto al resto del territorio peninsular, pues si bien la escasez de viviendas había dejado su influencia en actuaciones anteriores (el derribo de la muralla en 1859, el plan de ensanche de Laureano Arroyo de 1892, algunas realizaciones municipales de «casas baratas», la urbanización del barrio de Guanarteme, etc.), no es hasta la década de 1940, una vez acabada la guerra civil, con los cambios estructurales que conlleva, cuando el problema se desvela desafiante a las autoridades del «nuevo orden».

La ciudad de Las Palmas tiene, en 1940, 120.000 habitantes. Con la incorporación muy traumática de las islas a la economía moderna en condiciones de dependencia, la población aumenta a un ritmo espectacular hasta alcanzar los 360.000 habitantes en 1980. Pero si la población se multiplica por tres, mayor todavía resulta el incremento de la ciudad compacta que pasa de tener 300 hectáreas en 1940 a alcanzar 1.400 hectáreas en 1980, con una razón

de crecimiento de 4,5 en cuarenta años. Datos reveladores de que en el desarrollo de la ciudad de Las Palmas no se ha seguido un proceso evolutivo normal, sino que nos encontramos ante un verdadero salto histórico sin precedentes desde los momentos fundacionales y ante los cuales es lógico suponer que toda la ciudad, toda su sustancia constitutiva habrá sufrido transformaciones importantes.

En efecto, inmediatamente antes de 1940, la ciudad de Las Palmas, aún en continua evolución, presentaba aquellas características que las transformaciones del siglo XIX han introducido de forma permanente en nuestro concepto de ciudad: la continuidad del espacio público en una malla viaria jerarquizada, la legibilidad de centralidades, el principio de organización por recorridos, el valor monumental de los edificios públicos y equipamientos, el establecimiento de modelos de asentamiento residencial con superposición de funciones residenciales y colectivas, etc., y que hoy, cuarenta años después, no se encuentra de ninguna manera en la ciudad compacta y difícilmente si distinguimos entre centro y periferia.

Interesa en este momento, para comprender la influencia del «problema de la vivienda» en el salto histórico de la ciudad, recordar cómo estaban constituidos en Las Palmas estos modelos de asentamiento residencial consolidados en sus cuatro siglos de existencia y que en definitiva repetían, aunque en condiciones materiales y sociales diferentes, los mismos conceptos residenciales que en muchas ciudades europeas.

La morfología residencial de la ciudad se había constituido, desde la fundación, sobre manzanas rectangulares, en torno a recorridos fundamentales y en las que la edificación, en situación periférica, dejaba una zona central para huertas y corrales, que a lo largo del tiempo se va colmatando y ocupando al tiempo que se subdivide la propiedad del suelo, para albergar edificaciones cada vez de menor dimensión.

En el siglo XIX para los ensanches y ampliaciones de la ciudad se ha llegado ya a un cierto modelo consolidado de establecimiento residencial caracterizado por la utilización de la parcelación como instrumento fundamental, y con una recurrencia abrumadora a un tamaño de parcela muy próxima a 8 x 20 metros, como «parcela ideal», fruto de la experiencia de muchos años, dentro de la cual pudieran tener cabida las tipologías edificatorias más usuales.

Esta referencia inevitable de la «parcela ideal» a las tipologías edificatorias se realiza mediante la limitación y la exclusión de todo el posible elenco de tipologías conocidas a unas pocas, que se repiten sistemáticamente:

- a) La vivienda unifamiliar entre medianeras de una sola planta conocida como «casa terrera».
- b) La vivienda plurifamiliar (una vivienda por planta) por repetición vertical de la anterior, pero muy limitada en cuanto al número de plantas por el pequeño tamaño de la escalera y otras condiciones tecnológicas.

c) La combinación de las anteriores con local comercial en el bajo, que no es en sí misma una tipología distinta en tanto que el local es un subproducto de la vivienda superior.

Es decir, en general, esta parcelación tiende a excluir las tipologías de vivienda colectiva ya sean casas de venta «mietkaserne», «höfe» o «corralas», así como el «palacio burgués», y constituye un sistema que se estabiliza en el tiempo hasta alcanzar la guerra civil.

Esta parcelación da lugar a una codificación precisa del espacio urbano en la cual el espacio público está claramente definido por la parcelación y no al revés, al igual que la manzana, y donde las funciones no residenciales se integran por competencia con la función residencial, y aquellas que no puedan competir se instalarán en los bordes de la ciudad o en el suelo intersticial.

Además las tipologías edificatorias seleccionadas por la parcelación coinciden plenamente con la repetición vertical de una tipología de vivienda dominante en la ciudad, la vivienda con corredor lateral perpendicular a la fachada y patio al fondo, que puede encontrarse tanto en la vivienda burguesa como en la obrera, con las necesarias variaciones dimensionales y en tanto que no es una verdadera tipología, es decir, nacida de las condiciones distributivas o funcionales, sino fruto de una experiencia de máximo aprovechamiento del terreno, expresan un equilibrio estable a lo largo del tiempo, una permanencia característica de la ciudad, entre parcela y tipología de vivienda, que da lugar a una determinada morfología urbana.

Esta resistencia o rigidez del tejido tradicional a albergar tipologías de vivienda colectiva de forma generalizada, hace que cuando a partir de 1940 ésta llega a introducirse por imperativos del «problema de la vivienda», el impacto de la transformación sea mayor en cuanto se presenta como innovación radical a la forma de la ciudad.

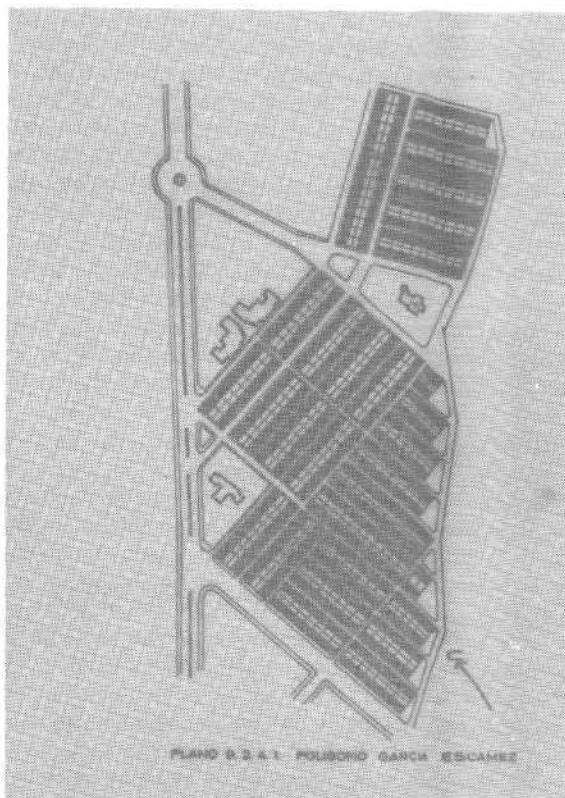
En Las Palmas, en respuesta al problema planteado, se construyen desde 1940 hasta 1980 del orden de 40.000 nuevas viviendas en cualquiera de sus modalidades: vivienda económica, ultrabaraña, albergue, de renta limitada, de promoción directa, de protección oficial, etc. La enorme importancia de estas cifras se desprende de su comparación con el número de viviendas existentes en 1950, según el censo municipal, que era de 26.701, lo cual sería por sí suficientemente significativo de la inflexión revolucionaria que sufre la evolución urbana, si no fuera porque todavía adquiere mayor importancia la utilización masiva de la tipología edificatoria de vivienda colectiva en bloque lineal, que como se ha dicho es un elemento nuevo en la ciudad.

LAS DIFERENTES ETAPAS

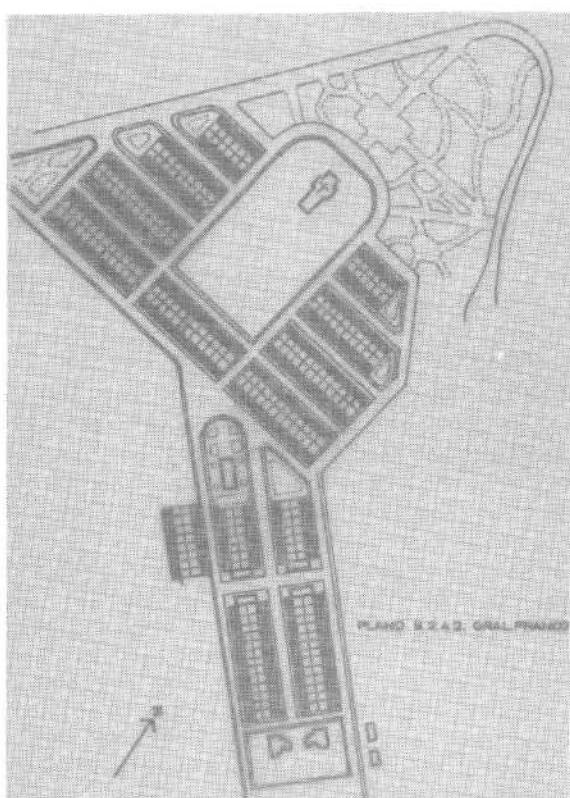
Haciendo un breve recorrido temporal se pueden distinguir diferentes etapas caracterizadas por la naturaleza y objetivos de su gestión:

Primera etapa: 1942-1956

Se distingue por la preponderancia absoluta de la gestión pública (no hay una sola actuación



PLANO B-3-A-1. POLÍGONO GARCÍA ESCÁMEZ



PLANO B-2-A-2. ORIAL FRANCO

privada), que fundamentalmente se mueve por objetivos políticos para solucionar el grave «problema de la vivienda».

En principio era el mando económico (1941-1946), personificado en el Capitán General García Escámez, quien tomaba la iniciativa política de construir viviendas para ex combatientes con el doble objetivo de reducir la enorme demanda que podía derivar en conflicto político y mitigar el paro obrero, y quien se encargaba de coordinar y movilizar a los demás organismos oficiales y municipales.

Es característico de esta etapa la implicación constante del Ayuntamiento en las operaciones oficiales, con lo que se garantizaba la instalación y mantenimiento posterior de los servicios públicos elementales (agua, luz, alcantarillado), o bien la localización de las intervenciones en «ensanches» y «urbanizaciones» ya existentes.

En 1950 se crea el Patronato «Francisco Franco», organismo dependiente del Gobierno Civil de Las Palmas, y que en los treinta y dos años de existencia (recién disuelto, aunque desde 1975 no se le conoce actuación alguna) ha sido el principal responsable de la catastrófica situación actual de la ciudad de Las Palmas, con actuaciones desgraciadas que hipotecan el futuro de la ciudad para muchos años.

De 1954 data la primera intervención de la OSH conocida (los grupos «Sanz Orrio», «Suárez Franchy», «Nuestra Señora del Pino», «Cabrera Ortega» son todos de este año, con un total de 876 viviendas), que, quizás, por la poca entidad de sus operaciones mantiene en toda su actividad un tono mucho más discreto, y con su estrategia de actuar

por pequeños grupos apoyados en la estructura urbana ya consolidada, consigue insertarse sin ruptura en el desarrollo «natural» de la ciudad.

Mientras tanto, la iniciativa privada, alejada de la construcción de viviendas «de renta reducida para los productores asalariados del campo y de la industria», por su baja rentabilidad se concentra en la ciudad baja en la construcción de viviendas de tipo tradicional.

Segunda etapa: 1957-1963

Comienzan a aparecer las primeras operaciones privadas. El marco institucional español había cambiado sustancialmente con un paquete de medidas, por una parte, que intentaban estimular como nuevos protagonistas del desarrollo urbano a los promotores privados. A tal efecto se promulgó la Ley de Viviendas de Renta Limitada (1954), así como el primer Plan Nacional de la Vivienda (1955) y se creó un departamento ministerial especial para este problema: el Ministerio de la Vivienda (1957). Por otra parte, en 1956 se había aprobado la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que regulaba de forma clara las intervenciones tendentes a la creación de nuevo suelo urbano, exigiendo una planificación previa.

En Las Palmas se redactó rápidamente (los primeros trabajos datan de 1960 y su aprobación definitiva de 1962) un Plan General de Ordenación Urbana, al amparo del cual surgen las primeras promociones privadas planteadas «S. Francisco», «Las Chumberas». Sin embargo, el mayor peso en la construcción de viviendas lo sigue llevando la promoción pública, a la que, paradójicamente, no se le exige el planeamiento previo.

El tipo edificatorio de «bloque» se generaliza, y salvo las actuaciones tardías de la Obra Sindical del Hogar, el tipo de asentamiento es inevitablemente el polígono. La incorporación de la iniciativa privada a la construcción masiva de viviendas tienen como consecuencia, en cuanto a la relación vivienda-equipamiento, un renovado interés por los equipamientos rentables, los locales comerciales, que comienzan a aparecer en los bajos de las viviendas, y aunque sea como subproducto rompen la rígida división funcional anterior.

Tercera etapa: 1964-1968

Es una etapa fundamentalmente dominada por la iniciativa privada en la que la promoción pública de viviendas tiene un valor residual político en base a la inercia de las etapas anteriores con carácter propagandístico (campañas de Navidad del Patronato «Francisco Franco»).

Las expectativas despertadas por la clasificación del suelo y reglamentación de la edificación del Plan General de 1962 se concretan en una gran actividad edificatoria, casi siempre con planeamiento previo. Su momento álgido lo marca la aprobación del Plan Parcial del Suroeste (1964) y el proyecto de urbanización del Miller Bajo (1965), ambos de iniciativa privada, en el que comparten el beneficio un gran número de pequeñas y medianas empresas constructoras que se subdividen la operación en actuaciones de tamaño medio que tienen como marco de referencia coordinador el Plan Parcial. Como consecuencia de ello, el local comercial, como forma de mejor aprovechamiento de las plantas bajas, toma carta de naturaleza en todo el período, pero los equipamientos no rentables directamente y que requieren gran consumo de suelo (aparcamientos, zonas verdes) se mantienen con gran precariedad o se reservan a la actuación municipal.

Cuarta etapa: 1969-1975

Este período se caracteriza por el nuevo lugar en que se sitúa el rol de la iniciativa pública, que desiste definitivamente de resolver el «problema de la vivienda» en competencia, como hasta ahora venía sucediendo, con los operadores privados. Se trata ahora de que la iniciativa pública ayude a la privada en el control de los costes de producción, con la política definida por la Dirección General de Urbanismo con el término de «preparación del suelo». (El Decreto sobre las Actuaciones Urbanísticas Urgentes es precisamente de 1970.) Es decir, en definitiva, se trata de que la Administración posibilite a la iniciativa privada el mantenimiento de la tasa de beneficio del capital productivo, frente a los intentos de erosión por parte de la renta del suelo o del capital fundiario.

Se realizan así por el Instituto Nacional de Urbanización los grandes polígonos de «San Cristóbal», «Cruz de Piedra» y finalmente «Jinámar», corriendo a cargo de la iniciativa pública la gestión y urbanización de los terrenos y ofertando a los agentes privados suelo urbanizado para la construcción de viviendas. Ello comporta algunos efectos

positivos con respecto a la etapa anterior, en cuanto la administración se asegura –construye– el control técnico de las infraestructuras y reservas de suelo para equipamientos, con un cierto valor de ejemplaridad para la iniciativa privada en cuanto a calidades y estándares.

En cuanto a esta última, se observa en el período un cierto grado de concentración en grandes operaciones («La Paterna», «Feria del Atlántico»), frente a las cuales el pequeño empresario no puede competir. Sin embargo, hay que hacer notar que este tipo de gran actuación mejora algo la calidad urbana de los asentamientos, aunque sea siempre dentro de la ideología del polígono.

Quinta etapa: 1976-1982

Etapa de absoluta recesión, donde fundamentalmente se continúa el desarrollo edificatorio de los grandes polígonos de la etapa anterior. Sin embargo, hay algunos indicios de reactivación tardía por parte de la iniciativa privada «Nueva Paterna», «Casablanca III».

EL DETERIORO DISCIPLINAR

A lo largo de todo el período estudiado se observan en las realizaciones de la iniciativa pública, significativos cambios en la ideología que informa las respuestas al «problema de la vivienda», variaciones que habrán de tener relevante importancia en el desarrollo urbano de la ciudad, en la medida en que la iniciativa pública tiene carácter de ejemplaridad, cuando no es directamente orientadora (por medio de las estrategias de utilización del capital desvalorizado), de las actuaciones privadas.

En las realizaciones de la primera etapa, promovidas directamente por el Mando Económico, que coincide con lo que desde el punto de vista de la economía española, se conoce como período de «autarquía», la ideología urbanística que las inspira está muy cerca de los principios de la «ciudad falangista».

Como Terán hace destacar, la ciudad falangista, aunque de forma a veces inconfesada, a veces al contrario, explícitamente citada, no hace sino continuar la tradición racionalista europea que en España había encontrado su soporte político en la República, añadiéndole una retórica grandilocuente y algunos elementos arquitectónicos, palacios, plazas mayores, iglesias, que generalmente no se llevaron a la práctica.

Así no es de extrañar que en la primera operación de todas, la colonia «García Escámez» en los terrenos todavía rústicos de Escaleritas, se puedan encontrar las constantes más significativas de las colonias suburbanas del racionalismo centroeuropeo. Casas bajas, de una sola planta, en hilera, con jardín o huerta posterior.

Independientemente de su valor estratégico como colonización de la meseta que habría de dar lugar a la llamada «Ciudad Alta» y cuya historia concreta es conocida –cesión gratuita de una parte de la finca para la construcción de viviendas económicas por parte del propietario del suelo, a

cambio del trazado y ejecución de la vía de acceso (avenida de Escaleritas) por parte del Ayuntamiento, con lo que se conseguía poner en valor el resto de la finca- la colonia «García Escámez» tiene valores urbanísticos evidentes, muy por encima, como se demostrará posteriormente, de las capacidades reales con que el capitalismo español de posguerra habrá de enfrentarse al problema de la vivienda.

La actuación se plantea como autosuficiente -colonia suburbana- proyectándose y construyéndose por el Ayuntamiento, un mercado, una iglesia en la plaza central, y dos grupos escolares, uno para cada sexo.

La trama viaria es regular y jerarquizada, según los accesos principales, con una preocupación evidente de crear calles urbanas a escala de la edificación de una sola planta. Es decir la relación entre el espacio público y el espacio privado se mantiene como en la ciudad histórica creando fachadas continuas y orientando la edificación según la dialéctica entre fachada principal a la calle y fachada posterior al jardín interior fuera de la vista. Ello dará lugar, posteriormente, a un desarrollo incontrolado de la edificación, que lleva a la desaparición actual del tipo. Es evidente también, aunque contradictorio, la preocupación por la orientación de la trama viaria y la mayor parte de la edificación según el eje heliotérmico, en los más puros principios del racionalismo, y coincidiendo con la orientación de la trama del barrio de Schamán, actuación anterior a la guerra civil, que parece ejercer desde su lejanía una influencia decisiva, lo que confirma su carácter estratégico de colonización, en cuanto crea las bases de una trama ortogonal para toda la ciudad alta, sólo interrumpida por los accidentes topográficos de los barrancos.

De planteamiento similar es el grupo «General Franco», construido en la ciudad alta en la parte opuesta al anterior, es decir, en el lindero de Schamán, que si bien se emprende casi al mismo tiempo que la colonia «García Escámez», dificultades administrativas con respecto al proyecto retrasan el comienzo de la construcción de viviendas hasta 1945. Colonia autosuficiente, con énfasis sorprendente en los equipamientos colectivos (grupos escolares, mercados, iglesia y parque), y trama regular con vivienda unifamiliar con huerta posterior, son las constantes que se mantienen con respecto al proyecto anterior. Sin embargo, la trama nada tiene que ver con el resto de la ciudad ni con la proximidad del trazado de Schamán, con el que linda por uno de sus lados, sino que se desarrolla abstractamente como aprovechamiento de un terreno residual, si bien su localización juega un papel estratégico idéntico con respecto a la colonización del propio barrio de Schamán. Por otra parte el tipo edificatorio pasa de una a dos plantas en su gran mayoría, aunque se siguen conservando, en las esquinas, las viviendas de una sola planta.

Pero la declinación y abandono de este tipo de colonias sucede a finales de la década una vez finalizado el período del Mando Económico. En el

año 1946 en el polígono «General Franco» se había construido una primera fase de 169 viviendas. Cuando en 1949 se toma la decisión de continuar la segunda fase se desarrolla con una modificación sustancial: se recorta la gran plaza de la iglesia para colocar en su interior dos manzanas de 3 a 5 plantas, construyéndose así viviendas colectivas tipo bloque hasta un total de 258, con lo que solamente en esta segunda fase se iguala el número de viviendas previstas para toda la actuación (276 viviendas).

En 1950 se crea por el Gobierno Civil el Patronato Benéfico de Construcción «Francisco Franco», como entidad constructora del Consejo Provincial de la Vivienda, que iba a marcar de manera decisiva el desarrollo urbano de la ciudad.

Con una mentalidad asistencial y de beneficencia, el Patronato comienza su actividad redactando un proyecto de 480 viviendas en la barriada de Schamán, que posteriormente y en diversas fases se ampliará hasta un total de 1.520 viviendas, en lo que se conoce como grupo «Martín Freire». Para ello se eligen 13 manzanas del trazado de la barriada de Schamán y se adapta a sus dimensiones una tipología edificatoria de bloque de cuatro plantas.

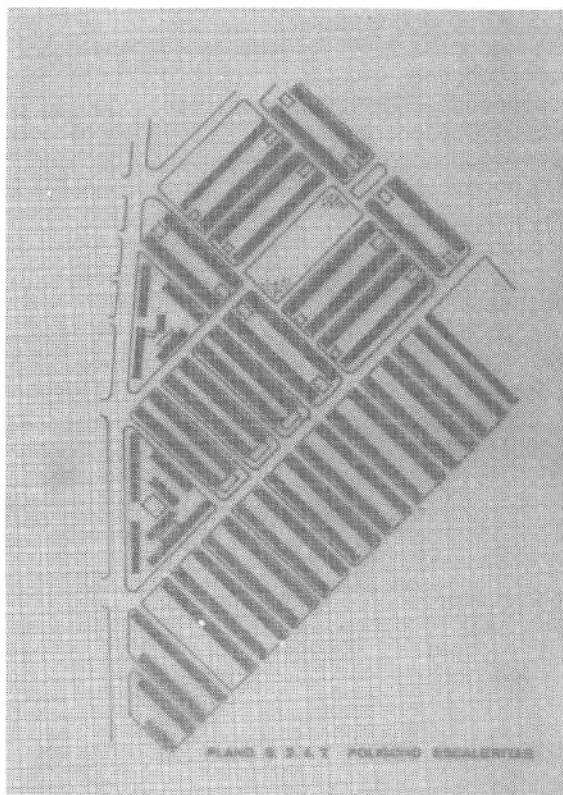
Se colocan dos bloques por manzana en sentido longitudinal dejando entre ellos un espacio colectivo dando lugar a un tipo de manzana abierta por dos de sus lados.

Los equipamientos colectivos desaparecen, pues si bien en el primitivo proyecto se disponían locales comerciales, en las fases sucesivas se suprimieron para edificar más viviendas.

La construcción del grupo «Martín Freire» tiene una consecuencia fundamental para el desarrollo posterior que es la reducción de la morfología urbana al bloque de viviendas. Si bien en este caso el bloqueo se adapta con acierto a una trama existente y ya trazada, lo que se pretende es evitar los costes de urbanización desentendiéndose de todo aquello que, formando parte de las áreas residenciales, no constituye vivienda en el sentido más restringido de alojamiento. Las infraestructuras y los equipamientos se dejan al azar en la esperanza de que otros agentes, principalmente el Ayuntamiento, se responsabilice de ello. Esta forma de proceder del Patronato se repetirá constantemente en todas sus actuaciones, con lo que a medida que éstas no se apoyan en trazados o infraestructuras existentes o en proyecto, el bloque, del que se reducen los atributos con que fue pensado en el movimiento moderno, a la naturaleza de «alojamiento», pasa a ser el elemento único de la operación y el único protagonista de la morfología urbana, con la cual guarda únicamente, y aun a veces, una relación topográfica.

Si por otra parte en el bloque de «Martín Freire» existe todavía una cierta preocupación formal, dentro de una mentalidad de beneficencia y con burdos elementos folklóricos, en las fases posteriores ello se pierde totalmente en la escasez de los medios económicos empleados.

Un buen ejemplo de ello es el polígono «Escaleritas» que se comienza a construir en 1958 y se



alcanza el máximo apogeo catastrófico en la zona de Las Rehoyas y Arapiles en 1962.

El polígono de «Escaleritas» mantiene todavía con respecto al de «Las Rehoyas» ejecutado posteriormente, una cierta impronta urbana, que se desarrolla a través de su trama viaria ortogonal, no sin grandes contradicciones. Los ejes principales se orientan según las direcciones principales señaladas en la «Ciudad Alta» por la urbanización de «Schamán», en un extremo, y del grupo «García Escámez», en el otro, que como se ha visto, predisponían un sistema generalizado de trama ortogonal para la ocupación de los terrenos de la meseta por donde había de expandirse la ciudad. Este sistema ortogonal quedaba atravesado por una vía diagonal, la avenida de «Escaleritas», que bien hubiera podido resolverse aprovechando las experiencias de otras ciudades pero que en la actualidad es un catálogo de diferentes planeamientos en los que, casi en ningún caso, se resuelve el problema principal de encuentro con la trama ortogonal, perdiendo toda concepción unitaria de tratamiento de una gran avenida.

Esta ortogonalidad de la trama viaria de «Escaleritas», apoyada en elementos sistemáticos anteriores, le confiere su carácter urbano, de continuidad urbana más exactamente, donde no existen soluciones de borde que tiendan a cerrar un ámbito concreto, puesto que a mi juicio las modificaciones en la fachada de la avenida de «Escaleritas» se deben más al problema geométrico de encuentro, que a intenciones de delimitación de fronteras.

edificación y la trama viaria, evidencia la quiebra del momento disciplinar, donde no hay ya reglas fijas válidas que avalen procedimientos seguros,

sino que se dan por lo menos cuatro soluciones distintas y entre sí contradictorias.

Una primera solución donde el bloque lineal, igual que en algunos momentos brillantes del Movimiento Moderno, se dispone perpendicularmente a la vía principal y equidistantes entre sí. Pero solamente a un lado del eje principal.

Otra segunda solución más perfeccionada que la anterior, al otro lado de la vía principal, en la que la jerarquía de ésta se resalta retranqueando los bloques mediante un cuerpo bajo destinado a equipamientos y que ofrece a la vía principal una fachada continua uniendo los testeros de los bloques perpendiculares.

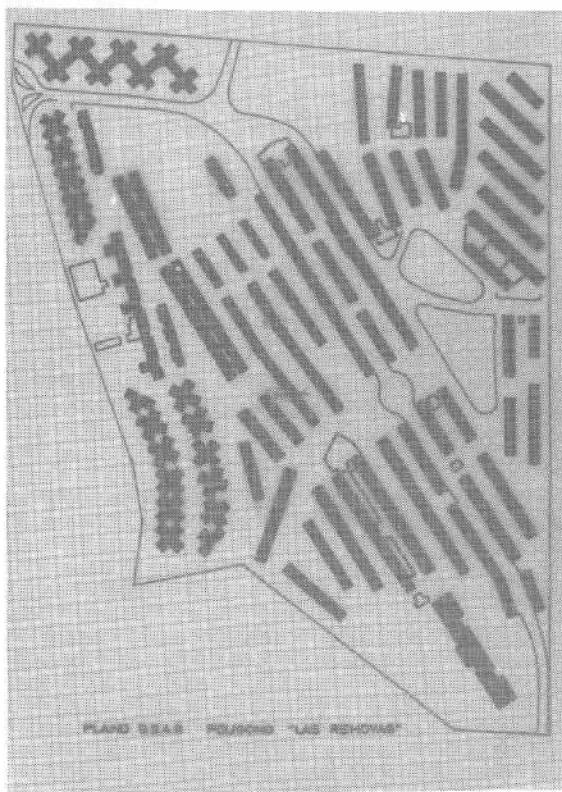
La tercera solución señala ya una total indiferencia a la jerarquización viaria, pudiendo el bloque ser perpendicular o paralelo, y su única preocupación se centra en cerrar los extremos de los espacios libres interbloques con edificaciones bajas de equipamiento.

La cuarta solución, si de solución puede hablarse, es la de las manzanas triangulares que resultan del encuentro de la trama rectangular con la gran vía diagonal, donde las preocupaciones por constituir fachadas paralelas a calles se destruyen por la avidez en la ocupación más rentable del suelo y los resultados son diferentes en cada caso y en ambos francamente deplorables.

Es importante también señalar la evolución que sufre, en el polígono «Escaleritas», el espacio interbloques en relación con el espacio público, a lo largo de su construcción, importancia que se evidencia en la existencia de un «dentro» y un «fuera» y en la propia orientación del bloque en cuanto a un «delante» y un «detrás».

En la primera solución, la más antigua, el espacio interbloques se deja abierto con evidentes intenciones de constituirse en espacio público peatonal en la otra. Ello determina que los tratamientos de ambas fachadas sean similares, salvo en los portales de acceso que se orientan a la vía rodada, en cuanto a materiales, huecos, etc. La tendencia hacia la apropiación privada de esos espacios por parte de los habitantes de las plantas bajas, hace que en las siguientes fases se plantee una separación más radical entre espacio público y espacio privado, acortando por una parte su dimensión y cerrándolo por uno o dos extremos (solución dos y solución tres) de tal manera que se pierde su concepción de espacio público para convertirse en espacios comunitarios –patios de vecindad-. Con respecto al bloque ello tiene las consecuencias de una diferenciación neta entre fachada principal y fachada posterior, en cuanto a la localización diferente de los espacios nobles (en la fachada principal) y los espacios de servicios, cocinas, tendederos, etc. (en la fachada posterior), con la correspondiente diferencia en los tratamientos de materiales, revestimientos, etc.

Los equipamientos, salvo los pequeños locales comerciales rentables para el promotor, no se proyectan. Prevalce ya como con el «Martín Freire» la idea de polígono como mera cantidad de vivienda y los que actualmente existen fueron construidos mucho más tarde por el Ayuntamiento.



en los solares, en que por determinadas circunstancias, no se había edificado el bloque de viviendas previsto.

El punto álgido de la quiebra disciplinaria en cuanto a carencia de criterios fijos y una sistemática de procedimientos para enfrentarse al problema de nuevas partes de ciudad para la vivienda económica está representado por el polígono de «Las Rehoyas», también conocido por «Los Arapiles».

El primitivo Plano de Urbanización de 1958, que se modificará continuamente durante la ejecución de las obras, quedando su valor reducido a mero esquema indicativo, plantea ya una autonomía morfológica absoluta con respecto al resto de la ciudad, quizás porque los terrenos seleccionados para la construcción, son terrenos marginales en bordes de barranco, con pendientes mayores del 50 por 100, poco aptos para la urbanización y su planteamiento obedece más a criterios de Regiones Devastadas o instalaciones provisionales para damnificados en las catástrofes, que a auténticos planeamientos urbanísticos, que confieran a la edificación un carácter que vaya más allá del mero alojamiento ultraeconómico.

El único elemento morfológico de referencia en la ladera es la mera edificación que tiende a adaptarse torpemente a la topografía del terreno. La trama urbana se pierde y es difícil de distinguir, dentro del espacio no edificado, lo que es espacio público de que no lo es, no existiendo una separación neta entre los dos, tanto es así que en muchas ocasiones la calle –actualmente pavimentada– presenta diferentes anchuras para adaptarse a los espacios entre alineaciones de los bloques. Es decir

la calle es un resultado de la adaptación de los bloques lineales a la topografía del terreno.

La solución tipológica refuerza la idea de crisis disciplinaria, cuando se mezclan sin ningún criterio el bloque lineal de dos viviendas por planta, la torre de planta en cruz con yuxtaposiciones casuales, la triple crujía con patios interiores, etc.

El equipamiento que figura en el Plano de Urbanización nunca se llegó a construir y por vía de la necesidad se sustituyó por algunos pequeños locales comerciales en los huecos resultantes de una mala adaptación al terreno, de forma asistématica y casi clandestina.

En definitiva ni la elección del terreno, ni la estructura viaria, ni la selección topológica, ni la orientación de los bloques, ni los estándares de equipamiento y servicios, tienen nada que ver con las reglas disciplinarias que el Movimiento Moderno había puesto a punto para la construcción de barrios de viviendas económicas, convirtiéndose el polígono de «Las Rehoyas» en una aglomeración «espontánea», es decir, sin reglas de ordenación, de viviendas masivas, pura y llanamente.

Mucho más interesantes bajo el punto de vista disciplinario resulta la actuación de la Obra Sindical del Hogar, que como se ha avanzado ya, mantiene, en todo este período de primacía de la iniciativa pública en la construcción de vivienda económica, un papel secundario respecto al protagonismo del Patronato «Francisco Franco», y posteriormente al final de la década de los años sesenta se convierte en un agente, entre otros, constructor de viviendas en los suelos preparados y urbanizados por la iniciativa pública tipo polígonos de «Cruz de Piedra» o «San Cristóbal».

Nunca la OSH tomó la iniciativa urbanizadora, tanto en su sentido estrictamente material, como en el sentido teórico de proyección de «partes de ciudad», sino que al contrario trató de adaptarse, como un operador privado cualquiera de tamaño medio, a la existencia previa de «solares» urbanizados previamente, para la construcción de sus viviendas.

Además de la contradicción existente en que una iniciativa oficial hubiera de someterse al mercado libre de solares y al posible encarecimiento del producto final, la vivienda, que ello pudiera comportar, la OSH arrastraba otra contradicción cuyos intentos de resolución la hacen mucho más interesante desde el punto de vista de la disciplina.

Esta contradicción consistía en que las ordenanzas de viviendas de proyección oficial, que era el campo exclusivo de su actuación, imponían en la práctica la tipología edificatoria del bloque abierto, si no directamente si como consecuencia, al impedir las viviendas interiores, o viviendas cuyas habitaciones principales no estuvieran ventiladas a través de patios con unas dimensiones tales, que eran imposibles de conseguir con las ocupaciones del suelo del tejido urbano tradicional.

La manzana tradicional en Las Palmas, al no tener ordenanza de patio de manzana, encontraba su máximo aprovechamiento en el desarrollo de edificios entre medianeras, con poca fachada y sin

límite de fondo, desarrollándose las viviendas por medio de patios de ventilación de pequeñas dimensiones. Sobre esta trama la OSH debe intervenir con una tipología edificatoria de bloque abierto y si bien los resultados no son espectaculares –no es probable que los proyectistas fueran plenamente conscientes del problema– si se pone en evidencia, que es posible conseguir una calidad «urbana» basada en la continuidad del espacio colectivo, garantizada por un trazado previo, utilizando tipologías edificatorias de bloque abierto, pensadas para una autonomía con respecto a él, en donde se equilibran las exigencias de racionalidad en la vivienda con las tramas viarias de tipo tradicional.

El sesgo que en esta ideología urbanística marca la fase de aparición de lo que podría llamarse «grandes polígonos», es de relevancia fundamental para el desarrollo histórico de la ciudad de Las Palmas, tanto en sí mismo, como en el poder de ejemplaridad que para la iniciativa privada tienen los procedimientos técnicos que se implementan para su puesta en práctica.

Muy ligados a la ideología de los ACTUR, como se había avanzado, los grandes polígonos representan un repliegue de la Administración en política de viviendas a la «preparación de suelo urbanizado», considerado como el gran problema del que deriva su escasez, y dejando el campo específico de la construcción de viviendas casi en exclusiva al mercado libre.

La solución al problema así planteado requería intervenciones de gran magnitud, que es la primera característica y el primer problema atribuible a los grandes polígonos, en cuanto a por meras consideraciones de tamaño tienden a considerarse como autónomas del resto de la ciudad. Y ya no es aquella autonomía de equipamientos que la ideología del «neighbourhood» implicaba en intervenciones como la de «García Escámez» o la de «General Franco», sino una autonomía absoluta como ciudad alternativa, influenciada sin duda, salvando las distancias económico-sociales, por las «new towns» inglesas.

Esto es así, porque aun localizados algunos de ellos «S. Cristóbal», «Cruz de Piedra» en continuidad con la ciudad construida, su trama viaria está trazada con entera autonomía con respecto a la tradicional con la que sólo tiene algunos puntos de contacto –accesos– y resuelta únicamente en función de los puntos de vista de la ingeniería de tráfico, en la que los recorridos entre un origen y un destino son fijos y normalmente únicos, al contrario de las intervenciones públicas de la etapa anterior donde se intentaba una continuación de la trama urbana adyacente, con la consiguiente ambigüedad de recorridos propia de las ciudades anteriores al tráfico automóvil, pero que garantizaba en cualquier caso un cierto tipo de soldadura con la ciudad histórica.

Esta autonomía de la trama viaria conscientemente buscada conseguía el efecto de aislamiento de delimitación de un ámbito cerrado sobre sí mismo, que le confiere junto con su dimensión el carácter de ciudad alternativa, o por lo menos de ciudad alternativa residencial. Pero con los modelos más rigurosos del funcionalismo tardío (estamos a finales de los años sesenta), con separación estricta de funciones y sobre todo con la desaparición absoluta de la calle como espacio social y separando el concepto de vía del espacio entre alineaciones de la edificación.

En definitiva la edificación que tiende a ser cada vez más vertical para liberar más suelo para equipamientos y para las ideológicas zonas verdes concebidas como «pulmones» de la ciudad, tiende a separarse totalmente del soporte, que a su vez es autónomo respecto al de la ciudad tradicional, y tiende a convertirse en dominante y protagonista del conjunto.

La separación entre espacio público y espacio privado tan codificada en el tejido tradicional de las ciudades históricas, se ha esfumado y desvanecido en inciertos dominios de nadie, así como las funciones complementarias urbanas no encuentran su lugar jerárquico salvo de forma coercitiva –centros comerciales, talleres artesanos, equipamientos creativos, etc.–.

Puede decirse que a la vez que se ha consumado el deterioro definitivo del tejido tradicional de la ciudad, la nueva morfología urbana propuesta es mero resultado de la edificación, anulándose la riqueza de una bien planteada relación entre edificio y lugar, entre edificio individual y modelo de asentamiento, entre tipología edificatoria y morfología urbana, al deshacer toda la riqueza histórica acumulada de relaciones de mediación entre una y otra.

Es evidente que la «ciudad» se ha disuelto y el caso de Las Palmas dividido en dos partes antagónicas. ¿Qué se ha ganado a cambio? Todavía es pronto para hacer balance pero puede adelantarse que si el «problema de la vivienda» ha remitido notablemente, lo ha sido porque por el momento han cesado los grandes movimientos inmigratorios del campo a la ciudad; que si en los mejores casos de otros países se ha alcanzado para la vivienda masiva niveles de salubridad, servicios y equipamientos que eran impensables en el siglo XIX, en las ciudades pertenecientes a las áreas del capitalismo dependiente como Las Palmas, las viviendas han alcanzado niveles de miseria en cuanto a instalaciones, servicios y equipamientos.

No es extraño entonces que durante el mismo período se hayan construido en el municipio más de 5.000 viviendas clandestinas en régimen de autoconstrucción, que no pueden llamarse marginales en tanto que si bien lo son respecto a su localización extraurbana, no han hecho más que continuar con la tipología y modelos de asentamiento tradicionales.

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

Jesús Alvarez 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 parametres 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-

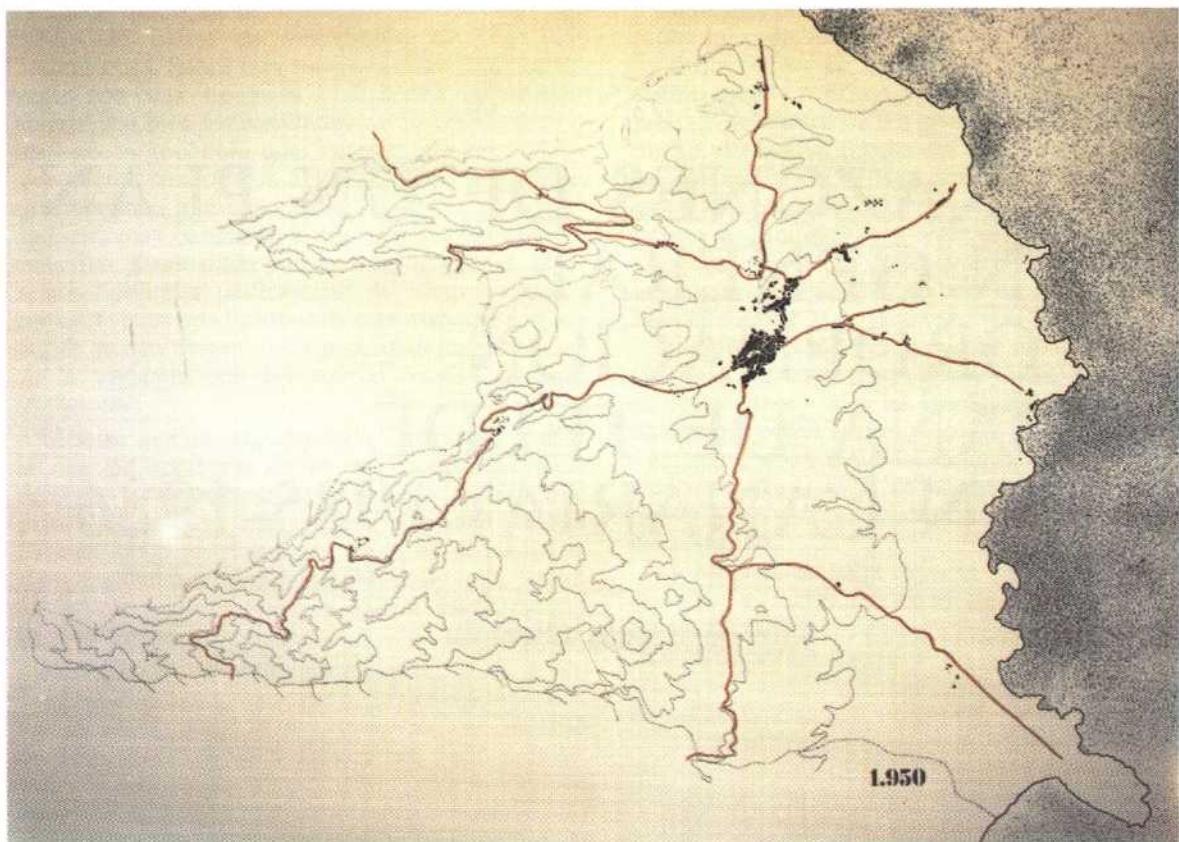


Figura 1. 1950. La ciudad como centro del territorio agrícola. Infraestructura elemental de flujo al centro recolector. Núcleos rurales ligados a la explotación. 50 a 200 metros franja útil, cultivo del plátano.

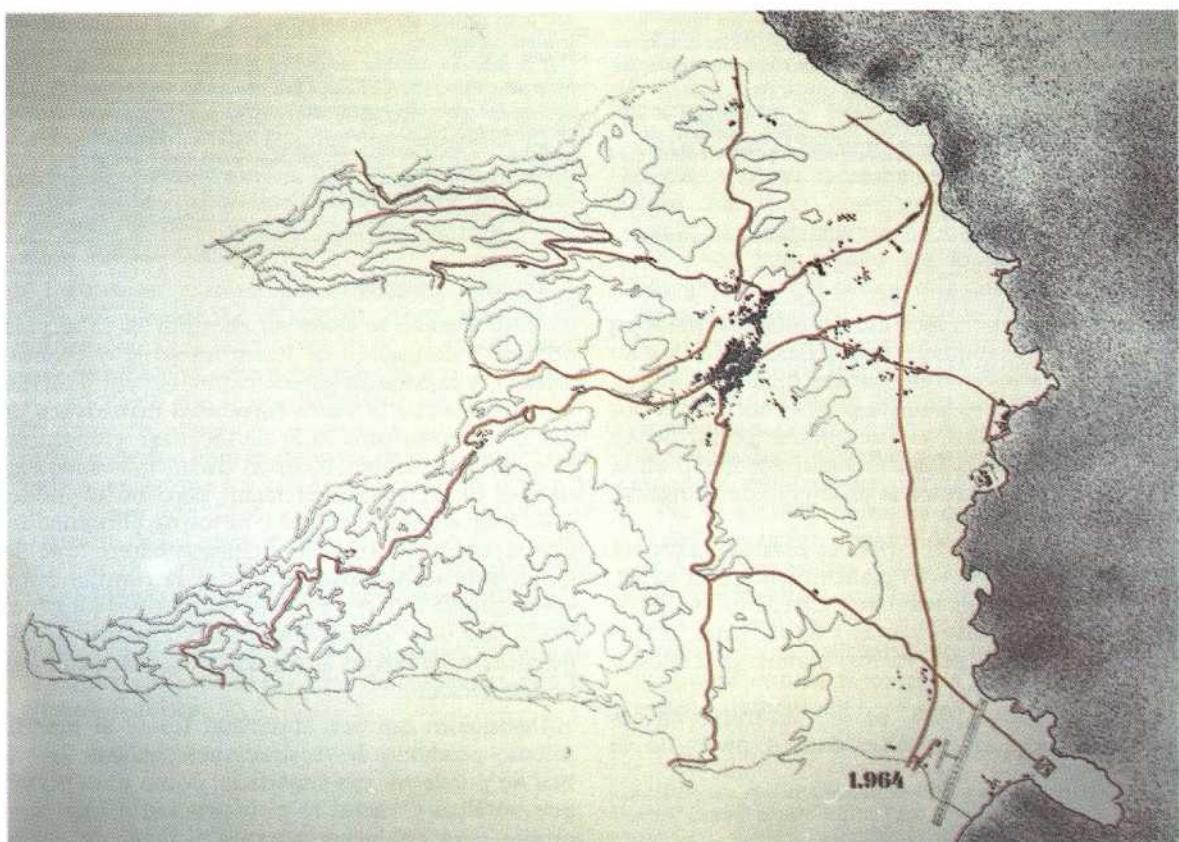


Figura 2. 1964. Aparición de las infraestructuras mayores (vía costera y aeropuerto). La edificación se organiza en torno a ellas. Aparición de la primera industria. La ciudad al margen de las relaciones del territorio.

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).

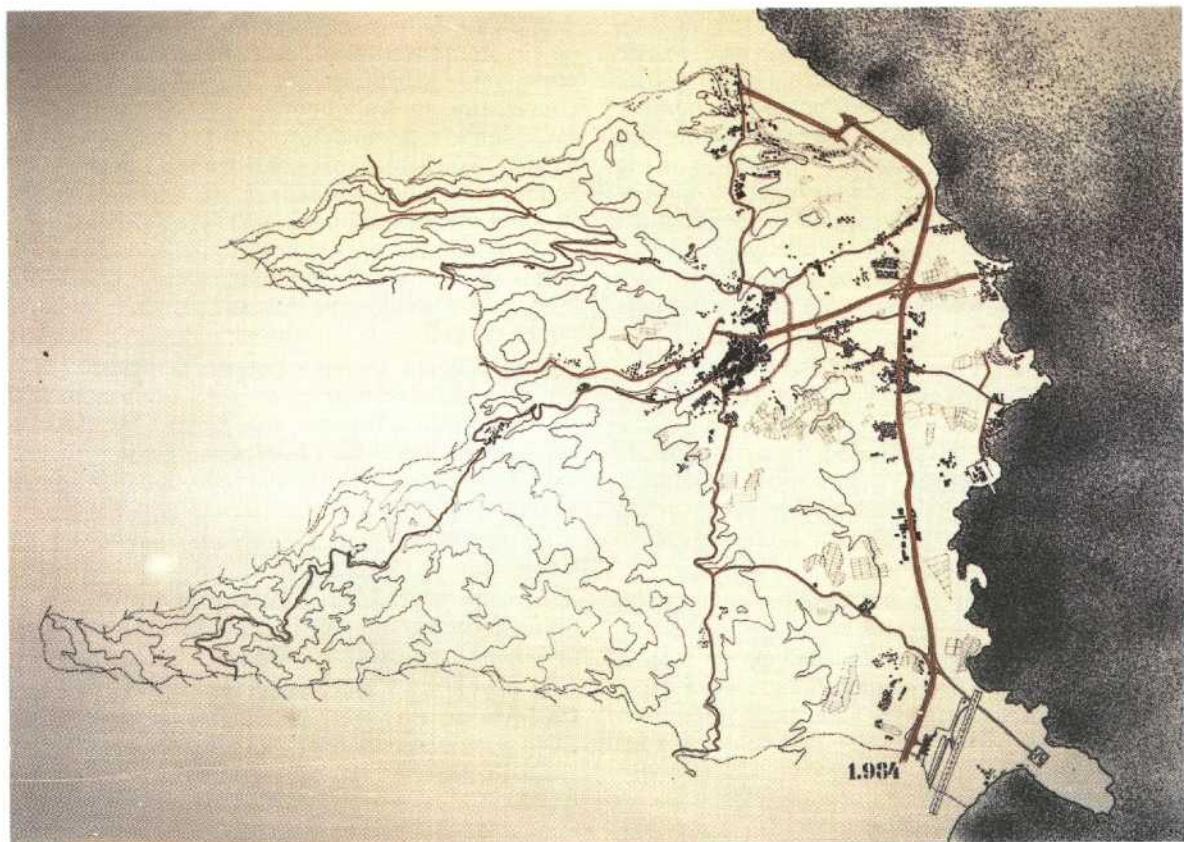
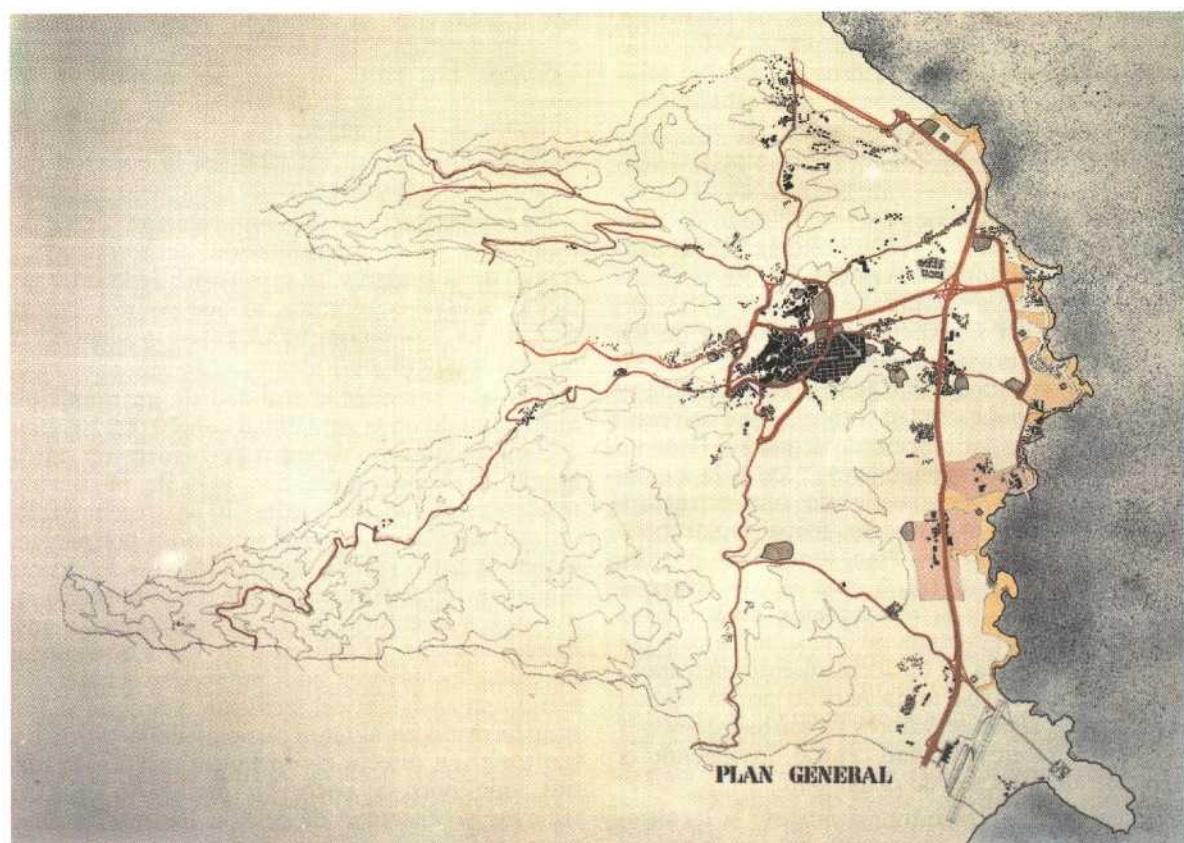


Figura 4. PLAN GENERAL. La ciudad central como elemento colector de los crecimientos. Recuperación de la ciudad como idea nodal. Crecimientos industriales localizados por infraestructura. Aprovechamiento de recursos turísticos mediante SUNP. Recuperación pública del área costera. Dotación de equipo básico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

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 isótropa 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 acríticamente, 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 reprojeción 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 evidenciar 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 rural 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 crecimien-
tos propuestos. Tra-
tamiento arqui-
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 disciplinaria 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 metropolitización 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 definen 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 aquélla 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 eliminanen 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 repartición establezca la participación de la propiedad en dicha recuperación.

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.

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.

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

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.

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

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 hacia 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, quizás 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.

Pero 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 comprender 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, quizás, 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 planteárselo.

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 confusionismo 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

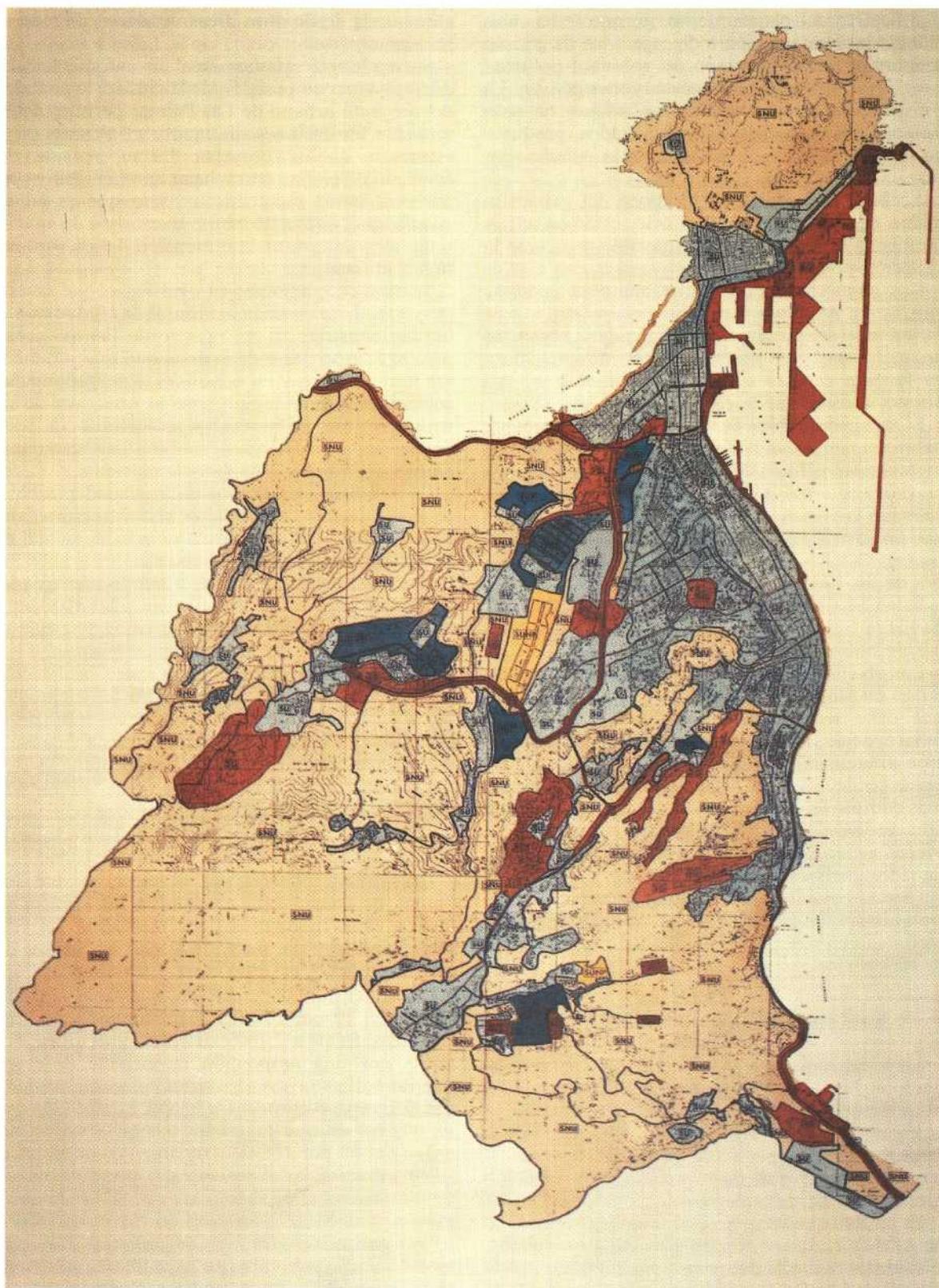
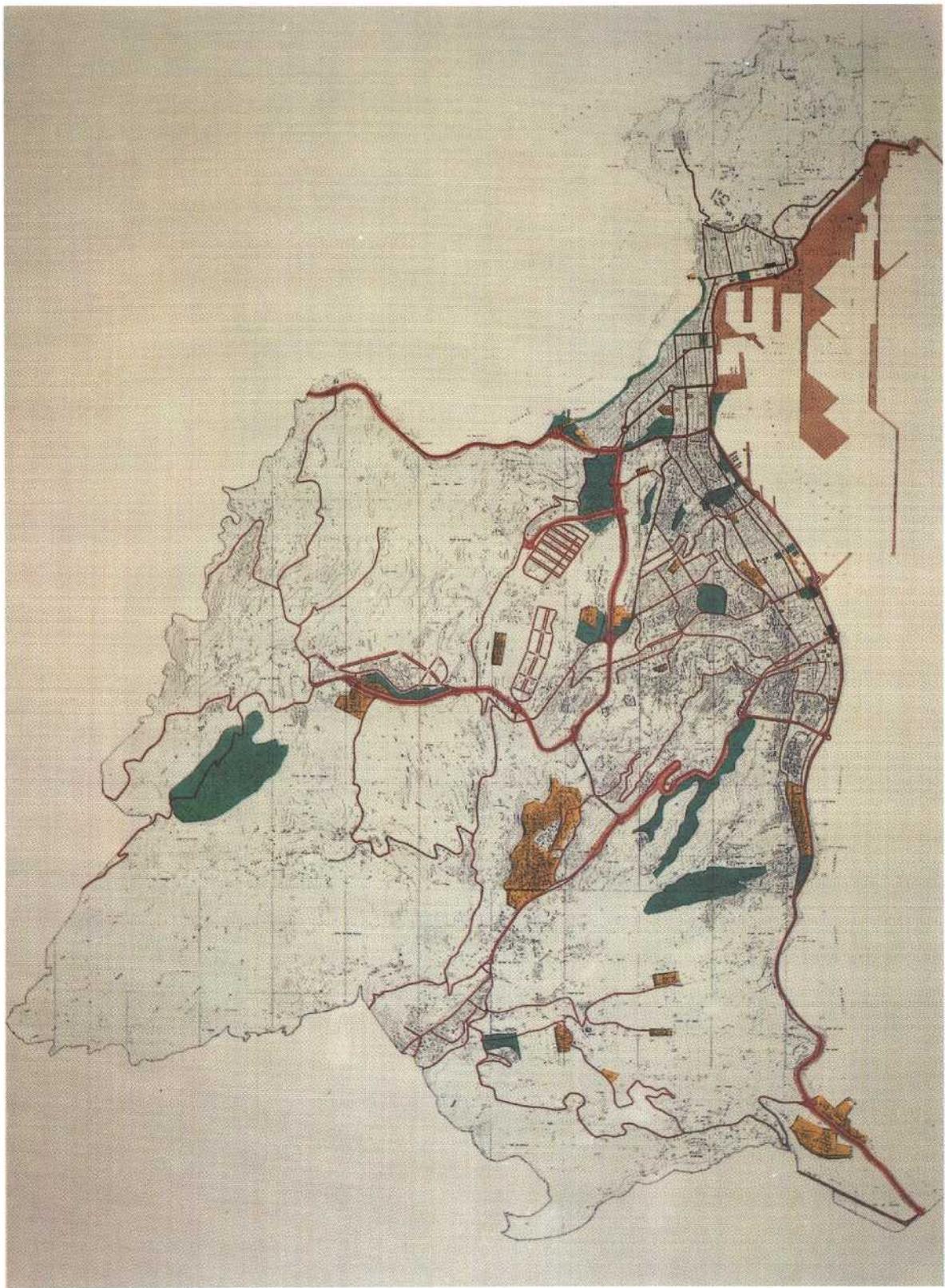


Ilustración 1. *Clasificación del suelo*

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

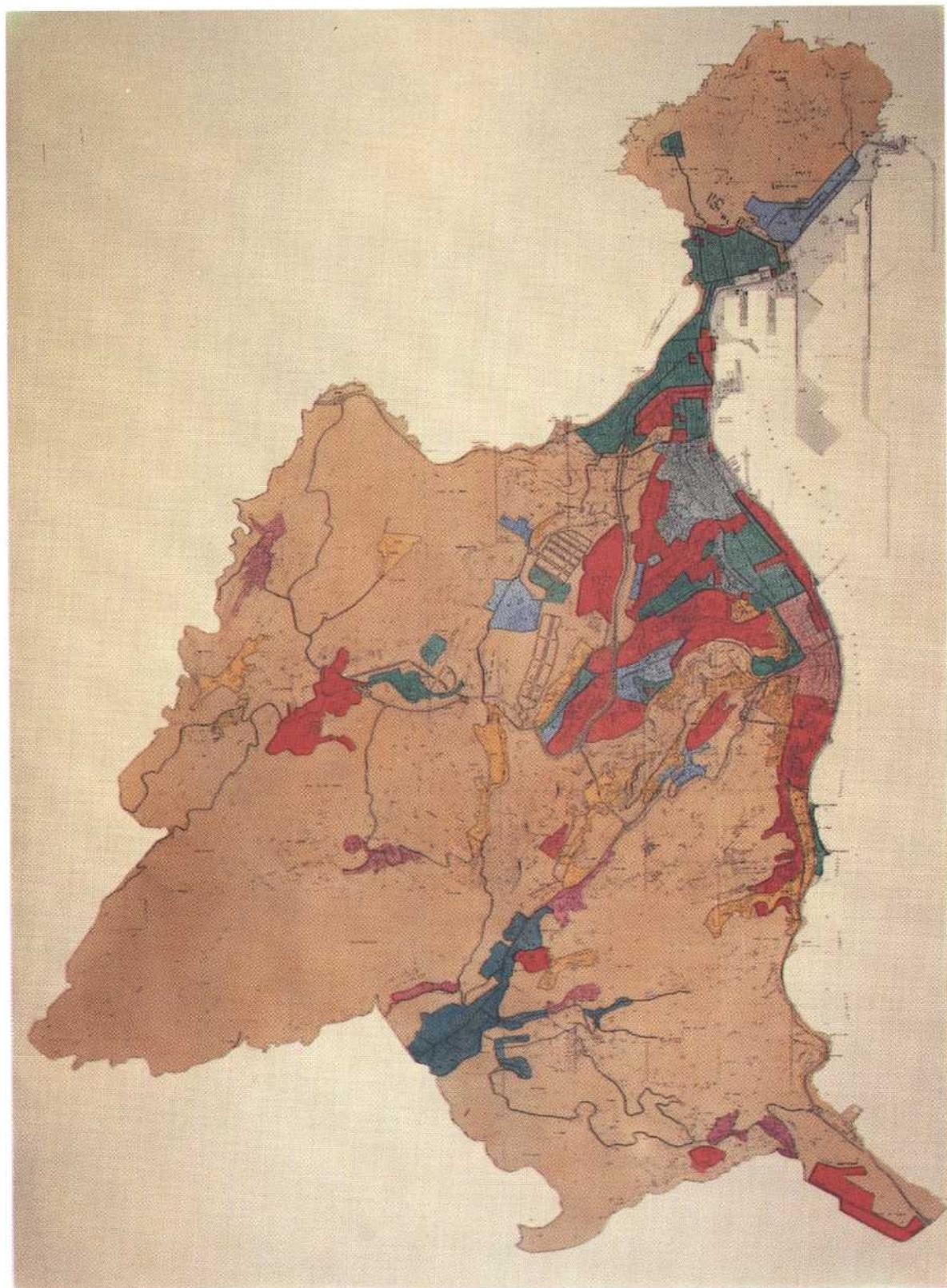


Ilustración 3. *Areas urbanas y áreas de protección*

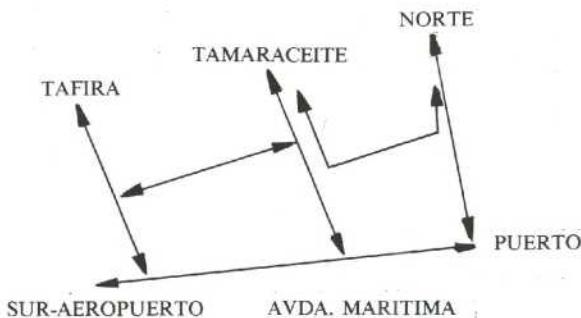


Ilustración 4. *Reestructuración de un núcleo rural: La Calzada*

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. *Areas 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 actuaciones

pasivas donde la actuación es básicamente protectiva, 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.

EL PLAN ESPECIAL DE REFORMA INTERIOR DEL CENTRO HISTORICO DE SANTA CRUZ DE TENERIFE. UN PLANEAMIENTO VIGENTE ⁽¹⁾

Germán J. Delgado Pérez

El Plan Especial de Reforma Interior de Santa Cruz de Tenerife, aprobado en el año 1982, pretendía de hecho transformar el centro de una ciudad que paulatinamente era invadida por una reedificación especulativa. Se trataba de poner fin a las imprecisiones, cuando no a las omisiones de un plano de volúmenes vigente desde 1975 y que permitía cualquier tipo de transformación.

En este artículo se relata el proceso de elaboración, con amplia participación de técnicos y juristas, los objetivos que se pretendían lograr y, por último, cuales fueron las circunstancias que hicieron que su eficacia se viese truncada por supuestos defectos formales, merced a la presión de los propietarios del suelo.

En la actualidad, el Plan General en fase de aprobación vuelve a recoger los principios de la propuesta, como vehículo legal de un nuevo intento de avanzar en el planteamiento.

La elaboración del Plan Especial de Reforma Interior del Centro Histórico de Santa Cruz de Tenerife, en adelante PERI, obedeció a la política de la Corporación Municipal destinada a poner freno al deterioro continuo de las condiciones ambientales y de vida urbana de su Centro Histórico.

La primera corporación democrática quería, de esta manera, poner fin a la política urbanística seguida hasta ese momento, regida casi exclusivamente por un aprovechamiento desmesurado de la capacidad edificatoria del suelo, propiciada por una especulación salvaje que no reconocía otros valores a la ciudad que los derivados de una inmediata rentabilidad económica.

Los antecedentes de esta nueva política se remontan a la elaboración y aprobación, en sesión

The PERI or Special Inner City Reform Plan for Santa Cruz de Tenerife: Planning against the Odd

The Special Inner City Reform Plan for Santa Cruz de Tenerife, brought in 1982 was intended to transform a city centre that had suffered the mayhem of creeping speculative re-building. It set out to clear up those imprecisions and omissions inherent in a plan as to volumes that had been in force since 1957 as this allowed for any sort of transformation.

The paper details the drawing up of this Special Plan and mentions the technical and legal professionals involved in this process. It goes on to set out the aims it was hoped to satisfy and then ends by explaining how teeth were drawn by legalistic quibbles as to form, quibbles backed by the owners of the real estate in question.

At present the General Plan for the city now being drawn up makes its own many of the guide lines basic to this previous attempt at giving a progressive city planning a legal basis.

plenaria celebrada el 17 de marzo de 1980, del Programa de Actuación Municipal. En ese programa ya se adelantaban algunos de los principios básicos de la política municipal acerca del Centro Histórico, llegando a precisar la necesidad de «... redactar en paralelo de forma urgente, Planes Especiales de Reforma Interior para la conservación de conjuntos histórico-artísticos ...».

Posteriormente, el Ayuntamiento acordó encargar un informe técnico-jurídico en el que se estudiara la problemática del Centro Histórico, desde el punto de vista arquitectónico, y desde los instrumentos jurídico-urbanísticos que permitieran abordarla con eficacia.

Este documento se materializó en un expediente, fechado en junio de 1980, denominado en con-

Germán J. Delgado Pérez es Arquitecto.

(1) El PERI del Centro Histórico de Santa Cruz de Tenerife obtuvo el primer accésit del concurso público convocado por la

Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo, para otorgar los Premios Nacionales de Urbanismo correspondientes a 1981, en el grupo I relativo a entidades. En dicha convocatoria, en el grupo I sólo se galardonó este plan.

junto «Informe Centro Histórico» (2) que incluía una memoria, doce planos de información, dos de propuesta y un informe jurídico. Suponía un estudio exhaustivo de la ciudad, y contenía la información y las orientaciones básicas necesarias para iniciar la redacción del PERI, respaldado todo ello por un detallado informe jurídico, elaborado por los profesores García de Enterría y Parejo Alfonso.

En el informe técnico se insistía en que:

«El problema del patrimonio arquitectónico y urbano de la ciudad de Santa Cruz de Tenerife no puede enfocarse únicamente desde parámetros de la simple conservación de la edificación histórica, sino que debe observarse, además, desde perspectivas que consideren la incidencia real de otros factores de tipo físico, ambiental, económico, urbanístico y jurídico. Sólo a través de la superposición de estos condicionantes puede llegar a una propuesta protectora del patrimonio viable y eficaz. Y esta perspectiva múltiple es particularmente necesaria en Santa Cruz, ya que su Centro Histórico está aún sometido a la constante transformación, fruto de su vitalidad urbana y de la confluencia de distintas estrategias e intereses urbanos.»

Y en el informe jurídico, se presentaba el Plan Especial de Reforma Interior como la figura del planeamiento adecuada para intervenir en el suelo urbano, con los fines expresados.

Consecuentemente con el proceso iniciado, el Pleno de 28 de julio acordó por unanimidad encargar la formación de un Plan Especial de Reforma Interior, de finalidad rehabilitadora del casco urbano, y protectora de los valores histórico-artísticos, tradicionales, arquitectónicos y medioambientales de la ciudad, que abarcase, en líneas generales, el área comprendida entre la ladera del macizo de Anaga, el barranco de Santos y su desembocadura y el mar.

Posteriormente, el 5 de septiembre, el Ayuntamiento acordó la delimitación del ámbito de planeamiento y la suspensión del otorgamiento de licencias en el mismo, al amparo del artículo 117 y siguiente del RPLS (3).

El 30 de septiembre, la Comisión Municipal Permanente dictaminó favorablemente la contratación del equipo redactor del PERI. Este equipo estaba compuesto por los arquitectos: Rafael de Cáceres Zurita, como director; Germán J. Delgado Pérez, Hugo Luengo Barreto, Alberto Luengo Barreto, José Trujillo La-Roche y Luis Abréu Fernández. A lo largo del desarrollo del trabajo se incorporaron otros profesionales que colaboraron en temas puntuales o sectoriales. Entre ellos estaban el ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, Manuel Fernández del Castillo Massieu, los abogados Eduardo Silgo Villegas y Luciano Parejo Alfonso, la profesora María Isabel Navarro Segura

(2) Este Documento se elaboró por un equipo de Arquitectos compuesto por Rafael Cáceres Zurita, Ricardo Fayos Mollet, Luis Abréu Fernández, Germán J. Delgado Pérez, Alberto Luengo Barreto, Hugo Luengo Barreto, Felipe Artengo Rufino, José Trujillo La-Roche, Sebastián Matías Delgado Campos y Carlos

y los arquitectos Juan Fernández Villalta y Carilla y Carlos Schwartz Pérez.

A partir de ese momento, comienzan los trabajos de redacción del PERI, que se irán elaborando por zonas con la finalidad de poder levantar la suspensión de licencias por fases, en la medida en que se hubiesen precisado suficientemente los parámetros del Planeamiento.

Las etapas establecidas fueron dos, la primera comprendía los barrios situados al oeste del eje Galcerán-Méndez Núñez, y la segunda, la comprendida entre esta última y el mar, cuyos Estudios Preliminares fueron aprobados el 22 de diciembre y el 18 de mayo, respectivamente. Procediéndose, en ambos casos, al levantamiento parcial de la suspensión de licencias, al amparo del artículo 120 del RPLS, excepto en las edificaciones sometidas a Normativa de Protección y en aquellas zonas donde aún no se había precisado en detalle el régimen urbanístico, o eran incompatibles con el Plan General vigente.

Posteriormente, el 28 de julio, es aprobado el Avance y finalmente, el 18 de septiembre, se produce la aprobación inicial, algo menos de un año después de que comenzara su redacción. Con esta aprobación se abrió un plazo de información pública durante el cual se presentaron alrededor de 150 alegaciones. Una vez estudiadas y hechas las oportunas correcciones, el Plan fue aprobado provisionalmente el 23 de junio de 1982 por el Ayuntamiento en pleno, y el 11 de octubre de 1982, por el Consejo Permanente de la Junta de Canarias.

Sin embargo, con la aprobación definitiva no acaba el complejo proceso de consolidación legal de un planeamiento que, después de sortear multitud de obstáculos y ser acosado a través de todos los medios de comunicación por diferentes sectores con determinados intereses, comienza su andadura a través de los tribunales, al ser interpuesto un recurso contra la aprobación y fallado desfavorablemente el mismo por la Audiencia Territorial de Tenerife.

Posteriormente, el Tribunal Supremo ratificó la sentencia de la Audiencia Territorial. No obstante, el Ayuntamiento de Santa Cruz, que aún parece asumir el viejo slogan «Santa Cruz para vivir», ha incorporado en la aprobación inicial de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana, los contenidos del PERI, profundizando en los mismos y resolviendo aquellos aspectos que un PERI no permitía.

Como se acaba de indicar en este desarrollo cronológico de la formación del plan, el ámbito del mismo se corresponde con el de la ciudad desarrollada hasta los años cincuenta, en la cual existía una estrecha relación entre el modelo de urbanización, la tipología edificatoria y el trazado de las calles.

La ciudad actual explica cómo la política urbanística desarrollada con posterioridad ha afectado

Schwartz Pérez, actuando los dos primeros como directores del equipo.

(3) Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley del Suelo.



Propuesta de ordenación



Panorámica aérea del centro histórico de Santa Cruz de Tenerife donde se aprecian los efectos del planeamiento desarrollista

de forma grave esa coherencia. Principalmente debido a la política de incremento de la densidad edificatoria y la no observancia de las características diferenciales de sus distintas partes.

La división de la ciudad en dos sectores con la finalidad de facilitar la gestión y desarrollo del Plan, se justifica metodológicamente a través del estudio del desarrollo urbano de la misma, pues el primero de estos sectores coincide con el desarrollo de la ciudad a partir de finales del siglo XIX, a base de modelos de urbanización cerrados (Duggi, Los Hoteles, Uruguay, Salamanca Chica, etc.), y el segundo coincidente con la ciudad planeada hasta finales del siglo XIX, con un modelo de crecimiento continuo, que incluye el primer ejemplo de ensanche planificado de la ciudad decimonónica, el Barrio de la Constructora.

Antes de la redacción del PERI, había en vigor, dentro del ámbito delimitado, un número de planes y proyectos de urbanización que durante más de veinticinco años se fueron redactando.

La base de todo ese planeamiento desigual e incoherente fue el Plan General de Ordenación Urbana, iniciado en 1951 y aprobado en 1957, después de la promulgación de la Ley del Suelo.

El desorden y la destrucción que suponen para la ciudad esa sucesión de planes culmina con la aprobación definitiva del Plano de Volúmenes, el 13 de noviembre de 1975, apenas siete días antes del fallecimiento del General Franco. A este precedieron el Proyecto de la avenida Bravo de Murillo (1962); la Modificación del Plan Parcial de la avenida Marítima y zona adyacente, con inclusión del Barrio del Cabo, conocido como Plan Parcial Cabo Llanos (1975); el Plan Parcial del Cuadrilateral (1956); el Plan Parcial de Angel Guimerá

(1959); el Plan Parcial del Centro Comercial (1966), etc.

El Plano de Volúmenes consistía en una memoria de apenas dos folios y un plano. Tenía como objetivo prioritario legalizar, mediante un documento aprobado, las reiteradas infracciones urbanísticas producidas respecto al Plan General de 1957. Contaba con el consentimiento y patrocinio del Ayuntamiento y su oficina técnica, y recogía la intención de incrementar la edificabilidad en las calles centrales y en las de mayores expectativas, aparte de consolidar las rupturas morfológicas de las manzanas a las que el Plan General dotaba de una altura homogénea. También pretendía cambiar las calificaciones de las zonas verdes del Plan General por edificables. De esta forma se construyeron la zona verde de la Muralla, bajo la calle La Marina, privando al barrio del Toscal de la visión del mar; la parcela donde hoy se ubica el Banco de Santander y la ocupada por el Banco Popular Español.

Pero anteriormente a la aprobación del Plano de Volúmenes, una nueva amenaza había comenzado a planificarse sobre el área metropolitana de Santa Cruz. Se había iniciado la redacción de un Plan General de Santa Cruz, La Laguna, Tegueste y El Rosario, conocido como Plan Comarcal, que después de diez años fue sometido a información pública y rechazada su aprobación por las corporaciones afectadas.

En este contexto se planteó la necesidad de un Plan destinado a resolver diferentes tipos de problemas. Corregir el proceso densificatorio. Dar coherencia a un planeamiento parcial desigual que producía en una misma realidad urbana dispares modelos de edificación y sistemas de actuación.



El PERI rescata la visión del mar para la ciudad

Establecer una política de protección urbana y edificatoria que plantease unas dotaciones urbanísticas de acuerdo con la capacidad de gestión municipal. Fijar una política de tráfico, no apoyada directamente en las operaciones de intervención sobre las calles. Redefinir los estándares y normativa higiénica de la vivienda. Y, finalmente, la necesidad de una nueva normativa general que tuviese en cuenta las especificidades de cada una de las partes de la ciudad.

Tomando como punto de partida estas necesidades, el PERI plantea como objetivo básico la mejora de las condiciones de vida urbana del Centro Histórico. Para ello se proponen, entre otras medidas: La corrección del proceso densificatorio; la protección de la estructura urbana del Centro Histórico; la protección de los edificios de interés histórico y arquitectónico; la mejora de las condiciones de habitabilidad de las edificaciones; el incremento de las dotaciones y zonas verdes; la racionalización del problema del tráfico, etc.

La corrección del proceso densificatorio se propone para recomponer el equilibrio de densidades, acercándolas a las propuestas del Plan General de 1957. Lo ajustado de las medidas planteadas, que van desde la supresión de los áticos y disminución de las alturas de la edificación con respecto al Plano de Volúmenes, hasta la mejora de los estándares de la vivienda y supresión de la parcela mínima, lo confirma el siguiente cuadro comparativo de densidades:

Planeamiento	Densidad Viv./Hab.	
	Sin sistema general	Con sistema general
PG-1957	172	126
PV-1975	217	159
Junio 1980	113	82
PERI 1981	175	129
Ley del Suelo 1975 ..	75-100	-

PG-1957: Plan General de 1957.

PV-1975: Plano de Volúmenes 1975.

Junio 1980: Fecha de elaboración de la información del PERI.

PERI 1981: Plan Especial de Reforma Interior del Centro Histórico.



Fragmento urbano en peligro de desaparición antes de la redacción del PERI

Con las medidas encaminadas a proteger la estructura urbana del Centro Histórico, se propone preservar la ciudad histórica como el objeto patrimonial más importante. Entre ellas destacan: la supresión de la parcela mínima, eliminando la obligatoriedad de repartir en la mayor parte de los casos; la supresión de las afecciones innecesarias debidas a cambios de alineaciones y rasantes, evitando con ello las situaciones de desurbanidad y provisionalidad, tan frecuentes en Santa Cruz; el establecimiento de unas reglas de composición de las fachadas encaminadas a proteger las características morfológicas de las distintas partes de la ciudad ...

Con la normativa higiénica de las edificaciones se pretende mejorar las condiciones de habitabilidad de las mismas, regulando las condiciones generales de habitabilidad. En este sentido es importante destacar la prohibición de las viviendas interiores, considerando como tales a las que no den a la calle o a espacios públicos, que aparte de contribuir a su salubridad, garantiza las labores de salvamento, frente a cualquier tipo de accidentes. Con respecto a los servicios comunes de las edificaciones, aparte de mejorar sus condiciones de uso, se pretende liberar a las fachadas de algunos condicionantes funcionales, como es el caso de la posibilidad de autoventilación de la escalera, potenciando así una situación más racional de los accesos en relación al tipo distributivo.

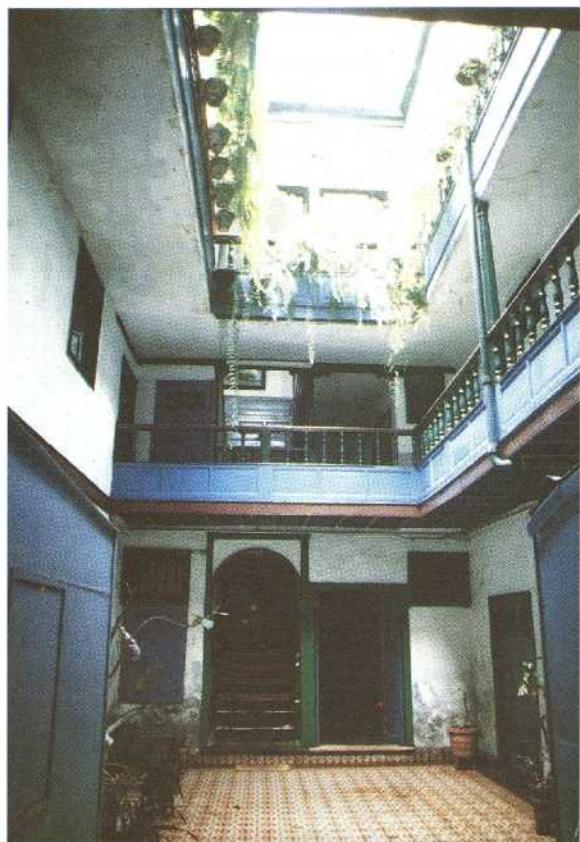
Con respecto al equipamiento y las zonas verdes, se pretende la consolidación del equipamiento

propuesto por el Plan General de 1957, y los sucesivos planes que lo desarrollaron; la consolidación de las dotaciones que existían y que no estaban calificadas como tales por el planeamiento, y la creación de nuevas dotaciones. De esta manera se califican la Finca Camacho, en Salamanca Chica, el Parque del Cabo, las Plazas del Parque Recreativo, Ramón y Cajal, junto a Salesianos, Anselmo Benítez, Puente Serrador, etc., y algunos equipamientos como el situado junto al antiguo Hospital Civil.

En último lugar, cabe destacar el aspecto más polémico del plan, aunque no el más importante, la protección de los edificios de interés histórico y arquitectónico. La protección edificatoria se entiende desde un punto de vista amplio, sobre todo en Santa Cruz, donde conviven armoniosamente arquitecturas de las más variadas épocas, como demuestra la calle del Castillo. En este sentido, la aportación más novedosa del plan es la definición de los niveles de protección en función del tipo de obras permitidas en ellos, y no en función de consideraciones cualitativas o estilísticas. Para ello se definen una serie de obras encaminadas directamente a la protección (restauración, consolidación, conservación, etc.), y otras no encaminadas directamente a la protección (redistribución de cara a la rehabilitación o reutilización). En base a dichas obras se definen siete niveles, que van desde el uno y dos que suponen la protección integral de los edificios, hasta el nivel siete, que plantea la sustitución condicionada a la aplicación de una normativa de zona o particular, en función de la situación del edificio dentro de un conjunto, o en un lugar prominente. En los restantes niveles, la fachada se considera un valor a conservar como principal aportación del edificio a la escena urbana, excepto en el nivel tres, en el que también se protegen los valores tipológicos. Para los niveles cuatro y seis se admite la modificación del volumen (remonta o ampliación), condicionada a la coherencia del nuevo volumen con el edificio preexistente.

La protección edificatoria, aunque importante, no constituyó el objetivo principal del plan, sino la protección edificatoria combinada con la protección ambiental, de ahí el énfasis que se hace en el plan respecto a la protección de la fachada, hecho éste que resulta contradictorio en el caso de las edificaciones tradicionales, en las que el interior es su principal valor, y las fachadas, en algunos casos, resultan anecdóticas y secundarias. El PERI trata de compatibilizar dos aspectos que frecuentemente aparecen como contrapuestos: la conservación y la sustitución edificatoria, pues así como la conservación se dirige a la preservación física de los valores arquitectónicos y ambientales, la sustitución edificatoria es también un mecanismo necesario en la ciudad histórica.

Independientemente de la bondad del documento y su importancia en el contexto de la cultura urbanística, el sistema de formalización ha sido también una aportación de interés. El sistema de fichas por manzana permite un acercamiento preciso a la realidad, facilita la información y dota

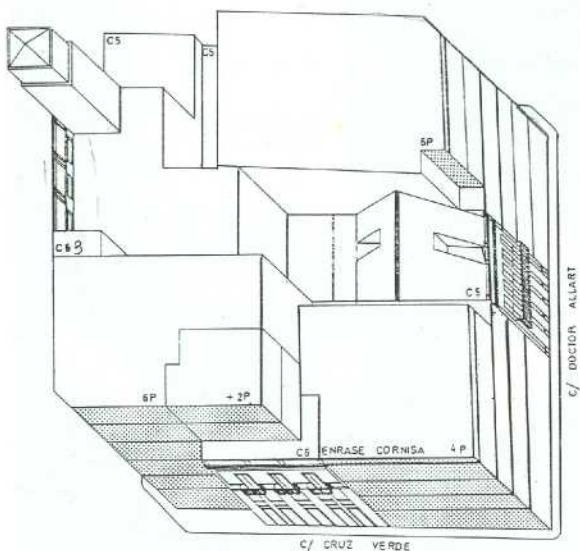


Patio de un edificio tradicional

al documento de una gran versatilidad de cara a introducir modificaciones puntuales para corregir deficiencias propias del documento, o profundizar en el desarrollo del mismo, mediante otras figuras de planeamiento.

Hoy, transcurridos más de cinco años desde la aprobación inicial del PERI, creemos que ha supuesto una aportación importante al desarrollo del urbanismo en Canarias, en particular en Tenerife, cuya influencia se refleja en otros planes, como las Normas Subsidiarias de San Miguel, PERI y Modificación del Plan General del Puerto de la Cruz, etc. A pesar de ello, el plan tenía algunas imperfecciones. Existen algunas deficiencias, sólo subsanables con la aprobación de una figura de planeamiento de rango superior. Esta circunstancia ya se ha producido. Por otra parte, existían otras cuestiones que debía haber resuelto el plan, como la protección específica de la arquitectura tradicional canaria. Contrariamente a sus postulados iniciales, el PERI planteó una normativa de protección edificatoria uniforme para todos los períodos arquitectónicos estudiados, que no distinguió el caso específico de este tipo de arquitectura. En ella, la aportación al espacio público es, con frecuencia, poco llamativa, ya que su verdadero interés está en su interior: el patio; la relación de las distintas plantas y la escalera; la relación entre el espacio público y el privado; el zaguán; la cubierta ...

Finalmente, sólo resta decir que la mayor hipoteca de cualquier plan es su propia administración,



Ficha-Tipo con propuesta de ordenación de una manzana

pues los resultados no deseables que se producen son, con frecuencia, el producto de una mala gestión del documento urbanístico, más que la bondad de éste. En el caso que nos ocupa, el plan contenía un completo grado de determinaciones, que aplicadas correctamente podrían haber evi-



*Cartel de la campaña «Santa Cruz para vivir».
Año 1982*

tado algunos de los resultados insatisfactorios ya comentados.

En este sentido, cinco años después de la aprobación del PERI del Centro Histórico de Santa Cruz de Tenerife, a pesar de las reiteradas transgresiones a sus contenidos fundamentales, se puede afirmar que la filosofía y metodología propugnadas por este documento urbanístico continúan vigentes. Por ello sería deseable que el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife se comprometiera de una manera firme con sus contenidos, recogidos ahora en el Plan General de Ordenación Urbana.

REFLEXIONES SOBRE TURISMO, TERRITORIO Y SOCIEDAD DESDE EL PLAN INSULAR DE LANZAROTE

Fernando Prats y Felipe Manchón

Some thoughts as to tourism, society and land availability in the light of the Lanzarote island plan

El Plan Insular de Lanzarote enfoca la «cuestión turística» con la finalidad de cualificar y moderar su crecimiento para compatibilizarlo con el medio natural y social, en un intento de superar la tradicional dicotomía existente entre ambas concepciones.

La superación de esta contradicción, particularmente aguda en Lanzarote, se centra, por tanto, en propugnar un nuevo tipo de desarrollo turístico, integrado en el ecosistema social y territorial, y no simplemente superpuesto e incluso enfrentado a él. Esto es, el turismo a captar, su localización, su ritmo y condiciones de crecimiento deben determinarse atendiendo no sólo a las condiciones generales del mercado, sino también a la capacidad y vocación del medio físico y humano de la zona.

The plan for Lanzarote's future tackles the tourist question head-on by making the growth and specification of this sector conform to the other requirements, both social and ecological, of this island community, hoping by this to overcome the usual disparity of aims as between two visions of usefulness.

To reconcile this contradiction which shows itself at its worst in Lanzarote, a series of suggestions have been made which are based upon a new sort of touristic development. This would be undertaken bearing in mind both the social and territorial essences of the zone to be taken over and thus, instead of facing out or stamping these out, would adapt itself to them. In short, that tourism sought after in the terms of this plan, its placing, rhythms and terms of development, would grow not only according to the wants of the open market but also according to the needs, capacities and true nature of that human and natural world in which it would be planted.

INTRODUCCIÓN

El Cabildo Insular de Lanzarote, ante el proceso de rápido crecimiento turístico que vivía la isla, decidió el año 1986 abordar la elaboración de una estrategia de desarrollo a través del Plan Insular de Ordenación Territorial.

Lanzarote ha pasado, en un cortísimo período de tiempo, de ser una sociedad tradicional, de base rural, a otra fundamentada en el terciario turístico. Entre 1983 y 1986, el número de visitantes aumentó en un 222 por 100, llegando el pasado año a la cifra de 468.000 turistas-año. En la actualidad hay unas 37.000 plazas turísticas, pero existían expectativas de alcanzar las 260.000. Su producto interior bruto (PIB) ha crecido a un ritmo acumulativo anual del 7 por 100 en términos reales, y hoy es uno de los escasos polos de saldo positivo de

generación de empleo de España. Con ello, la sociedad lanzaroteña está teniendo una transformación acelerada, y el excepcional medio físico de la isla, admirado en todo el mundo, puede sufrir deterioros irreversibles.

En este sentido, Lanzarote es paradigmático: las transformaciones derivadas del turismo se concentran en la isla, en espacio y tiempo, con una intensidad tal que la convierten en un auténtico «laboratorio» para analizar los conflictos de todo proceso turístico: evolución del sector dominado por la demanda, impactos en el medio físico, acelerado cambio cultural y transformación profunda de la estructura económica, social y poblacional de la isla.

El avance del Plan Insular redactado por encargo del Cabildo Insular por un equipo multidisciplinar de profesionales bajo la dirección de los autores de este trabajo, contiene un nuevo enfoque de la «cuestión turística»: cualificar y moderar su creci-

Fernando Prats es arquitecto urbanista, y Felipe Manchón es ingeniero de caminos.

miento para compatibilizarlo con el medio natural y social. El avance fue aprobado en octubre de 1987 con consenso del Cabildo y Ayuntamientos de Lanzarote y la aprobación inicial se ha producido en enero de 1989.

Las reflexiones de estas páginas están directamente extraídas de ese caso concreto de planeamiento. Con ellas, se pretende contribuir al debate sobre la cuestión turística, todavía pendiente, mediante la profundización y difusión de una más de las ricas experiencias acumuladas ya en nuestro país.

1. La ausencia de una política actualizada sobre el desarrollo turístico

Según los datos del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, al final del presente año habrán visitado España más de 50 millones de personas, de las cuales las dos terceras partes son turistas. Un nuevo record de crecimiento, que ya casi no despierta admiración en la opinión pública española. Se atraviesa un segundo *boom* turístico que puede llevar a nuestro país al primer puesto mundial como receptor de visitantes.

En la década de los sesenta, España se situó ya entre las primeras potencias del turismo de masas; con un considerable nivel de improvisación, aquél despegue se produjo con unos costes medio ambientales elevadísimos y unas inversiones en capital fijo de relativamente baja calidad que, a medio plazo, están afectando a la propia evolución económica y competitividad del sector.

Pues bien, todo parece indicar que este segundo *boom* se está desarrollando sin pautas cualitativamente distintas al anterior. Existe una opinión generalizada de que se incurre sistemáticamente en los mismos errores que hace veinte años. Y desgraciadamente, este estado de opinión no ha conse-

guido cristalizar en políticas que rectifiquen este proceso.

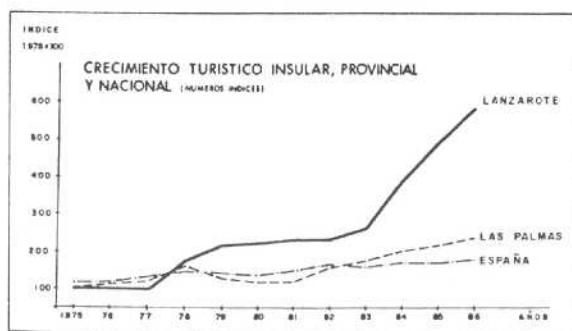
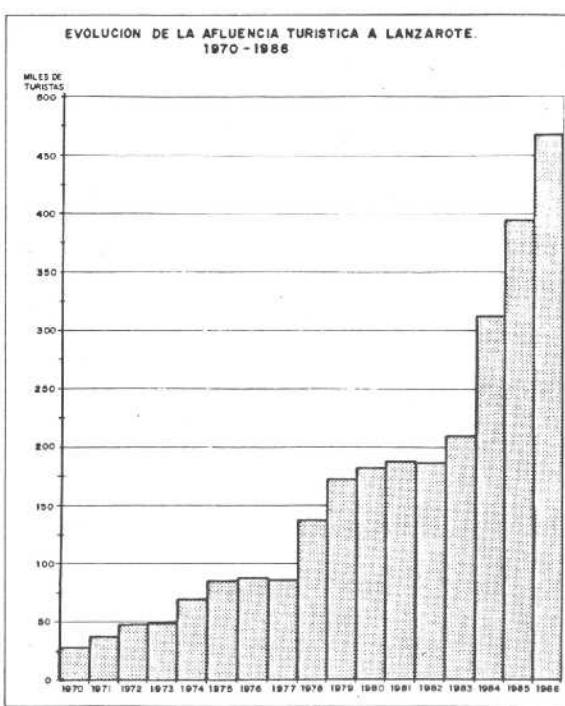
Se han desarrollado muy escasas líneas nuevas de previsión o intervención maduradas a partir de la experiencia pasada. El principal interés del Estado, autonomías y municipios, en este campo, parece ser el incremento de la estadística de visitantes. Solamente intentos aislados, entre los cuales destacan las leyes canarias de planeamiento insular y espacios naturales y, a nivel estatal, la reciente Ley de Costas, pretenden ordenar la incidencia de un sector en el que parece campear a sus anchas el *laissez faire*. Y, esta vez, con el agravante de la reincidencia, precisamente cuando las condiciones económicas, sociales y políticas de la democracia permitían esperar otro comportamiento de los poderes públicos.

Y ello no es solamente achacable al sector oficial. La iniciativa privada tampoco ha racionalizado mucho su actuación, aprovechando cómodamente el impulso de las coyunturas favorables. Es significativo, en este sentido, que no se haya consolidado un *pool* de tour-operadores españoles, que hubiera permitido a nuestro país rentabilizar su posición de privilegio en el mercado actuando también desde la demanda en los mercados de origen, y no solamente en la oferta masiva de plazas turísticas.

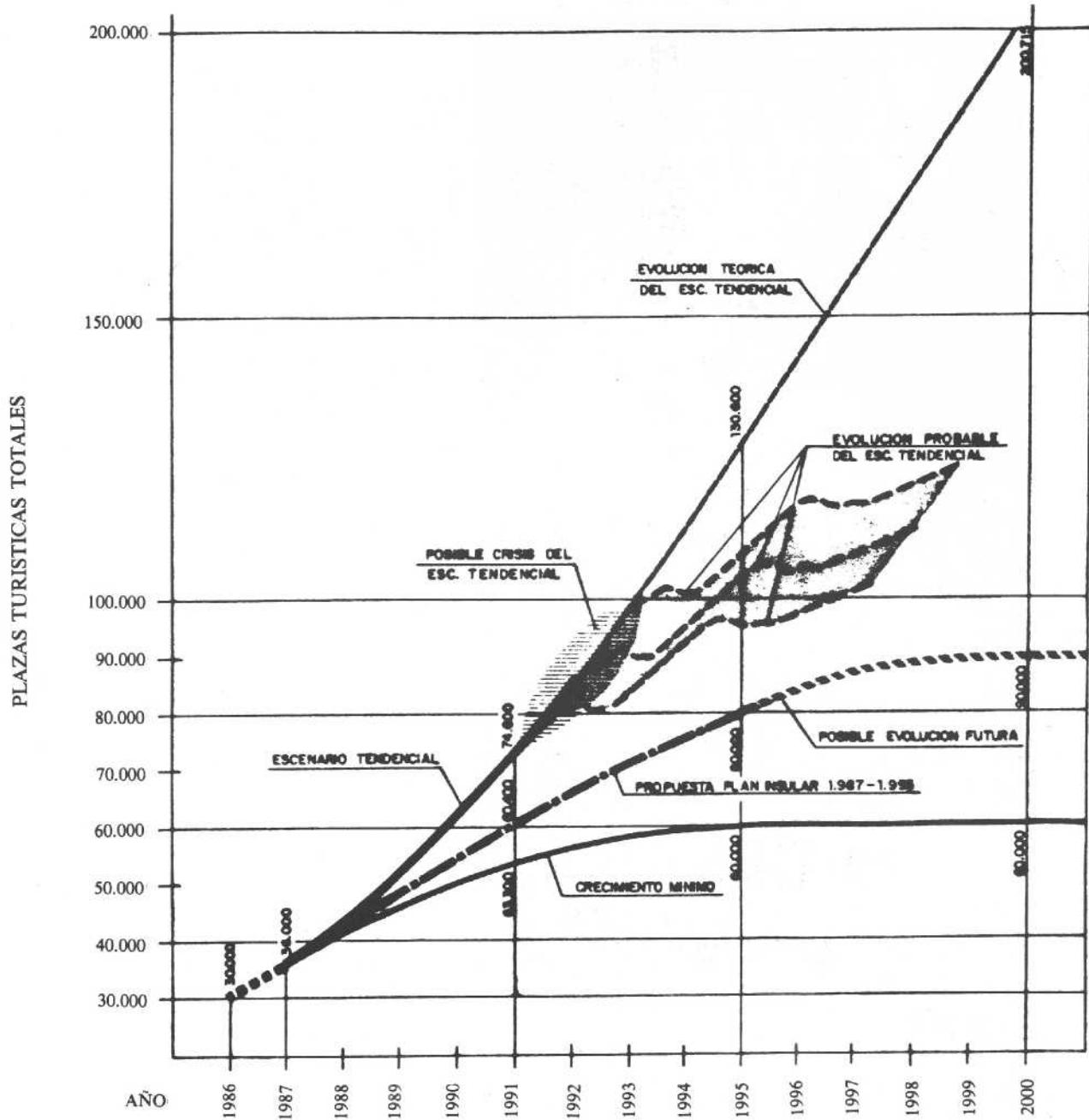
Esta ausencia de reflexión crítica, desgraciadamente, ha impedido superar, por elevación, la tradicional dicotomía entre el turismo y el medio físico y humano. Hoy día puede decirse que la opinión pública sigue dividida en dos campos irreconciliables: Los partidarios a ultranza del desarrollo turístico, en cualquier forma y modalidad, y los defensores del medio físico y cultural opuestos frontalmente a dicho desarrollo por la experiencia negativa de las últimas décadas.

2. Una actividad turística integrada en el ecosistema social y territorial

Así pues, subsiste la tarea pendiente de reformular una política turística desde una perspectiva crítica en relación al pasado, con capacidad de integrarse más positivamente en el medio natural y social en el que se desarrolla. Porque el turismo, que como actividad económica podría calificarse de terciario avanzado, constituye de hecho un recurso económico irrenunciable para muchas regiones de nuestro país, y en particular para Canarias y Lanzarote.



COMPARACION DE ALTERNATIVAS DE DESARROLLO TURISTICO EN LANZAROTE



Hipótesis	Primer cuatrienio Año 1991		Segundo cuatrienio Año 1995		Tercer cuatrienio Año 1999 (1)	
	Plazas totales	Plazas año Δ Med. An. (2)	Plazas totales	Plazas año Δ Med. An. (2)	Plazas totales	Plazas año Δ Med. An. (2)
1. Hipótesis de crecimiento mínimo.	53.300	4.325 10%	60.000	1.666 3%	60.000	0 0
2. Propuesta del avance del plan insular (escenario cualificado).	60.400	6.100 14%	80.000	4.900 7%	90.000	2.500 3%
3. Hipótesis de expansión no controlada del mercado (escenario tendencial).	74.600	9.650 20%	130.600	14.000 15%	191.200	15.150 10%

Plazas turísticas en 1987: 36.000.

(1) Valores simplemente orientativos.

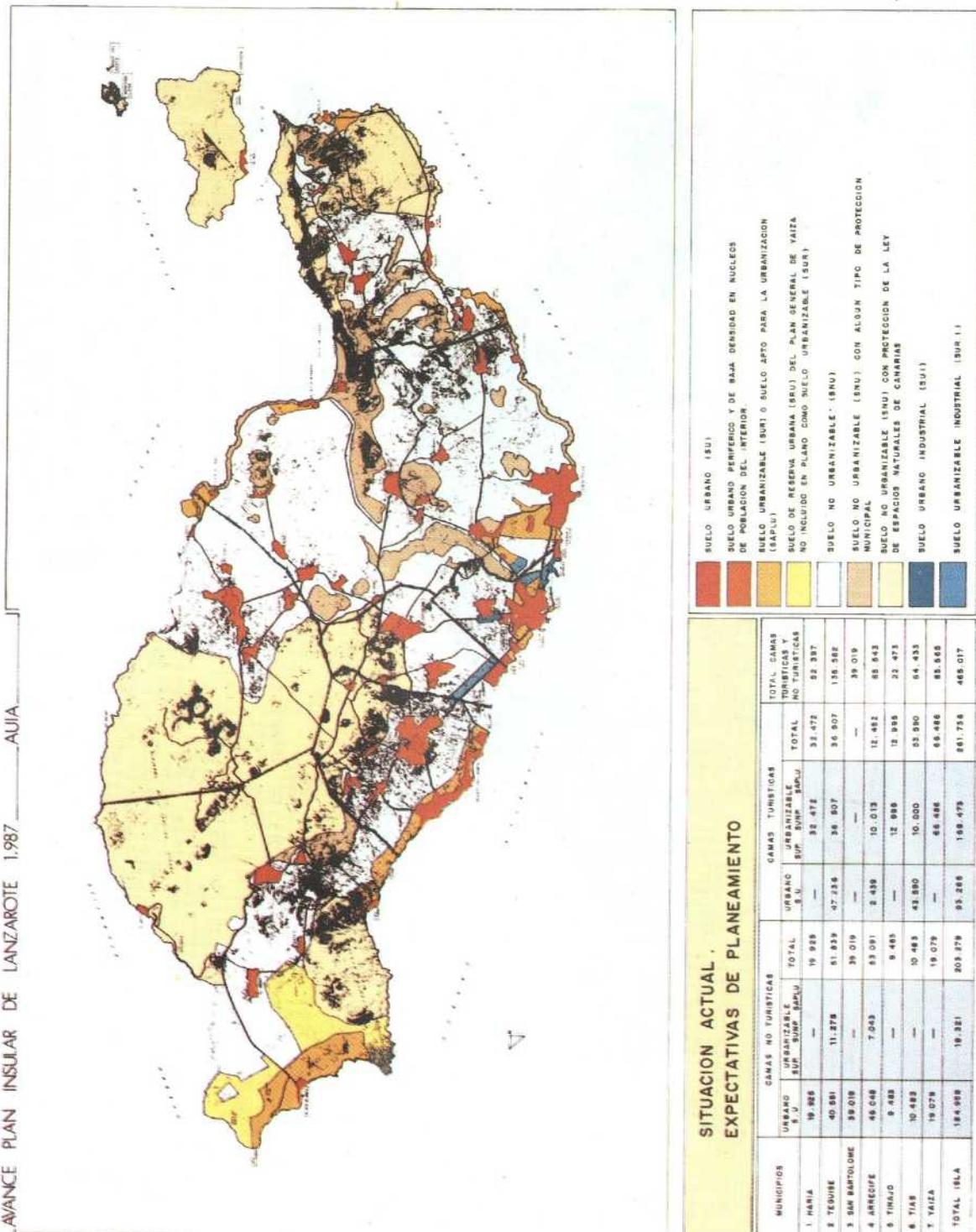
(2) Δ Med. An. = Incremento medio anual de plazas.



SITUACION ACTUAL - SINTESIS

CARACTERISTICAS DE LOS CENTROS MUNICIPALES Y NUCLEOS DE Población NO TURISTICO		NUCLEOS DE Población TURISTICO	
EN DESARROLLO	EN CONCENTRACION	EN DESARROLLO	EN EXPANSION
0	1	0	0
1	2	0	0
2	3	0	0
3	4	0	0
4	5	0	0
5	6	0	0
6	7	0	0
7	8	0	0
8	9	0	0
9	10	0	0
10	11	0	0
11	12	0	0
12	13	0	0
13	14	0	0
14	15	0	0
15	16	0	0
16	17	0	0
17	18	0	0
18	19	0	0
19	20	0	0
20	21	0	0
21	22	0	0
22	23	0	0
23	24	0	0
24	25	0	0
25	26	0	0
26	27	0	0
27	28	0	0
28	29	0	0
29	30	0	0
30	31	0	0
31	32	0	0
32	33	0	0
33	34	0	0
34	35	0	0
35	36	0	0
36	37	0	0
37	38	0	0
38	39	0	0
39	40	0	0
40	41	0	0
41	42	0	0
42	43	0	0
43	44	0	0
44	45	0	0
45	46	0	0
46	47	0	0
47	48	0	0
48	49	0	0
49	50	0	0
50	51	0	0
51	52	0	0
52	53	0	0
53	54	0	0
54	55	0	0
55	56	0	0
56	57	0	0
57	58	0	0
58	59	0	0
59	60	0	0
60	61	0	0
61	62	0	0
62	63	0	0
63	64	0	0
64	65	0	0
65	66	0	0
66	67	0	0
67	68	0	0
68	69	0	0
69	70	0	0
70	71	0	0
71	72	0	0
72	73	0	0
73	74	0	0
74	75	0	0
75	76	0	0
76	77	0	0
77	78	0	0
78	79	0	0
79	80	0	0
80	81	0	0
81	82	0	0
82	83	0	0
83	84	0	0
84	85	0	0
85	86	0	0
86	87	0	0
87	88	0	0
88	89	0	0
89	90	0	0
90	91	0	0
91	92	0	0
92	93	0	0
93	94	0	0
94	95	0	0
95	96	0	0
96	97	0	0
97	98	0	0
98	99	0	0
99	100	0	0
100	101	0	0
101	102	0	0
102	103	0	0
103	104	0	0
104	105	0	0
105	106	0	0
106	107	0	0
107	108	0	0
108	109	0	0
109	110	0	0
110	111	0	0
111	112	0	0
112	113	0	0
113	114	0	0
114	115	0	0
115	116	0	0
116	117	0	0
117	118	0	0
118	119	0	0
119	120	0	0
120	121	0	0
121	122	0	0
122	123	0	0
123	124	0	0
124	125	0	0
125	126	0	0
126	127	0	0
127	128	0	0
128	129	0	0
129	130	0	0
130	131	0	0
131	132	0	0
132	133	0	0
133	134	0	0
134	135	0	0
135	136	0	0
136	137	0	0
137	138	0	0
138	139	0	0
139	140	0	0
140	141	0	0
141	142	0	0
142	143	0	0
143	144	0	0
144	145	0	0
145	146	0	0
146	147	0	0
147	148	0	0
148	149	0	0
149	150	0	0
150	151	0	0
151	152	0	0
152	153	0	0
153	154	0	0
154	155	0	0
155	156	0	0
156	157	0	0
157	158	0	0
158	159	0	0
159	160	0	0
160	161	0	0
161	162	0	0
162	163	0	0
163	164	0	0
164	165	0	0
165	166	0	0
166	167	0	0
167	168	0	0
168	169	0	0
169	170	0	0
170	171	0	0
171	172	0	0
172	173	0	0
173	174	0	0
174	175	0	0
175	176	0	0
176	177	0	0
177	178	0	0
178	179	0	0
179	180	0	0
180	181	0	0
181	182	0	0
182	183	0	0
183	184	0	0
184	185	0	0
185	186	0	0
186	187	0	0
187	188	0	0
188	189	0	0
189	190	0	0
190	191	0	0
191	192	0	0
192	193	0	0
193	194	0	0
194	195	0	0
195	196	0	0
196	197	0	0
197	198	0	0
198	199	0	0
199	200	0	0
200	201	0	0
201	202	0	0
202	203	0	0
203	204	0	0
204	205	0	0
205	206	0	0
206	207	0	0
207	208	0	0
208	209	0	0
209	210	0	0
210	211	0	0
211	212	0	0
212	213	0	0
213	214	0	0
214	215	0	0
215	216	0	0
216	217	0	0
217	218	0	0
218	219	0	0
219	220	0	0
220	221	0	0
221	222	0	0
222	223	0	0
223	224	0	0
224	225	0	0
225	226	0	0
226	227	0	0
227	228	0	0
228	229	0	0
229	230	0	0
230	231	0	0
231	232	0	0
232	233	0	0
233	234	0	0
234	235	0	0
235	236	0	0
236	237	0	0
237	238	0	0
238	239	0	0
239	240	0	0
240	241	0	0
241	242	0	0
242	243	0	0
243	244	0	0
244	245	0	0
245	246	0	0
246	247	0	0
247	248	0	0
248	249	0	0
249	250	0	0
250	251	0	0
251	252	0	0
252	253	0	0
253	254	0	0
254	255	0	0
255	256	0	0
256	257	0	0
257	258	0	0
258	259	0	0
259	260	0	0
260	261	0	0
261	262	0	0
262	263	0	0
263	264	0	0
264	265	0	0
265	266	0	0
266	267	0	0
267	268	0	0
268	269	0	0
269	270	0	0
270	271	0	0
271	272	0	0
272	273	0	0
273	274	0	0
274	275	0	0
275	276	0	0
276	277	0	0
277	278	0	0
278	279	0	0
279	280	0	0
280	281	0	0
281	282	0	0
282	283	0	0
283	284	0	0
284	285	0	0
285	286	0	0
286	287	0	0
287	288	0	0
288	289	0	0
289	290	0	0
290	291	0	0
291	292	0	0
292	293	0	0
293	294	0	0
294	295	0	0
295	296	0	0
296	297	0	0
297	298	0	0
298	299	0	0
299	300	0	0
300	301	0	0
301	302	0	0
302	303	0	0
303	304	0	0
304	305	0	0
305	306	0	0
306	307	0	0
307	308	0	0
308	309	0	0
309	310	0	0
310	311	0	0
311	312	0	0
312	313	0	0
313	314	0	0
314	315	0	0
315	316	0	0
316	317	0	0
317	318	0	0
318	319	0	0
319	320	0	0
320	321	0	0
321	322	0	0
322	323	0	0
323	324	0	0
324	325	0	0
325	326	0	0
326	327	0	0
327	328	0	0
328	329	0	0
329	330	0	0
330	331	0	0
331	332	0	0
332	333	0	0
333	334	0	0
334	335	0	0
335	336	0	0
336	337	0	0
337	338	0	0
338	339	0	0
339	340	0	0
340	341	0	0
341	342	0	0
342	343	0	0
343	344	0	0
344	345	0	0
345	346	0	0
346	347	0	0
347	348	0	0
348	349	0	0
349	350	0	0
350	351	0	0
351	352	0	0
352	353	0	0
353	354	0	0
354	355	0	0
355	356	0	0
356	357	0	0
357	358	0	

AVANCE PLAN INSULAR DE LANZAROTE 1.987 AUJA



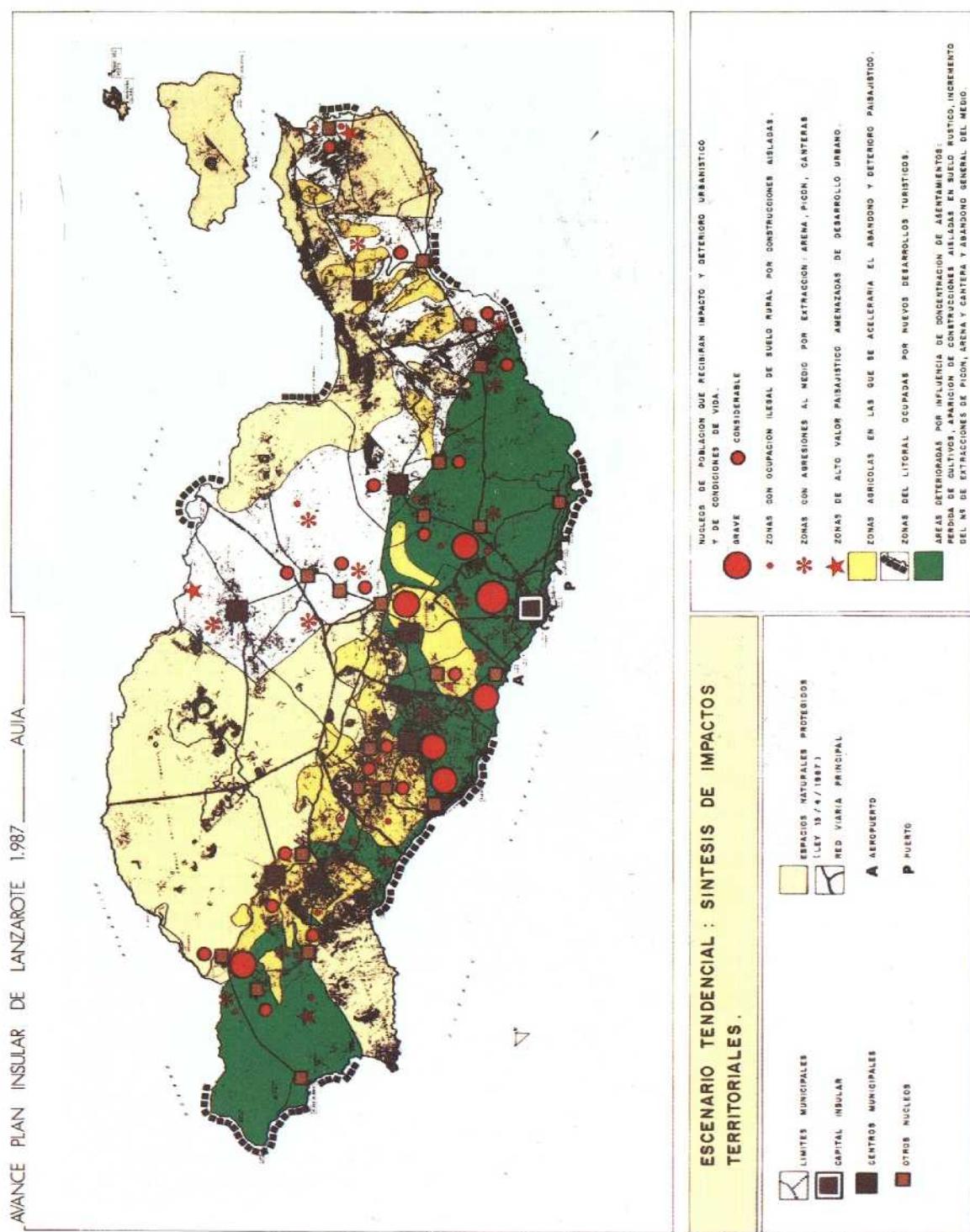
futuro de la zona y la propia consolidación del sector turístico.

La superación de esta contradicción, particularmente aguda en Lanzarote, se centra, por tanto, en propugnar un nuevo tipo de desarrollo turístico, integrado en el ecosistema social y territorial, y no simplemente superpuesto e incluso enfrentado a él: Esto es, el turismo a captar, su localización, su ritmo y condiciones de crecimiento deben determinarse atendiendo no sólo a las condiciones genera-

les del mercado, sino a la capacidad y vocación del medio físico y humano de la zona.

3. La necesaria interrelación entre el Plan, el mercado y el consenso social

En Lanzarote (y ello es, sin duda, extensible a otras zonas turísticas) los comportamientos de los principales agentes sociales y económicos del sector turístico se basan en la confianza del papel



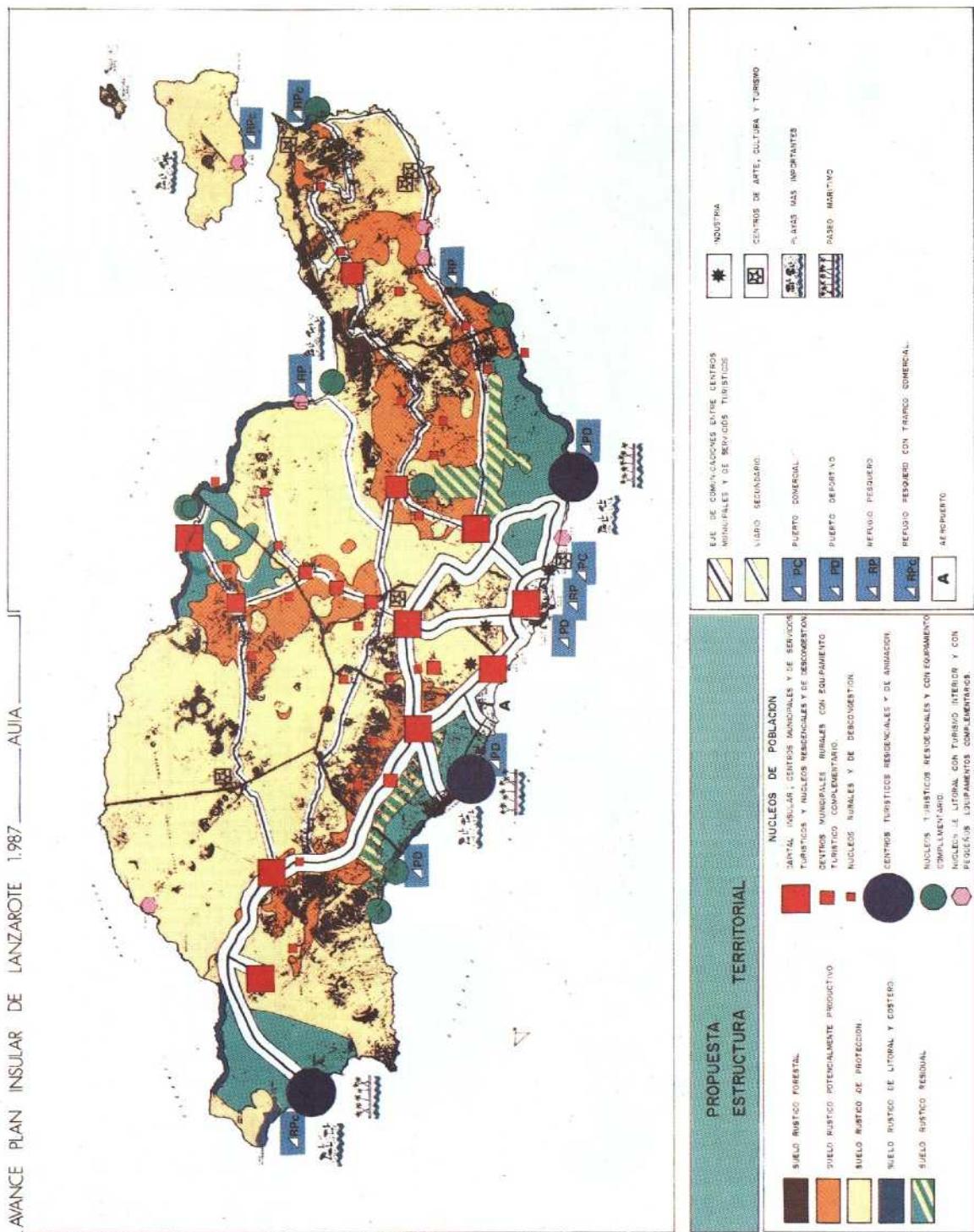
autorregulador del mercado, limitando a la iniciativa pública a un papel meramente subsidiario y suministrador de servicios complementarios.

No obstante, el propio análisis de las experiencias del pasado y los estudios de prognosis futura revelan las grandes limitaciones de dicho poder autorregulador; esa presunta regulación tiene lugar en función de la maximización de la tasa de ganancia y no del deterioro del medio físico y del medio social, generando de esta forma un empobrecimiento irreversible del valor de la oferta

turística. Además, dicha autorregulación no se efectúa paulatinamente, sino de forma traumática.

Parece imprescindible, por tanto, que entre los rasgos básicos de una nueva política turística cualitativa debe destacarse una intervención racionalizadora que, aceptando el marco de la economía de mercado, introduzca directrices al sector privado, regule derechos y obligaciones urbanísticas, planifique directa y vinculantemente la intervención pública local y coordine a las administraciones superiores. Esa intervención que debe tener

AVANCE PLAN INSULAR DE LANZAROTE 1.987 AUIA



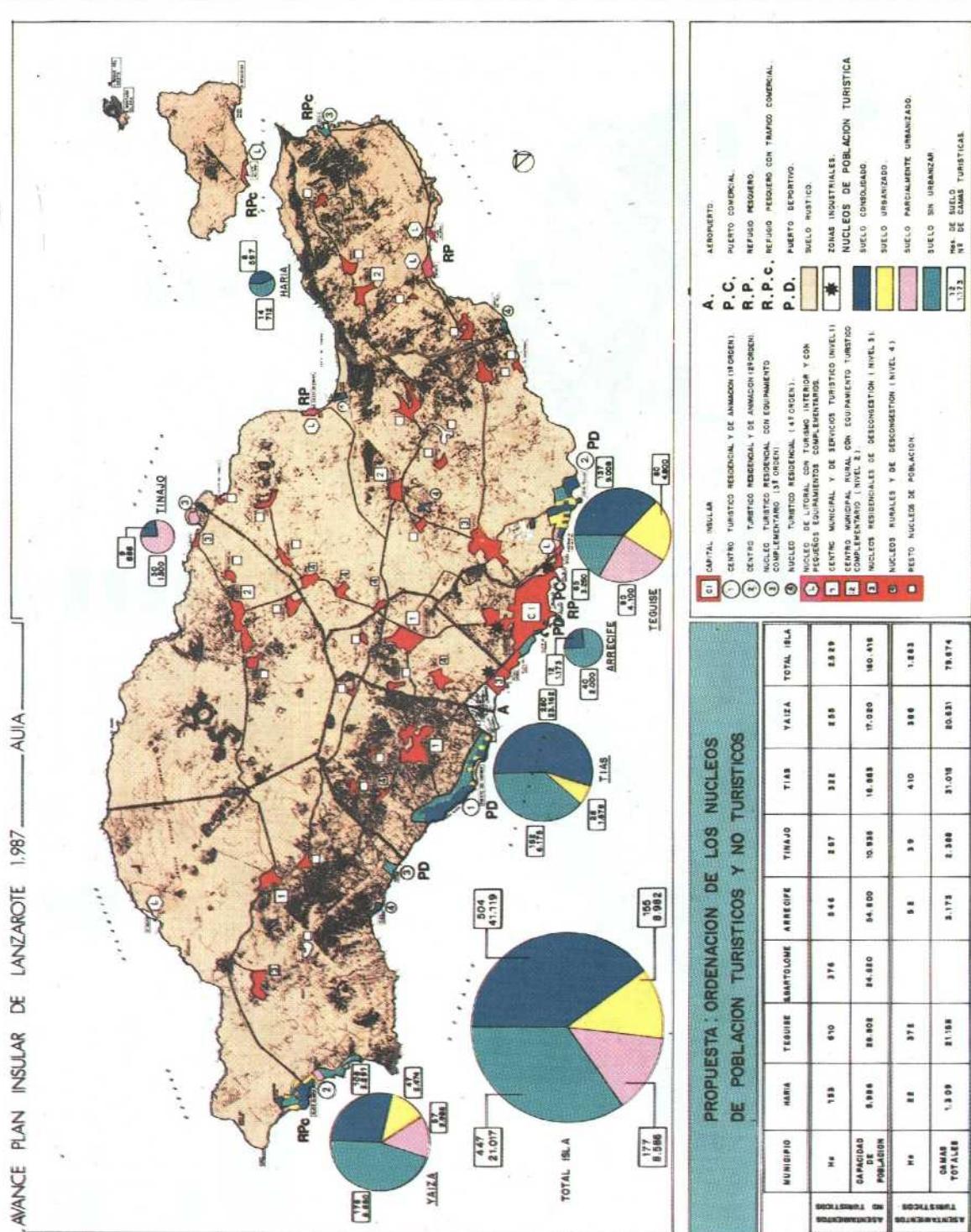
la escala territorial adecuada en cada caso, ha de ser necesariamente concertada entre las administraciones implicadas, los agentes privados y el conjunto de la sociedad civil.

Además, ese proceso de concertación y consenso, entendido como participación real y profunda de la sociedad en la definición de una perspectiva de desarrollo, puede ayudar no sólo a enriquecer las propuestas iniciales, sino a facilitar que las propias transformaciones que produzca dicho desarrollo sean incorporadas positivamente

a la propia identidad social. Sólo así sería posible evitar las rupturas culturales tan conocidas y el desencadenamiento de los correspondientes procesos degenerativos de segregación social.

4. No hay modelos generalizables: Cada situación y lugar necesitan propuestas adaptadas a sus condiciones

En cada territorio, y en cada situación específica, será necesario encontrar el proyecto más adecuado

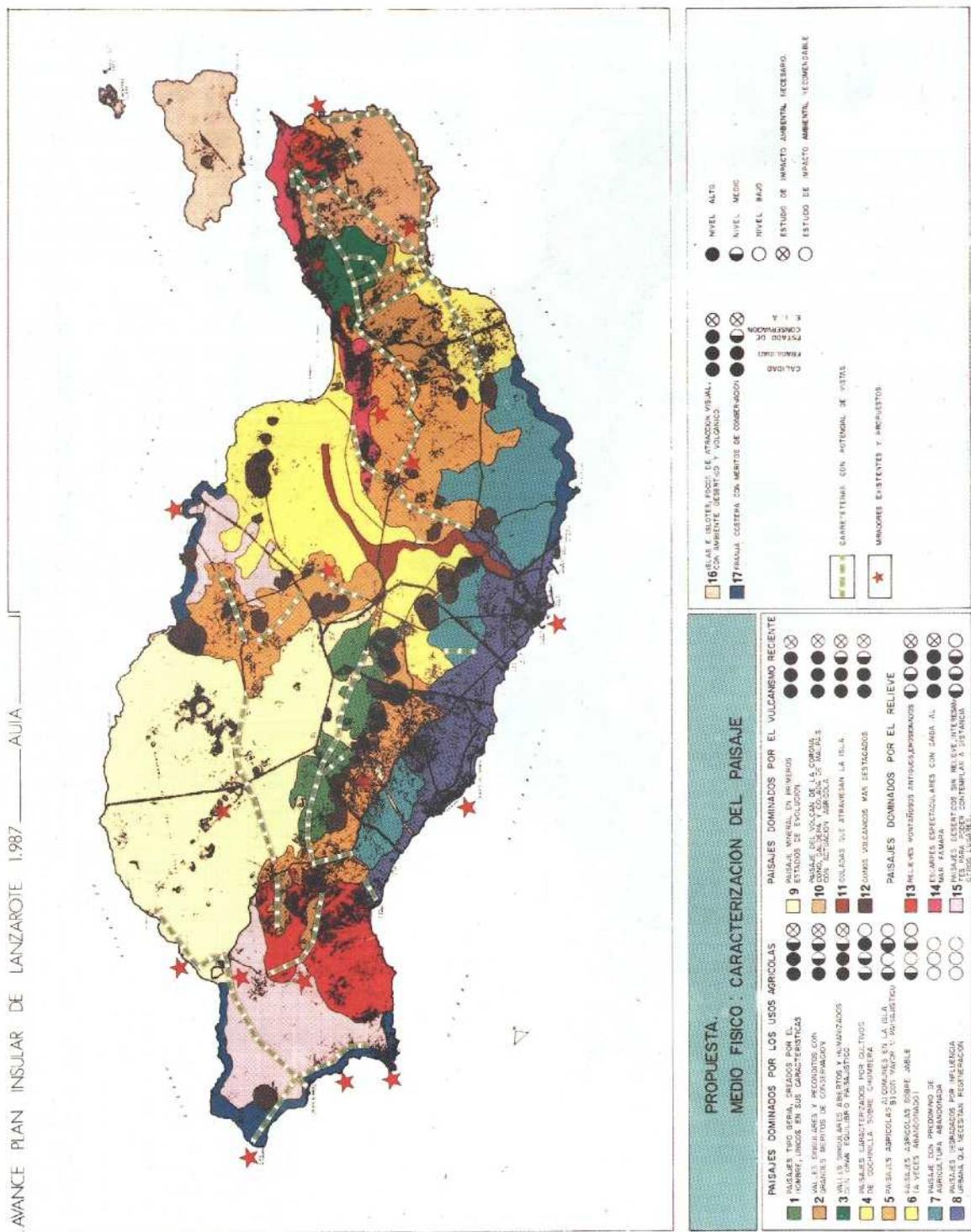


que, repetímoslo una vez más, ha de venir no de una visión unilatera del mercado turístico, sino de la imbricación del mismo con las exigencias y vocación de ecosistema social y territorial. Una misma opción de desarrollo (por ejemplo, la apertura al turismo de masas) puede resultar adecuada o nociva en función de la capacidad para asimilar las transformaciones que comporta.

Por tanto, es necesario que la opción turística venga incardinada en una visión más amplia, en un marco global de desarrollo de la zona. De esa

forma se ha procedido en el caso del planeamiento de Lanzarote: especialmente en las circunstancias actuales, no puede fijarse en la isla una política turística sin referirla a una perspectiva de futuro de mayor alcance.

Esta opción puede ser resumida en la forma siguiente: Lanzarote puede y debe resolver las contradicciones derivadas del fuerte crecimiento y compatibilizar los beneficios de un desarrollo turístico cualificado con la salvaguardia de sus valores naturales y socioculturales. Este proyecto

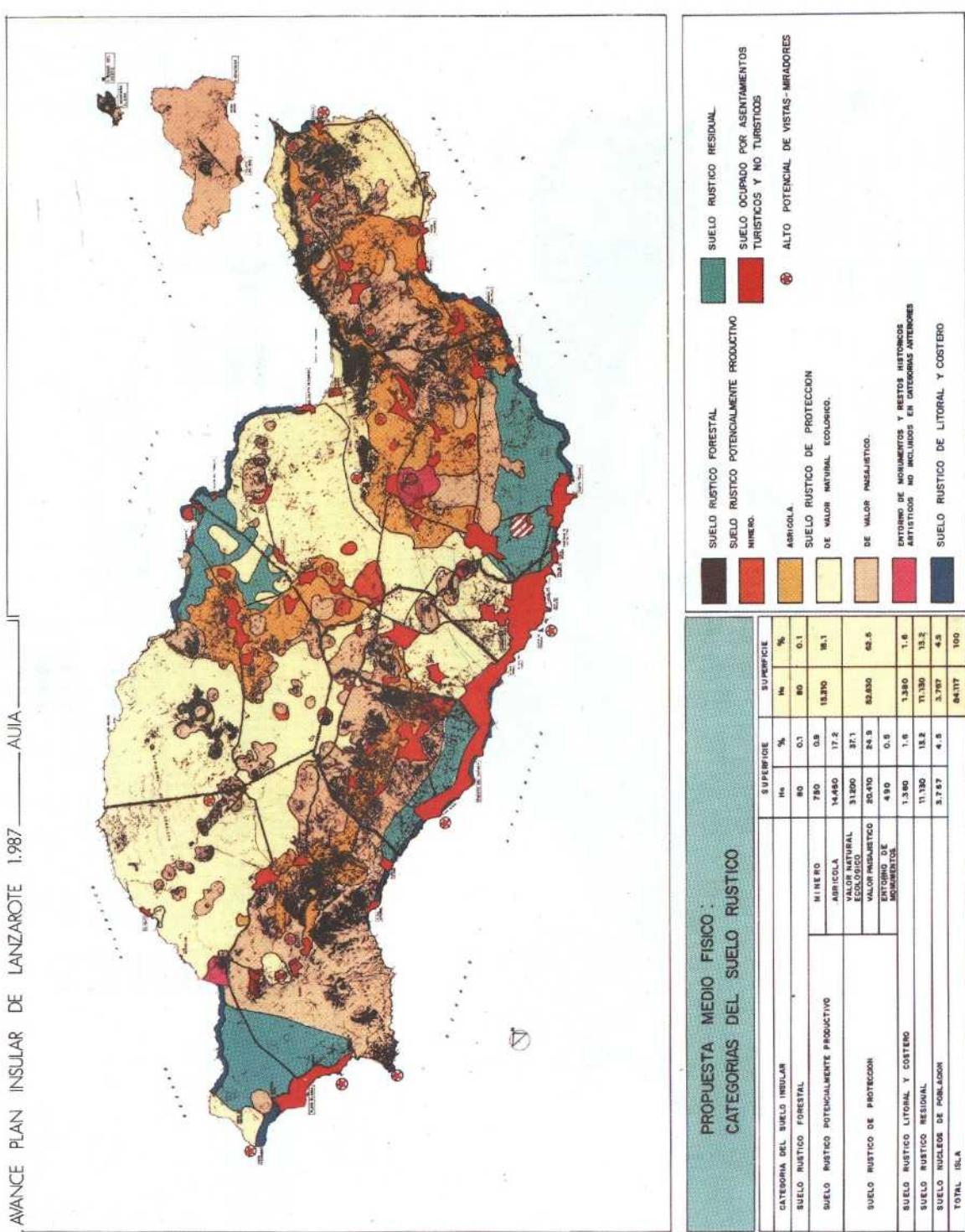


se ha articulado en torno a los siguientes criterios básicos:

1. Una estructura territorial equilibrada, que respete la diversidad geográfica o integre el medio físico.
 2. Un tratamiento del paisaje que combine la corrección de las degradaciones, mantenimiento de actividades vocacionales del territorio y prevenga los impactos futuros.
 3. Desarrollo poblacional equilibrado, distri-

buido de forma que se minimicen los costes sociales.

4. Planificación de equipamientos colectivos suficientes cuantitativa y territorialmente.
 5. Compatibilizar el crecimiento turístico con la planificación y racionalización de las infraestructuras.
 6. Mantener y recuperar la calidad funcional y estética del desarrollo territorial, urbanístico y edificatorio.



AVANCE PLAN INSULAR DE LANZAROTE 1987 — AJUA

7. Integrar y reconducir las dinámicas actuales, sin rupturas, hacia el nuevo modelo de desarrollo. arollo.

Y en un tema especialmente candente para la opinión pública de la isla, el crecimiento turístico, la propuesta opta por una disminución de su ritmo sin provocar rupturas, para pasar a una fase de desaceleración y cualificación controlada. Se reducirían, así, las más de 250.000 plazas turísticas previstas en diversas propuestas existentes, hasta 83.750 plazas totales en el año 2000.

5. La especificidad del hecho insular: El Plan Insular como instrumento

Una de las características básicas de las pequeñas islas, como Lanzarote, es su comportamiento como un ecosistema único. Territorio y sociedad reaccionan como una ciudad integrada y los efectos de las acciones locales transcenden al conjunto con efectos acumulativos.

Ello tiene enorme importancia a la hora de evaluar la especificidad y limitación de los recursos propios en cada isla, así como su relativa capaci-

dad de interrelacionarse o acoger acciones exteriores sin que se provoquen rupturas irreparables en su medio físico y social.

En este sentido, en Lanzarote, el sistema socio-cultural, económico, el medio físico y el paisaje sólo pueden entenderse a escala insular, pero sucede lo mismo para el mercado turístico: Lanzarote es la «marca» común de la oferta, basada en la excepcionalidad de su medio físico, e insulares son, también, los impactos del flujo de visitantes, cuyas actividades raramente se limitan a una zona de la isla.

Y sin embargo este planteamiento tan evidente ha sido ignorado en la práctica. En Lanzarote la dinámica del *boom* turístico se amparaba, en buena medida, en la ocultación de la incidencia insular de las previsiones, muy sobredimensionadas, de cada uno de los municipios. Buena parte de la metodología de elaboración del Avance del Plan Insular consistió, por una parte, en enfrentar al conjunto de la sociedad lanzaroteña con la realidad ocultada, y por otro, en proyectar las tendencias de esa realidad hacia el futuro, en el caso de inexistencia de una intervención racionalizadora a nivel insular. El resultado fue inequívoco: El actual sistema económico-territorial de Lanzarote avanzaría, en ausencia de una rectificación del proceso, hacia situaciones de progresiva degradación de la oferta turística en base al mantenimiento de elevadas tasas de crecimiento de la misma. Dicho sistema estaría probablemente abocado a padecer crisis periódicas de gran intensidad, por acumulación de crisis parciales, en medio de una tendencia de expansión del mercado y de la afluencia turística, y la primera de esas crisis sobrepondría cuando la oferta alcanzase, a los actuales ritmos de crecimiento, el nivel de unas 75.000 a 100.000 plazas turísticas.

Esta línea de razonamiento, en buena medida, sería aplicable a otras zonas y territorios españoles, en los que la explicitación y acumulación de las expectativas municipales puede evidenciar la crisis de los sistemas territoriales más amplios (insulares, comarcales o de zonas costeras). Se impone, por lo tanto, confrontar esas expectativas con las características de los recursos propios y la capacidad de acogida del ecosistema social territorial, en base a la integración de cuatro factores:

A) Capacidad de los sistemas infraestructurales, la más comúnmente aceptada como factor limitativo del crecimiento: sistemas de transportes, aeropuertos y puertos, agua, saneamiento, energía eléctrica, etc.

B) Capacidad de acogida del medio físico, tanto en sus aspectos intrínsecos como paisajísticos, con valoración de los impactos directos e indirectos del turismo.

C) Capacidad del sistema económico, aspecto no siempre considerado y de importancia en territorios más o menos «cerrados»: capitales locales, flujos de recursos intersectoriales, capacidad empresarial, medios de producción y características de la mano de obra.

D) Capacidad de acogida del sistema socio-cultural, de gran importancia en procesos rápidos

de transformación: equilibrio entre colectivos poblacionales, cualificación del mercado de trabajo, conflictividad social, vulneración del sistema cultural, capacidad de los equipamientos sociales, etcétera.

Y en esta línea de dotar al marco insular de instrumentos de intervención adecuados, merece destacarse, como novedad interesante, la aparición de la figura de los Planes Insulares de Canarias (13 de marzo de 1987), en los que se identifica con claridad al Cabildo Insular como órgano político encargado de su formulación. Su alcance, con un sistema operativo flexible y sencillo, se recoge en el artículo 2.º de la Ley que los regula:

«Art. 2.º 1. Los Planes Insulares de Ordenación establecen las determinaciones de ordenación y las directrices de compatibilidad y de coordinación sectorial sobre el marco físico, adecuadas para definir el modelo territorial a que deben responder los planes y normas inferiores de su ámbito.

2. Estas determinaciones y directrices se justificarán por relación a las exigencias del desarrollo regional, a la articulación racional de las distintas políticas y actuaciones con incidencias sobre el territorio, a la mejor distribución global de los usos o actividades e implantación coordinada de las infraestructuras básicas, y a la necesaria protección del medio ambiente, de los recursos naturales y de los bienes culturales.

3. Los Planes Insulares se elaborarán teniendo en cuenta la realidad global de la correspondiente isla, especialmente las características socio-económicas de su territorio y población en relación con las posibilidades y los programas de actuación del sector público y las posibles actuaciones del privado, todo ello dentro de los objetivos que el propio Plan se propone.

4. Los Planes Insulares de Ordenación se articularán entre los de carácter directivo regulados por el ordenamiento urbanístico vigente y en todo caso superiores jerárquicamente al planeamiento municipal.

5. Los objetivos del Plan Insular deberán enmarcarse en las directrices generales de ordenación territorial del archipiélago, debiendo procurar la satisfacción de las necesidades a que responde sobre la base del equilibrio regional y la complementariedad de los Planes Insulares de la Comunidad entre sí.»

La corta experiencia del caso de Lanzarote ha venido a confirmar las posibilidades abiertas con motivo de la redacción de su Plan Insular. Por primera vez está siendo posible contar con una radiografía del sistema insular y de su evaluación, y se están abriendo vías para hacer posible una amplia concertación sobre el futuro entre instituciones públicas, fuerzas económicas y sociedad civil de la isla.

6. La importancia de intervenir a tiempo:
El planeamiento preventivo y la lucha contra la especulación

Desgraciadamente, el problema de este nuevo enfoque del desarrollo turístico no es sólo un

problema de filosofía y de instrumentos de intervención. En nuestro país se puede decir que, en la mayoría de los casos, ya no es posible realizar un planeamiento preventivo capaz de preservar nuestras costas de desarrollos turísticos distorsionadores. En este sentido, es preciso recordar a quienes todavía no han sufrido de forma irreversible dichos procesos, que una de las principales características del impacto del turismo en un territorio es su falta de gradualidad; cuando un medio insuficientemente desarrollado entra en el radio de acción de la demanda turística de masas, las expectativas de transformación económica generan un proceso especulativo de grandes proporciones, en una doble dirección: Por un lado, crecimiento acelerado de los precios del suelo; por otro, puesta en situación de reserva de grandes paquetes de suelo, en expectativa de desarrollo futuro.

Como ya se ha apuntado, es evidente que el mejor antídoto contra este proceso es actuar con carácter preventivo, antes de que se haya desencadenado. Desgraciadamente, la realidad está demostrando que sólo se interviene, en el mejor de los casos, cuando las disfuncionalidades han hecho acto de presencia, creándose un estado de opinión que obliga al replanteamiento de la orientación del desarrollo.

El problema que entonces se plantea es como romper esa espiral acumulativa. En este terreno, es necesario reconocer que la vigente legislación urbanística no está suficientemente actualizada en relación a este crucial problema. Por ello, es preciso contar con una abierta voluntad política de intervención por parte de las instituciones públicas, con un amplio apoyo social en defensa de los intereses generales, y con una lectura innovadora del viejo instrumental jurídico-urbanístico a la luz de la doctrina de nuestra Ley básica, la Constitución.

En este terreno, la experiencia del avance del Plan Insular de Lanzarote puede ser interesante, gracias a la colaboración del Cabildo Insular con el Gobierno canario, se están llevando a cabo actuaciones tales como la paralización del viejo planteamiento insular (en el que se basaba la aprobación de nuevos planes parciales), o el drástico recorte de expectativas de derechos edificatorios de carácter especulativo.

7. Por una preservación activa del medio físico y el paisaje

En este contexto de planificación integrada, el medio físico y el paisaje no pueden contemplarse como aspectos secundarios de la propuesta, sino como una de sus partes centrales. La ordenación territorial (estructura de espacios naturales, accesibilidad, interrelación entre áreas edificadas y no edificadas, etc.), y sus repercusiones formales (paisajes naturales y antropizados), deben integrarse en una comprensión profunda de la vocación y potencialidades del medio físico. Además, tales consideraciones constituyen un *input* básico de la decisión sobre los ritmos de crecimiento turístico, al valorarse la capacidad de acogida y de gestión del medio físico respecto a las distintas actividades

(y en especial, los impactos directos e indirectos producidos por el turismo).

En el planeamiento insular de Lanzarote, se ha aplicado esta concepción central del análisis del medio físico, de sus cualidades intrínsecas y extrínsecas (paisaje). No hay en la propuesta un planteamiento conservacionista a ultranza, sino que se pretende entroncar con la tradición cultural de la isla, de intervención en la naturaleza, adecuándola a las nuevas necesidades históricas. Se defiende, en consecuencia, que el mantenimiento del paisaje interesa también al desarrollo del sector turístico, y es un recurso básico para captar un turismo más cualitativo.

El Avance del Plan Insular de Lanzarote pretende por lo tanto encontrar una nueva relación entre paisaje y acción humana en línea con la tradición histórica, que dió lugar tanto a las agrarizaciones autóctonas de la isla, de extraordinario valor paisajístico, como más recientemente la creación de centros turísticos, excelentes ejemplos de integración entre paisaje y actividad productiva cultural.

Esta nueva relación debe establecerse en torno a cuatro ejes básicos:

1. Conservación integral de ciertas áreas naturales de extraordinario valor intrínseco y paisajístico: Timanfaya, La Geria, Malpaís de la Corona, Los Ajaches, El Jable, El Papagayo, conos volcánicos, Risco de Famara y otros valles y enclaves singulares.

2. Propiciar y mantener las actividades vocacionales del territorio y entre ellas, principalmente, la agricultura (que debe ser posible en todas sus modalidades), junto con el turismo (adaptado a las condiciones de la isla), y otras (culturales ...).

3. Corrección de las degradaciones existentes acumuladas en los últimos tiempos: Extracción del picón, vertidos descontrolados, impactos visuales, zonas agrarias abandonadas, etc.

4. Prevención de nuevos impactos posibles, regulando las actividades y usos en el conjunto del suelo rústico, con aplicación en ciertos casos del instrumento de la Evaluación del Impacto Ambiental (EIA).

Para estructurar paisajísticamente la isla, se ha desarrollado una metodología específica, caracterizando 17 tipos de paisajes:

1. Paisajes tipo Geria, creados por el hombre, únicos en sus características.

2. Valles singulares y recónditos con grandes méritos de conservación.

3. Valles singulares abiertos y humanizados, con gran equilibrio paisajístico: Haría y Máguez.

4. Paisajes caracterizados por cultivos de cochinchilla sobre chumberas: Zona de Mala y Guatiza.

5. Paisajes agrícolas.

6. Paisajes agrícolas sobre jable.

7. Paisajes con predominio de agricultura abandonada.

8. Paisajes degradados por influencia urbana que necesitan regeneración.

9. Paisaje mineral en primeros estadios de evolución.

10. Paisaje del volcán de La Corona.
11. Coladas que atraviesan la isla.
12. Conos volcánicos
13. Relieves montañosos antiguos.
14. Escarpes espectaculares con caída al mar.
15. Paisajes desérticos sin relieve.
16. Islas e islotes.
17. Franja costera con méritos de conservación.

El estudio detallado de estos tipos de paisaje ha permitido establecer toda una normativa y líneas de intervención diferenciadas para cada uno de ellos. A la vez, ha vuelto a evidenciarse la importancia de realizar una auténtica gestión sobre el medio físico y el paisaje y de superar la actual dejación institucional sobre este tema.

Las conclusiones son determinantes: los resultados medio ambientales que se pueden alcanzar con pocos recursos orientados a la gestión-preservación del mismo, son muy importantes y en todo caso superiores a los obtenidos por el sistema actual de intervención, que en el mejor de los casos reacciona impotentemente una vez producidas las agresiones al medio.

8. La importancia de mejorar cualitativamente el sector turístico

Es esta una vieja aspiración de difícil consecución, dada sobre todo la débil presencia española en los circuitos que canalizan la demanda turística. En tanto se solventa esta deficiencia, es necesario acometer una importante labor de promoción en mercados más diversificados, tratando de romper la situación de creciente dominación de unos pocos paisajes emisores en algunas zonas turísticas (en Lanzarote, por ejemplo, el Reino Unido y Alemania polarizan el 56,6 por 100 de la demanda total).

Pero es en el terreno de la cualificación de la oferta en la que cabe un mayor campo de intervención. En el caso de Lanzarote, se trata, mediante ello, de eludir la total dependencia de un turismo masivo, optando por captar los segmentos más cualificados de la demanda (los de mayor gasto y de efectos menos «depredadores» sobre la oferta), en base a reforzar el carácter singular de la isla, la «marca Lanzarote», apoyándose en sus factores diferenciales respecto al resto de Canarias (especialmente, su excepcional medio físico), para no perder competitividad y evitar la caída de precios.

Esta estrategia de cualificación de la oferta podría resumirse en los puntos siguientes:

A) En primera lugar mejorar los desequilibrios internos de la propia estructura de la oferta en muchas zonas turísticas: búsqueda de una mayor diversificación de la oferta, captando sectores minoritarios de la demanda que puedan tener importancia estratégica cara al futuro, equilibrio de la oferta hotelera y extrahotelera, mayor desarrollo de la oferta turística complementaria (ocio, cultura, equipamientos acuáticos). En el caso específico de Lanzarote, es de destacar el papel desempeñado por los centros turísticos del Cabildo, realizados por artistas locales bajo la dirección de

César Manrique, que hoy constituyen una de las bases más importantes del turismo isleño (Timanfaya, Jameos del Agua, etc.).

B) Y en segundo lugar mejorar la propia calidad del medio turístico edificado y de sus servicios. Esta mejora debe alcanzar a los establecimientos y equipamientos (renovación y rehabilitación del parque existente), y también a la inserción de los asentamientos en el territorio (integración en el paisaje, minimización de impactos, adecuación de sus accesos y entorno, etc.).

9. Sobre el impacto económico producido por el turismo

Es importante, en primer lugar, considerar el impacto del turismo sobre la estructura económica de la zona, ya que la descompresión de los rendimientos económicos entre el turismo y otros sectores del sistema productivo local pueden introducir desequilibrios no deseables. En la economía lanzaroteña, un desarrollo unilateral del «monocultivo» turístico está produciendo un descenso general de la productividad del sistema, por la hipertrofia del llamado «factor construcción», sector que está drenando capital, empresas y mano de obra del conjunto del sistema económico de la isla (producción y consumo). El riesgo de desarticulación de la base industrial y de los sectores primarios (pesca y agricultura), es particularmente grave: Existen áreas concretas (el caso de la agricultura tradicional, por ejemplo), que puede requerir apoyo financiero especial para evitar su total desaparición, de trascendencia económica, ecológica y cultural.

Por otra parte, también debe abordarse el desequilibrio entre la participación del sector público y privado en el proceso turístico. El turismo, hasta ahora, se caracteriza por generar beneficios privados en base a una externalidades que no retribuye: Beneficios derivados de un medio físico y cultural preexistente, que explota, y costes infraestructurales y sociales que no compensa (en Lanzarote cada nueva plaza turística genera una inversión pública de 950.000 pesetas, de las cuales 800.000 corresponden a infraestructuras).

Y en tercer lugar es necesario también contemplar los desequilibrios territoriales de renta generada por el turismo, fenómeno eminentemente territorial (en nuestro caso, insular), que no obstante localiza en las arcas municipales una parte sustancial de los beneficios inducidos (aunque este es un fenómeno que puede cambiar sustancialmente de signo a medio-largo plazo). En Lanzarote, por poner un ejemplo, un municipio turístico (Yaiza, 1.994 habitantes), tiene un presupuesto ordinario de 640 millones en 1986, mientras que otro no turístico (Tinajo, 3.229 habitantes), no llega a los 60 millones, menos de la décima parte del anterior. Otros desequilibrios territoriales (migraciones intermunicipales, desplazamientos residencia-trabajo, suburbialización de áreas de servicios, etc.), también generados por el proceso turístico deben ser abordados en el planeamiento integral propugnado.

No existe un instrumento nítido y eficaz para el tratamiento de este conjunto de desequilibrios. En tanto no se aborde el establecimiento de una fiscalidad específica que contribuya a la redistribución de la renta producida (el «ímpuesto» turístico reclamado ya desde regiones y ámbitos muy diversos de nuestro país), existen grandes limitaciones para implantar otras fórmulas locales (tasas de aeropuerto, licencias ...), que chocan frontalmente con la necesidad de homogeneizar y hacer transparentes las condiciones generales del mercado.

Ante esta situación en el Plan Insular de Lanzarote se han propuesto dos líneas para intentar amortiguar parcialmente esos desequilibrios:

A) El nuevo desarrollo turístico debe financiar buena parte de la inversión directa e indirecta inducidas por el mismo. En especial, debe participar en la realización de algunos sistemas generales de su ámbito de influencia.

B) Por otra parte y al margen de que pudiera constituirse un fondo de compensación intermunicipal voluntario a nivel insular, el Plan propone que la contribución de los municipios turísticos de mayores ingresos abarque no solamente a sus propios sistemas generales, sino a los sistemas insulares que más directamente les afectan. El Cabildo podría, así, ayudar a los Ayuntamientos más deficitarios en sus propias necesidades.

EL NUEVO ORDENAMIENTO JURIDICO-URBANISTICO CANARIO

Fernando Santana Arozena

Antonio Domínguez Vila

Javier Ruiloba Santana

LEY 1/1986, DE 13 DE MAYO, REGULADORA DE LOS PLANES INSULARES DE ORDENACION.

Fernando Santana Arozena

1. LOS POSTULADOS DE LA LEY AUTONOMICA 1/1986 Y LOS INTERROGANTES QUE ABRE

Es claro -y para ello basta con remitirse al preámbulo- que la Ley autonómica confirma el modelo ordenador del Plan Director Territorial de Coordinación de la Ley estatal del Suelo -que seguirá, incluso, siendo operativo como tal en el

ámbito suprainsular- bien que, en contemplación de las exigencias y peculiaridades inherentes a la singular realidad «Isla», introduce un instrumento de ordenación territorial especialmente concebido para dar satisfacción a tales exigencias: el Plan Insular; consecuencia de lo cual son determinados ajustes en el modelo del Plan Director, de los que sin duda el más significativo es el abandono parcial de la finalidad de procurar una confluencia y coordinación exhaustiva entre la planificación socioeconómica y el planeamiento físico-urbanístico.

Viene ello, pues, a significar que si bien es trasladable en términos generales al Plan Insular el sistema de reglar a que se atiene su modelo el Plan Director (y, por ende, el caudal de conclusiones extraídas sobre el particular por una ya copiosa producción doctrinal), ciertas cuestiones conectadas a las particularidades de régimen que le dispensa la Ley autonómica de Planes Insulares y

Fernando Santana Arozena es abogado y secretario técnico-jurídico del COAC.

cuyo desarrollo, en consecuencias últimas, no explicita el texto legal, se ven, por ello mismo, precisadas de examen pormenorizado, al objeto de extraer por vía hermenéutica las pertinentes conclusiones.

Tales cuestiones derivan de las innovaciones operadas por la Ley autonómica a favor del Plan Insular de Ordenación en relación con su capacidad para clasificar o reclasificar suelo rústico bajo determinadas condiciones y a la distinta naturaleza de sus previsiones (que pueden revestir bien el alcance de determinaciones de ordenación, bien el de meras directrices de compatibilidad y coordinación sectorial).

A identificar y clarificar dichos extremos se destinan los apartados siguientes:

2. EL REGIMEN DE EFECTOS DE LAS LLAMADAS POR LA LEY DETERMINACIONES DE ORDENACION: SU INMEDIATA APLICABILIDAD Y PREVALENCIA RESPECTO DE LOS PLANES Y NORMAS AFECTADOS Y LA NECESIDAD DE ACOMODACION DE ESTOS A AQUELLAS

El examen del texto de la Ley de Planes Insulares de la Comunidad Autónoma de Canarias traduce el objetivo, confesado en su preámbulo, de dotar al ámbito «Isla» de un instrumento de ordenación territorial específico que, aligerando su componente de planificación socioeconómica por referencia al del Plan Director Territorial de Coordinación –componente que se dice más propio del escalón regional– mantenga, sin embargo, básicamente, el contenido del Plan Director en el orden de la planificación física.

Un planteamiento como el expuesto pudiera, en principio, conducir a entender que al meritorio aligeramiento ha de corresponderse una reducción de posibilidades en la funcionalidad y capacidades del Plan Insular respecto del Plan Director, que justificara, por ejemplo, una menor aptitud para vincular con sus determinaciones al planeamiento municipal y/o sectorial.

Siendo ello así, conviene avanzar, desde ahora, que una conclusión como la descrita sería errónea.

En efecto, no ha de perderse de vista que la Comunidad Autónoma Canaria ostenta competencia plena –por tanto, también legislativa– en materia de Ordenación Territorial y Urbanismo (artículo 29.2 del Estatuto de Autonomía y Real Decreto de transferencias 1445/1984, de 8 de febrero), de donde de suyo se sigue que el legislador autonómico (como el legislador estatal) es libre en el diseño y configuración técnica de los instrumentos al servicio de una y otra disciplina, sin más restricción que la que derive de la Constitución y, en su aplicación, de una posible legislación armonizadora estatal aún por aprobar. Quiere con ello significarse que, en términos de derecho, nada impide al legislador canario anudar al Plan Insular funciones y efectos coincidentes con los del Plan Director de la Ley del Suelo, por más que, en ejercicio de la discrecionalidad (singularmente téc-

nica) que define su función y en consideración a las peculiaridades del ámbito territorial (la Isla) implicado, decida al tiempo dotarlo de un contenido material y documental no coincidente, y es que, en definitiva, el legislador estatal no ha hecho, a su vez, más que ejercicio en un sentido determinado de su libertad de opción entre múltiples (por no decir infinitas) alternativas posibles, todas, en principio, igualmente legítimas.

Pero es que, a mayor abundamiento, tampoco una reflexión lógico-sistémica en torno a la cuestión avala una solución favorable a la pertinencia inexcusable de la atenuación de la funcionalidad y efectos del Plan Insular, como consecuencia necesaria de la reducción de su contenido de planificación socioeconómica, y ello habida cuenta que el referido aligeramiento del componente socioeconómico del Plan Insular justificaría, en todo caso, una redefinición de las determinaciones del mismo, en el sentido de atribuir desde la propia Ley, a las que son resultado necesario de una ponderación socioeconómica agotadora, sólo el valor de lo que la Ley denomina directrices (incluso de alcance meramente indicativo u opcional, si preciso fuera) con el correlato de la carencia de efectos vinculantes «erga omnes» que la Ley, asimismo, les asigna, pero sin que, en modo alguno, sea procedente modular la fuerza de vincular que corresponde, cuando menos, a las determinaciones relativas a la implantación de elementos funcionales (infraestructuras y dotaciones) y a la adopción de medidas para la protección de determinados bienes (medioambientales, naturales, paisajísticos y culturales) de significación y relevancia supramunicipal, esto es propiamente insular, cuyo efectivo aseguramiento, en su calidad de valores de interés primario y perentorio para el territorio y la población, susceptibles, por otro lado, de ponderación desde planteamientos no especialmente tenidos de componentes socioeconómicos exhaustivos, exige plenitud de efectos vinculantes frente a todos y, por ende, total capacidad para determinar la necesaria adaptación del planeamiento municipal y/o sectorial disconforme.

Que ello es así en la lógica del propio sistema del planeamiento director estatal aparece como meridiano con sólo reparar en la posibilidad, que éste admite, de ordenar autónomamente y de manera sustantiva y vinculante aquellos elementos funcionales y bienes y valores primarios desde la apelación a un Plan Especial de ámbito coincidente con el de un Plan Director, huérfano, por tanto, de toda construcción socioeconómica (artículo 76.3 del Reglamento de Planeamiento).

Viene toda la anterior reflexión a cuenta de que la actual redacción de los artículos 4 y 5 de la Ley que nos ocupa introduce un cierto factor de imprecisión –de imperiosa superación según el objetivo trazado– respecto del tema fundamental del alcance y efectos de las determinaciones del Plan Insular en su pluralidad de manifestaciones, en la medida en que si bien el artículo 5 declara que las determinaciones de ordenación «serán de inmediata aplicación y obligarán a todos de modo general y directo», el artículo 4, por su parte,

establece la posibilidad de que el Plan Insular pueda «clasificar suelo rústico», así como «reclasificar suelo rústico a expensas del suelo clasificado como no urbanizable, urbanizable no programado o apto para la urbanización» por los Planes Generales o Normas Subsidiarias o Complementarias de planeamiento en vigor; previsiones legales, las anteriores, que, a falta de un engarce más armónico desde el propio texto legal e interesadamente conjugadas, podrían teóricamente auspiciar una interpretación aplicativa que, fundada dogmáticamente (con error, como hemos visto) en la premisa reducción del componente socioeconómico del Plan = minoración de su funcionalidad y efectos por referencia a los propios del Plan Director, llegara a sostener que en los municipios con planeamiento general (o normas subsidiarias) la capacidad de vinculación del Plan Insular encuentra siempre el límite absoluto (artículo 4) del suelo urbano y urbanizable programado (al que habría que equiparar al apto para urbanizar con Plan Parcial), recintos en los que el Plan Insular no puede en modo alguno penetrar con efectos prevalentes, pues al estarle expresamente vedado alterar incluso las delimitaciones de estos suelos, aun «cuando así lo requiera la efectividad de sus propias determinaciones» (las del Plan Insular), menos podrá -se diría- alterar sus regímenes de ordenación, de modo que las determinaciones del Plan Insular relativas a calificaciones urbanísticas y disposiciones sobre protección, de que habla el artículo 5, vincularán al planeamiento municipal sólo en tanto se localicen en suelo clasificado como no urbanizable (rústico), urbanizable no programado y apto para urbanizar sin Plan Parcial; solución por la que, incidentalmente, parece inclinarse con toda claridad la Ley de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid (artículos 12 y 26), lo que, en cierta medida, podría potenciar una interpretación como la descrita.

Pues bien, frente a ello ha de afirmarse que no es, desde luego, intención de la Ley dar carta de naturaleza a un régimen de efectos como el que incorpora la anterior argumentación. Más bien se desprende de su examen sistemático todo lo contrario en la medida en que, aunque sin explicitarlo formalmente, propone la categorización de las que denomina determinaciones de ordenación en dos planos de posible actuación concurrente, a saber:

1. Aquellas que clasifican suelo rústico por vía positiva o negativa (alteración de las delimitaciones preexistentes de suelo urbanizable no programado y apto para urbanizar), supuesto en el que el Plan Insular opera con total capacidad para la ordenación de este suelo en su conjunto, como si de un Plan General municipal mismo se tratara, función que, por su alcance excepcional de sustitución de competencias municipales y en virtud del reconocimiento constitucional de la autonomía local, queda constreñida por el límite que representan los suelos clasificados ya por el planeamiento municipal en las categorías que la propia Ley establece.

2. Pero junto a ello, es dable también al Plan Insular establecer otras determinaciones de orde-

nación que se contraen a puntuales reservas de suelo (clasificaciones urbanísticas infraestructurales y de dotación y equipamiento insular) y disposiciones de protección (de relieve, asimismo, insular o superior) y que por atender, ahora sí, objetivos genuinamente supramunicipales y no solapar, por tanto, competencias municipales, escapan de y prevalecen sobre el sistema de límites por razón de la categoría del suelo afectado.

La anterior precisión es decisiva, pues supone reconocer, sin género de dudas, que las determinaciones de ordenación del Plan Insular distintas de las específicamente consistentes en la clasificación o reclasificación de suelo rústico tienen capacidad de vincular directa e inmediatamente al planeamiento municipal, con total independencia de la categoría del suelo sobre el que tales determinaciones no clasificadoras se proyecten, sin perjuicio, además y en cualquier caso, de la posibilidad de su desarrollo y virtualización con anterioridad, incluso, a la adaptación del planeamiento municipal, a través de Planes Especiales, en los términos que recoge el artículo 14 de la Ley; efectos y posibilidad, los anteriores, de absoluta operatividad, por otra parte, en el contexto del régimen jurídico del Plan Director Territorial de Coordinación de la Ley del Suelo, según se infiere directamente de su regulación legal, y reconoce pacíficamente la doctrina especializada (García de Enterría, Parejo Alfonso, Argullol Murgadas, Sala Arquer, González Pérez, entre otros), de suerte que su acogida por el Plan Insular cabría «a fortiori» fundarla en la Disposición Adicional de la Ley canaria, de cuyo tenor las disposiciones de la Ley del Suelo, reguladoras del Plan Director, serán de aplicación supletoria en lo no previsto.

La CONCLUSION, en definitiva, no puede ser, pues, otra que la de anudar a las determinaciones de ordenación del Plan Insular efectividad inmediata y plenos efectos vinculatorios respecto del planeamiento de ámbito inferior preexistente sin condicionamiento alguno, actuando el límite de la clasificación municipal de determinados suelos de vocación urbana clara, exclusivamente frente a aquellas determinaciones insulares que pretendan reclasificaciones de suelo rústico.

3. LAS DETERMINACIONES DE ORDENACION CONSISTENTES EN LA CLASIFICACION O RECLASIFICACION DE SUELO RUSTICO Y SU SISTEMA DE LIMITES

La innovación más importante que la Ley de Planes Insulares de la Comunidad Autónoma Canaria reporta consiste, quizás, en la naturaleza bifronte que se atribuye al Plan Insular en tanto que «instrumento de ordenación territorial y urbanística» (art. 1).

Desde tal categorización se asignan al Plan (principalmente) funciones directivas típicas de ordenación territorial, que se corresponden, en esencia, con las propias del PDTC de la Ley del Suelo, y además (secundariamente) aptitudes que

trascienden dicho marco para situarse en el de la ordenación genuinamente urbanística, mediante la apelación a técnicas propias de ésta y, concretamente, a la técnica de la clasificación del suelo.

Obviamente, la función de ordenación urbanística que la Ley reconoce al Plan Insular viene legitimada por la consecución a su través del objetivo de alcance supralocal relativo a la preservación del suelo rústico de todo proceso de urbanización e implantación de usos y actividades contrarios a su naturaleza y/o a específicos valores en él radicados (art. 3, letras *c*) y *f*), y por la conveniencia de que tal finalidad se cumpla desde el escalón de planeamiento insular en términos de total definición del régimen jurídico aplicable a dicho suelo, con arreglo a sus diferentes características y potencialidades (art. 4), todo ello avalado por las razones de especial relevancia de este suelo en la consecución del equilibrio natural de la isla, que se invocan en el preámbulo de la Ley como imperativo de supervivencia, de donde, a su vez, se sigue que el Plan Insular ha de contraer estrictamente su aptitud de ordenación urbanística a la clasificación del suelo rústico «cuando así lo requiera la efectividad de sus propias determinaciones» (art. 4).

Ahora bien, en cumplimiento de la anterior aptitud, y aun dentro de sus propios límites, el Plan Insular puede encontrarse, por relación a los distintos términos municipales que constituyan su sustrato territorial, en alguna de las siguientes situaciones:

Municipios sin planeamiento general ni Normas Subsidiarias.

Municipios con planeamiento general o Normas Subsidiarias.

En el primer supuesto, el Plan Insular será libre, si así lo requiere la efectividad de sus determinaciones, para clasificar el suelo rústico del municipio en cuestión, con el único límite de no invadir el suelo susceptible de ser calificado de urbano mediante el correspondiente proyecto de delimitación, ámbito irreductible directamente vinculado a la reserva competencial a favor del municipio y cuya concreción deriva directamente de la aplicación de los criterios legales *ad hoc*.

En el segundo supuesto, la situación es más compleja, ya que los instrumentos urbanísticos que ordenen el municipio de que se trate pueden clasificar el suelo con un distinto alcance, que va desde la división del término municipal en suelo urbano, suelo urbanizable programado y no programado y suelo no urbanizable (municipio con Plan General que agote las posibilidades de clasificación), a suelo urbano y suelo no urbanizable (municipio con normas subsidiarias tipo *a*) del art. 91 de la Ley del Suelo), pasando por suelo urbano, suelo apto para urbanizar y suelo no urbanizable (municipio con normas subsidiarias tipo *b*) del art. 91 de la Ley del Suelo).

Frente al anterior elenco de posibilidades, la Ley se limita a establecer escuetamente lo siguiente: «... los Planes Insulares podrán... reclasificar suelo rústico a expensas del suelo, clasificando como no

urbanizable, urbanizable no programado o apto para la urbanización...» (art. 4).

Ahora bien, puesto que la función de clasificación de suelo por el Plan Insular está asentada –o debe estarlo– sobre la premisa de extender su capacidad de afectación de las clasificaciones establecidas por los planeamientos municipales preexistentes a sólo aquellas que no comporten la definitiva vinculación de determinadas superficies del término municipal correspondiente a un destino urbano mediato (suelo a urbanizar dentro de plazos prefijados) o inmediato (suelo ya urbanizado), han de extraerse de tal contexto todas sus consecuencias (bien que, al propio tiempo, sólo aquellas que sean conformes al mismo), lo cual fuerza a formular algunas precisiones sobre el particular.

A) En efecto, de una parte, la vocación o vinculación definitiva del suelo a un destino urbano se logra, mediante su clasificación, directa como suelo urbano o mediante la previsión de su urbanización con arreglo a un programa temporal, lo que ciertamente excluye a las superficies de suelo urbano y urbanizable programado como susceptibles de «agresión» por la función clasificadora de suelo rústico propia del Plan Insular, pero de inmediato debe destacarse que idéntica vocación o vinculación definitiva se produce en el suelo apto para urbanizar de las Normas Subsidiarias tipo *b*), cuando menos desde que se aprueben respecto del mismo o respecto de sus distintos sectores los correspondientes Planes Parciales, pues resulta de todo evidencia que el suelo así afectado está sustancialmente tan predeterminado ya en su urbanización (a través del plan de etapas del planeamiento parcial) como el suelo urbanizable programado mismo, si no más.

B) De otra parte, resulta igualmente pertinente una segunda puntualización a la vista del art. 4 de la Ley, aunque esta vez de signo contrario, esto es, ampliador de las capacidades del Plan Insular en ejercicio de su función de clasificación de suelo rústico, pues si bien es cierto que esta capacidad debe ceder a presencia de clasificaciones municipales de suelo urbanizable programado –como bien expresa el precepto citado– no lo es menos que ello ha de ser así en tanto dicho suelo responda efectivamente a su condición de programado, es decir, en la medida en que su transformación material en suelo urbano a través de la obra urbanizadora se venga cumpliendo con arreglo a las previsiones del programa establecido al efecto, pero no, evidentemente, cuando por haberse éste incumplido o resultar ya de cumplimiento imposible, su calidad de suelo urbanizable programado responda a un mero nominalismo vacío de contenido sustantivo, por estar ya fuera de la lógica del desarrollo del planeamiento. En otras palabras, una vez acreditado, por el irrefutable dato del incumplimiento de las previsiones temporales del Plan, que la vocación urbana del suelo inicialmente clasificado como urbanizable programado se ha visto definitivamente frustrada y, por ende, demostrado por la fuerza de los hechos que se trataba de superficies territoriales no precisas para

la creación de nueva ciudad, la consideración de tal suelo queda equiparada, a los efectos que aquí interesan, a la del suelo urbanizable no programado, viabilizando así su posible reclasificación total o parcial en suelo rústico por parte del Plan Insular.

Como CONCLUSION del presente apartado es factible, pues, establecer lo siguiente: junto a los límites a la función clasificadora de suelo rústico propia del Plan Insular expresamente contemplados en la Ley de Planes Insulares de la Comunidad Autónoma de Canarias, forzoso es reconocer además que:

- El Plan Insular no puede modificar las determinaciones de suelo apto para urbanizar de las Normas Subsidiarias, al objeto de ampliar la superficie de suelo rústico, en la medida en que las áreas o sectores correspondientes estén desarrollados por Planes Parciales (sin perjuicio de lo que se dirá a continuación).
- El Plan Insular, con idéntico objeto, puede modificar incluso las delimitaciones del suelo urbanizable programado, tanto cuando se haya incumplido o resulte ya de cumplimiento imposible el programa, como cuando habiéndose aprobado los correspondientes Planes Parciales en cabal observancia del programa (o en desarrollo de unas Normas Subsidiarias), éstos resulten en sí mismos incumplidos o de cumplimiento imposible ya, por referencia a sus respectivos planes de etapas.

4. EL CONTENIDO SUSTANTIVO DEL PLAN INSULAR (LAS PREVISIONES) Y LA POSIBILIDAD DE SU ARTICULACION COMO DETERMINACIONES DE ORDENACION O COMO DIRETRICES DE INCOMPATIBILIDAD Y COORDINACION. LA PROGRAMACION DEL PLAN INSULAR: NATURALEZA Y EFECTOS

Las previsiones que incorporen los Planes Insulares habrán de tener: unas, el carácter y alcance de determinaciones de ordenación, y, otras, el de directrices de compatibilidad y de coordinación sectorial (art. 2.1 de la Ley).

La distinción es capital en atención al régimen de efectos respectivos, toda vez que las determinaciones de ordenación «son de inmediata aplicación y obligan a todos de modo general y directo...» (art. 5.1), en tanto que las meras directrices «vinculan directamente sólo a las Administraciones Públicas, sin perjuicio de los procedimientos legalmente establecidos para la resolución de los conflictos de competencias de distintos órdenes en su repercusión territorial» (art. 5.1), o lo que es lo mismo: las determinaciones, por constituir previsiones de planeamiento sobre aspectos o valores de directa e inmediata incidencia territorial sólo actuables con congruencia y eficacia desde el nivel insular, revisen el carácter de auténticas decisiones sustantivas de ordenación, vinculantes *erga omnes* y, por tanto, dotadas de efecto derogatorio respecto de las

disposiciones de los Planes y Normas preexistentes que las contradigan; mientras que las directrices, por atender a iniciativas públicas que corresponden propiamente a la gestión de concretos intereses atribuidos legalmente a ámbitos e instancias de poder administrativo (municipios y Administraciones sectoriales) distintos del insular, cumplen la función de trazar las líneas maestras o el marco de opciones compatibles con la preservación del modelo territorial diseñado (sobre el que, como es obvio, repercuten finalmente en su conjunto aquellas acciones e iniciativas, lo que cabalmente justifica la necesidad de su coordinación), dejando siempre, en consecuencia, a los Planes y Normas que incidan en el territorio un amplio grado de libertad para el establecimiento de distintas soluciones concretas dentro de aquel marco, de suerte que, en definitiva, las directrices no se orientan a la regulación directa del uso del suelo y/o la edificación con efectos frente a todos –como las determinaciones de ordenación–, sino que tienen por destinatario la actividad de planificación pública en todos sus grados, esferas y niveles, vinculando a la Administración titular en cada caso de la correspondiente potestad planificadora (art. 5.1); Planes y Normas que, entre tanto, habrán de interpretarse de manera conforme al Plan Insular, esto es: respecto de las directrices y hasta su acomodación a ellas, los Planes y Normas vigentes no son desplazados por las mismas, que, a lo sumo, operan como criterios hermenéuticos cualificados, atrayendo hacia sí las soluciones a las cuestiones de interpretación que la indeterminación, imprecisión, ambigüedad o flexibilidad de las previsiones de dichos Planes y Normas puedan suscitar.

La nota definitoria de las directrices parece ser, en consecuencia, la de su efectividad vinculatoria diferida y relativa, esto es, la de contener ciertamente una carga de obligar, bien que dirigida a los agentes públicos titulares de la potestad de planeamiento (carga, por tanto, demorada en su efectividad material y directa hasta la intervención de dichos agentes) y, en todo caso, constreñida en su objetivo al establecimiento de líneas maestras definidoras de un marco en cuyo seno es factible al planeamiento inferior la ponderación de opciones variadas.

Ahora bien, junto a la anterior categorización de las directrices como previsiones de vinculatoriedad ciertamente atenuada, pero en cualquier caso partícipes de un incuestionable efecto vinculatorio en el nivel básico en que operan (categorización que es común y hasta ahora uniforme en nuestro Derecho Urbanístico: tales son las directrices del Plan Director), el artículo 3, *i*) de la Ley parece dar carta de naturaleza a una nueva variante de directriz sin componente vinculatorio alguno, las que denomina directrices indicativas, con cuya adjetivación pudiera estarse dando a entender que las Administraciones destinatarias de las mismas habrán, desde luego, de valorarlas en el ejercicio de sus competencias, pero ello sólo a título de orientación o recomendación, sin venir prefijada su decisión, ni siquiera básica o de partida, por el

sentido de la directriz indicativa, que podrá, por tanto, ser preferida en favor de opción distinta con sólo motivarlo.

A la vista de lo expuesto, y por imperativo del artículo 5.1 de la Ley, que exige un deslinde formal, es obligado discernir, de entre el repertorio de contenidos que el artículo 3 asigna al Plan Insular, cuáles constituyen o pueden constituir determinaciones de ordenación y cuáles meras directrices de compatibilidad y coordinación sectorial.

1. Determinaciones de ordenación

A tenor del art. 5.2 de la Ley, adoptarán, en todo caso, la forma de determinaciones de ordenación las medidas que comporten clasificación o reclasificación del suelo rústico, y las que impongan concretas y delimitadas calificaciones urbanísticas o disposiciones sobre protección. De sus resultas queda meridianamente claro que las clasificaciones o reclasificaciones de suelo rústico operadas desde el Plan Insular, en ejercicio de la habilitación que al efecto le confiere el art. 4 de la Ley, son, desde luego, determinaciones de ordenación.

El resto de la dicción del precepto transcrita se mueve en un plano distinto, de mayor generalidad y abstracción, que impone su necesaria traducción a lo que son las decisiones concretas del planeamiento. En tal sentido cabe decir que el establecimiento de determinaciones sustantivas de ordenación se hace preciso –según ya se apuntó– respecto de aquellos aspectos (del modelo territorial pretendido) y valores (presentes en el territorio considerado), cuya virtualización y aseguramiento pasa, necesariamente, por su contemplación, con intensidad y detalle, desde el propio Plan Insular. De ello se infiere que la infraestructura básica insular y el equipamiento y dotaciones al servicio de la población insular –o supracomarcal– constituyen elementos capitales para la estructuración fundamental del territorio, cuya precisión y ejecución física, desde el Plan Insular, posibilitará cabalmente que el desarrollo urbanístico ulterior (remitido al planeamiento inferior), se produzca de acuerdo con el modelo territorial elegido, a partir de su obligada inserción en la red de servicios y el sistema de equipamientos y dotaciones insulares.

Otro tanto ocurre con la concreta y delimitada protección, conservación y/o mejora de bienes o valores estratégicos, naturales y culturales, siempre y cuando los mismos, por su calidad e importancia, alcancen una dimensión insular (o suprainsular), toda vez que su debida ponderación y aseguramiento sólo es factible desde una posición de planeamiento que, por la escala territorial considerada, trascienda la perspectiva localista consustancial al planeamiento municipal.

Es menester, no obstante, señalar que normalmente las decisiones del Plan Insular sobre los anteriores extremos incidirán sobre suelos susceptibles de ser además clasificados o reclasificados como rústicos y al tiempo ordenados en detalle por el propio Plan Insular, de modo que no se plantea al respecto mayor cuestión.

Ahora bien, cuando las concretas previsiones sobre infraestructuras, equipamientos, dotaciones y medidas de protección del Plan Insular se proyecten, total o parcialmente, sobre suelos ya clasificados por el planeamiento municipal como urbanos o urbanizables programados (o aptos para urbanizar con Plan Parcial), esto es: sobre ámbitos vedados al Plan Insular en su capacidad de reclasificar suelo rústico, es entonces cuando cobra toda su virtualidad autónoma la categorización de tales previsiones –y su delimitación espacial– como determinaciones también de ordenación en el art. 5.2 y, por tanto, su aptitud para vincular inmediatamente y prevalecer sobre dicho planeamiento municipal con efecto *erga omnes*, susceptibles además de ser directamente ejecutadas a través de Planes Especiales y al margen, por tanto, del sucesivo desarrollo del sistema legal de planeamiento (art. 14).

Llegados a este punto, podemos ya extraer como CONCLUSION que, a los efectos del art. 5.2 de la Ley, constituyen determinaciones de ordenación las previsiones del Plan Insular que:

- Clasifiquen o reclasifiquen suelo rústico dentro de los términos del art. 4 de la Ley y con arreglo a las características y potencialidades en cada caso concurrentes.
- Califiquen suelo en orden a la implantación de las infraestructuras básicas del territorio insular, independientemente de la clasificación de dicho suelo por Planes o Normas preexistentes.
- Delimiten áreas para la concreta protección de bienes o valores estratégicos, naturales o culturales de interés insular o superior, independientemente de la clasificación de dicho suelo por Planes o Normas preexistentes.

Lo anterior ha de entenderse, desde luego, sin perjuicio de la eventualidad de posibles indemnizaciones, dentro de los términos y condiciones legales.

2. Directrices

Sentado lo anterior, y por exclusión, es dable establecer la siguiente CONCLUSION en cuanto a los contenidos del Plan que revisten la forma de directrices.

- Por de pronto, en tal se traducirán las que la Ley [art. 3, letra f)] califica de «directrices de coordinación de política territorial sobre mejora y desarrollo agrario, pesquero, industrial, turístico y restantes sectores de la actividad económica», y ello necesariamente con el alcance indicativo que el propio precepto expresa y sobre cuya naturaleza se intentó alguna precisión más arriba.
- Las previsiones definidoras del esquema para la distribución geográfica de los usos y actividades a que debe destinarse prioritariamente el suelo, señalando el carácter principal o secundario, excluyente o alternativo de los distintos usos o actividades [art. 3, letra a)], pues aunque a dicho efecto se aplique necesaria

riamente la técnica zonificadora con la finalidad de representar gráficamente el marco físico o modelo territorial del Plan, la zonificación así resultante sustancialmente no da lugar a una calificación en términos de afectación directa del suelo a un uso o actividad determinados con mayor o menor precisión, y sí, más propiamente, al establecimiento de directrices vinculantes para la posterior clasificación y calificación urbanística del suelo por el planeamiento municipal, lo que en sí mismo además comporta que el esquema de usos y actividades directivo ha de reconocer al planeamiento municipal un margen de libertad en su función de definitiva clasificación del suelo, sin predeterminarla o reducirla a límites incompatibles con dicha libertad, a cuyo efecto ha de utilizar una categorización de usos básica, en el sentido de muy general o primaria (poblacional, industrial, turística, forestal, agrícola, especial...). Es de destacar, por último, en relación con esta concreta directriz de zonificación de usos y actividades, que, no obstante su naturaleza de tal, algún autor es de la opinión de que, para no frustrar definitivamente el mandato del planeamiento municipal en que consiste la directriz de zonificación, es absolutamente necesario reconocer a ésta capacidad bastante para producir, por sí misma, la interdicción directa de aquellos actos de uso del suelo y de la construcción incompatibles con su ordenación de prioridades, por más que dichos actos se encuentren amparados por el planeamiento municipal vigente y aún no adaptado; conclusión, la anterior, absolutamente razonable, pero que en el caso del Plan Insular pudiera verse dificultada por el dato de que la Ley autonómica conecta el efecto de vinculatoriedad de las directrices a la Administración Pública, a diferencia del Plan Director en que, por disposición de la Ley del Suelo, sus previsiones todas afectan indistintamente a la Administración y a los particulares, no obstante lo cual habría que procurar salvar la viabilidad de los contenidos de la directriz de zonificación, quizás apelando a la técnica de suspensión de licencias desde el Plan Insular, sobre la base de los procesos de revisión del planeamiento municipal que el mismo declare abiertos con su aprobación.

- El principio de disponibilidad del Plan Insular sobre sus propios contenidos autoriza, evidentemente, a que el propio Plan decida instrumentar como directrices lo que en el plano dogmático normalmente revestiría el alcance de determinaciones de ordenación, con la única excepción de las previsiones sobre clasificación de suelo rústico, que, en todo caso y por imperativo de la Ley autonómica (art. 5.2), han de articularse como determinaciones de ordenación.
- Finalmente, nada parece oponerse a que, fuera del régimen legal expreso, pero dentro, desde luego, de su finalidad institucional en

sentido amplio, el Plan Insular contenga además previsiones de reforzamiento de la función de coordinación que le es consustancial, relativas al tratamiento de cuestiones de política urbanística municipal de estricto sentido; claro que entonces, con expresión de su mero carácter de recomendación u orientación, sin el más mínimo efecto vinculatorio, por tanto, para la Administración municipal recipientaria, que podrá así acoger o no con absoluta libertad y sin condicionamiento alguno (ni siquiera el de motivación obligada), el sentido de la recomendación insular.

3. *La programación: Naturaleza y efectos*

Este contenido del Plan Insular [art. 3, letra j)] constituye en rigor un «*tertius genus*», como corresponde a su singular funcionalidad, que atiende no ya a la ordenación en su aspecto espacial, es decir, estático (como lo hacen las directrices y determinaciones), sino al aseguramiento de dicha ordenación mediante la pautación en el tiempo de las acciones precisas al efecto (adaptación de Planes afectados, redacción de Planes generales municipales o de conjunto, Normas Subsidiarias y Planes Especiales, acciones concretas a realizar con apoyatura directa en el Plan Insular, etc.), desde una perspectiva, consiguientemente, dinámica.

Esta preocupación del Programa por asegurar el cumplimiento en el tiempo de las previsiones del Plan, que tiñe de singularidad su funcionalidad y autonomiza su naturaleza, no obstante, sin embargo, para que comparta además con las directrices y determinaciones de ordenación rasgos característicos de sus respectivas naturalezas. Así, con las directrices, comparte la nota común de tener por destinatario a las distintas Administraciones Públicas involucradas por el propio Plan en el desarrollo y virtualización de sus previsiones de contenido espacial y, en ningún caso, a los particulares; en tanto que con las determinaciones comparte el carácter netamente ordenancista de sus disposiciones, en el sentido de que lo establecido en el Programa vincula, desde luego, a las referidas Administraciones, que deberán, por tanto, acomodar al mismo sus propios programas de actuación. Este efecto de vinculatoriedad del Programa figura claramente expresado, respecto del Plan Director, en el artículo 9.1 de la Ley del Suelo, debiendo repararse en que no se trata de una mera reiteración de la obligatoriedad general propia de todos los planes, ya que mientras ésta postula un deber negativo de abstención de actuaciones disconformes con las determinaciones de la ordenación urbanística, la vinculación de que aquí se trata consiste en una obligación de signo positivo, de hacer y, más concretamente, de desarrollar precisamente las acciones previstas en el Plan, en el tiempo programado por el mismo.

Sentado lo anterior, es menester de seguido señalar que, con todo, el Programa, para que despliegue el efecto de vinculatoriedad comentado, ha de estar referido a un conjunto de acciones sobre las que el Plan Insular pueda efectivamente

disponer en ejercicio de su función de coordinación de las instancias públicas actuantes en la Isla, para lo cual es absolutamente necesario que las referidas instancias estén «subordinadas» (en términos de coordinación, claro está) a la instancia competente para la aprobación del Plan, esto es, al Gobierno de la Comunidad Autónoma, de donde de suyo se sigue que el efecto de vinculatoriedad no alcanza al Estado y sus entes y órganos dependientes, más que en la medida en que éstos, bien de oficio, bien a instancia de la Administración rectora del proceso de formulación del Plan Insular, convengan en la incardinación de sus propias actuaciones dentro de las previsiones del Plan y su Programa, y ello como consecuencia lógica de que el Estado no está sometido a la potestad de coordinación que se actúa a través del Plan Insular, sino, en todo caso, más bien lo contrario, en la medida en que la ordenación del territorio que el Plan Insular viabiliza no puede ser concebida como estanca y cerrada en sí misma y sí, más propiamente, como necesitada de articulación congruente (es decir, de coordinación a su vez) dentro de un marco de directrices maestras de ordenación socioeconómica y física de dimensión nacional, que sólo al Estado compete (art. 131 de la Constitución).

En conclusión, el Programa del Plan Insular como, por otro lado, todo programa de planeamiento, persigue asegurar el efectivo cumplimiento tanto de las determinaciones de ordenación como de las directrices de compatibilidad y coordinación, mediante el recurso de someter éstas a ritmos temporales predeterminados, una vez esclarecidas las bases que en términos técnicos y económicos así lo posibiliten (art. 6.4).

Sin perjuicio de lo anterior, el Programa comparte, en todo caso, con las determinaciones de ordenación, la nota de plena vinculatoriedad que caracteriza a éstas, de suerte que su cumplimiento es exigible como obligatorio a las Administraciones Públicas titulares de competencias de incidencia territorial ordenadas (determinaciones) o coordinadas (directrices) desde el Plan Insular, a cuyo efecto, como es obvio, el Plan habrá, necesariamente, de partir de la ponderación de las posibilidades y programas de actuación de dichas Administraciones (art. 2.3), con especial intensidad en el caso del Plan Insular (por oposición al Plan Director), en la medida en que, la ausencia en su seno del componente de planificación socioeconómica, condiciona sustancialmente la procedencia de prever y programar actuaciones por propio imperio.

En virtud del efecto de vinculatoriedad o fuerza de obligar del Programa:

1.º Las Administraciones municipales vendrán compelidas a adaptar, en lo opuesto a las directrices del Plan Insular, sus propios Planes y Normas o, dentro de los plazos previstos en aquél, a elaborarlos de nuevo cuño, si no hubiere planeamiento municipal.

2.º Desde luego, el Cabildo titular de la potestad de planeamiento, resultará, por ello mismo,

terminantemente vinculado por las previsiones del Programa.

3.º Lo propio cabe afirmar respecto de las distintas Consejerías y Organismos dependientes de la Comunidad Autónoma, por cuanto la aprobación definitiva del Plan Insular por el Consejo de Gobierno, a virtud de Decreto (y, en todo caso, previa participación o informe de las Consejerías), permite cumplir a plena satisfacción y con total garantía la función de coordinación del conjunto orgánico autonómico desde la cúspide de su estructura jerárquica.

4.º Sin embargo, el sometimiento forzoso de la Administración Central del Estado y sus Entes dependientes y filiales a las previsiones del Plan, y consiguientemente del Programa, exige la avenencia de éstos en términos de cooperación interadministrativa, resultando especialmente grave a estos efectos el que la Ley canaria no sólo no articule cauces que propicien los insoslayables procesos de cooperación con la Administración del Estado (retrocediendo, incluso, en este aspecto, respecto de lo que disponía el correspondiente Proyecto de Ley), sino que renuncie expresamente al ensayo de cualquier fórmula integradora, para remitir resignadamente la cuestión a un utópico y satisfactorio desenvolvimiento espontáneo de los acontecimientos y, en última instancia, a los procedimientos de conflicto (art. 5.7), podría decirse que reformulando a estos efectos como «más vale curar que prevenir» la máxima popular de sentido inverso y desperdiciando así una ocasión de oro para ahondar en el tan difícil como ineludible asunto de la cooperación, auténtica llave maestra de la ordenación territorial en todo Estado no centralista.

LEY 5/1987, DE 7 DE ABRIL, SOBRE ORDENACION URBA-NISTICA DEL SUELO RUSTICO

Antonio Domínguez Vila

La exposición del nuevo régimen jurídico que esta Ley territorial propone sobre el suelo no urbanizable, ahora denominado rural, debe de hacerse en clave de comparación con el régimen común de la Ley del Suelo.

Por ello, comenzaremos por estudiar los antecedentes legislativos de la actual normativa autonómica, que, como se verá, no se aparta demasiado de lo anterior.

En la Ley territorial 5/1987 se opta por cambiar el nombre, porque como dice el preámbulo de la misma en su segundo párrafo:

«La propia denominación en negativo que la Ley hace del suelo que va a quedar desvinculado

del proceso urbanizado (suelo no urbanizable) le confiere a aquél un carácter residual no deseable y, en todo caso, impropio del papel relevante que el suelo rústico ostenta en el equilibrio natural de las distintas islas del archipiélago.»

Esto debe de interpretarse como método de ordenar el territorio, a la inversa, de la perspectiva tradicional; es decir, se excluyen a priori zonas de cualquier tipo de edificación o uso humano (protección absoluta) y luego se va graduando la intervención humana con usos naturales primero y urbanísticos después, hasta llegar al suelo urbanizable, como se puede comprobar en el artículo 4 de la Ley sobre Planes Insulares y el párrafo quinto del preámbulo presente.

La Ley del Suelo de 1976, en desarrollo de una idea de protección y evitación de ocupación por métodos «urbanos» del suelo no urbanizable, admite algunos destinos excepcionales del mismo distintos de los naturales, articulándose con distintas técnicas que las restantes categorías.

Es un punto de partida obligado reconocer el hecho diferenciado del suelo rústico canario con respecto al suelo no urbanizable contemplado en la Ley del Suelo. La diversidad y complejidad de usos que alberga son razón más que sobrada para que merezca un tratamiento específico, y de ahí el acierto temático y a priori de la Ley. Su posible reconsideración por el nuevo Gobierno autonómico puede poner fuera de lugar el aspecto crítico constructivo de estos comentarios que, aún así, vamos a hacer, con el ánimo de que no desaparezca este debate del urbanismo «sui generis» de las islas Canarias. Esta Ley es, por descontado, la más ambiciosa o renovadora de las comentadas respecto al sustrato teórico del urbanismo y paralelamente es, tal vez, la que más controversias ofrece y más referencias suscita respecto a su perfección técnica.

En el capítulo I de la misma define lo que debe de entenderse como suelo rústico como norma material de aplicación, con o sin planeamiento, obligando al planificador a un tratamiento exquisito del mismo (artículo 2.º), donde se llega a tratar al suelo rústico de recurso natural escaso, singular y no renovable, catalogación que puede ser muy importante a los efectos de su posible reserva al sector público, en virtud de lo previsto en el art. 128.2 de la Constitución Española.

El artículo 4.º de la Ley excluye de su ámbito los núcleos de población, pero una vez más se evita su definición, remitiéndose a un proyecto de delimitación del suelo urbano que ha de redactarse por el municipio, pues en caso contrario todo el término municipal deberá ser tratado como suelo rústico y las condiciones de edificabilidad serán las del artículo 7, lo que plantea la duda de aplicación a Canarias del artículo 81.2 de la Ley del Suelo y la interpretación que de dicho precepto ha hecho la jurisprudencia respecto a los suelos «materialmente urbanos». El suelo es o no urbano no por una decisión proyectual, sino también por la existencia de unas infraestructuras urbanas.

Según el Real Decreto-ley 16/1981, de 16 de octubre, en su artículo 2.2, estas condiciones

podían aplicarse directamente (solar por solar) en suelos urbanos o de reserva y ser objeto de «delimitaciones» parciales; así, nos podemos preguntar: ¿Qué ocurre en los Planes Generales no adaptados a la Nueva Ley al aplicar la Ley del Suelo Rústico y el citado Real Decreto-ley 16/1981?, o ¿hasta dónde llega la vigencia del mismo?

Creemos que estas preguntas hubieran merecido un artículo de la Ley que se comenta o, al menos, una disposición transitoria.

Una vez definido lo que es el régimen jurídico de la clasificación del suelo rústico, la Ley debería determinar en buena técnica legislativa las obligaciones del planificador urbanístico; luego, el régimen jurídico general de dicho suelo y, posteriormente, los usos permitidos en el mismo. Sin embargo, la Ley mezcla ambas cosas en los capítulos II y III, por lo que procedemos a un análisis más lógico, que es como se producen las secuencias urbanísticas.

Siguiendo una metodología dialéctica adecuada, pasamos a analizar la labor del planificador.

El artículo 3 clasificaba el antiguo suelo no urbanizable como suelo rústico y éste a su vez debe de subdividirse en una o varias de las categorías (sic) o calificaciones que establece la Ley en su artículo 8.

En este artículo se despliega la acertada tesis de la Ley respecto a la diversidad del suelo rústico, relacionándose todas o alguna de las categorías que deban establecer los Planes Municipales. Pero no debe olvidarse que son bastantes los municipios sin planeamiento donde todo el suelo es rústico (según la Ley, artículo 4.º) y en donde también debieran operar las distintas categorías establecidas en el artículo 8, dando toda su virtualidad a la Ley en los municipios carentes de planeamiento. Es decir, las calificaciones del artículo 8 deben de aplicarse «materialmente» a los municipios sin planeamiento.

Además de esto cabe decir que las distintas categorías están *definidas simplemente, sin que se establezca un régimen normativo y de protección para cada una de ellas*. Aún más, incide en esta indefinición el hecho de que una de las categorías es precisamente la de rústico protegido, olvidándose que las otras (rústico forestal, de cumbre, productivo y litoral) deban ser también objeto de protección. El suelo rústico forestal, además del existente y susceptible de consolidación, debiera contemplar el *dominio natural del monte y su repoblación*.

La categoría de *los asentamientos rurales es la mayor innovación de la Ley*, es el uso residencial en donde entra en contradicción el suelo rústico con el urbano-urbanizable, es preciso conocer cuál es la densidad edificatoria a partir de la cual el uso residencial transforma la naturaleza del suelo rústico y aparece el suelo urbano o el núcleo de población, el cual limita, según la Ley, la posibilidad de edificar el suelo rústico (artículo 9 de la Ley). Pero podemos preguntarnos algo más: ¿Son estas zonas típicas y reconocibles y como tal delimitables dentro de un perímetro, o bien son

atípicas o muy diversas en su estructura territorial de forma que no tienen una clara traducción espacial? Y, por otra parte, ¿son zonas estables como tales (pueden crecer sin que se transforme su estructura) o bien son zonas de transición determinada hacia formas urbanas? En este último caso habría que favorecer, no evitar, la formación de núcleos de población como forma más ordenada y económica de ocupar el territorio, condensando el uso residencial y reservando las otras categorías de suelo rústico del impacto edificatorio, cuestión clave en los territorios insulares escasos.

En los artículos 5, 6 y 7 se delimita el régimen jurídico general aplicable a los suelos clasificados como rústicos y categorizados o calificados conforme el artículo 8.

El artículo 5º define, excluyéndolos, los actos de disposición del suelo rústico que esta Ley no regula, estableciendo como punto de entrada en el ámbito de la Ley la *transformación* del uso, conforme a su naturaleza, del suelo. Entendemos que cualquiera de estos usos (explotaciones agropecuarias o forestales) pueden transformar la tierra o introducir condiciones para su transformación; por ejemplo:

La apertura de pistas o cualquier construcción aneja a la explotación.

Se establece por la Ley la necesidad de autorización administrativa para las segregaciones en este tipo de suelo (artículo 6).

El nombrar las parcelaciones introduce una confusión, pues ya estaban prohibidas por el artículo 96.2 de la Ley del Suelo, que ahora no queda claro si continúa vigente o no.

El artículo 6.4 introduce, siquiera sea parcialmente, el control administrativo sobre el tramo inmobiliario, en cuanto que ello puede repercutir a crear expectativas de aprovechamientos urbanísticos.

Se ha recogido uno de los varios aspectos que se pretendían, con el fin de conseguir la pretendida coordinación entre Notarios y Registradores de la Propiedad y la Administración Urbanística, ya que el artículo 6.4 de la Ley sólo exige:

a) Que puesto que segregaciones y divisiones precisan de licencia administrativa municipal previo informe de la Consejería de Agricultura, la inscripción registral de dichos actos deberá contar con licencia municipal, que deberá ser exigida:

Por los Notarios para autorizar y testimoniar en documento público.

Por los Registradores de la Propiedad para inscribir.

En caso contrario debe de estimarse como nula la inscripción o tener por no realizada la escritura.

En otro precepto de la Ley (artículo 11.3) también se exige la intervención del Registro de la Propiedad al tener que vincular determinadas superficies de terrenos a las autorizaciones concedidas en el suelo rústico.

Ahora bien, la concesión de la autorización para las segregaciones en suelo rústico requiere un marco normativo claro que creemos que no existe, ya que ni el concepto de núcleo de población ni el

de parcela mínima son suficientemente resolutivos, menos aún tras la Orden de 9 de junio de 1987 de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca por la que se establece con carácter «provisional» la parcela mínima a efectos de segregaciones o divisiones de fincas rústicas. Esta orden establece un informe favorable para todos los casos en los que la parcela sea superior a 10.000 metros cuadrados, que queda fijada como unidad mínima de parcelación y un informe favorable «también» por debajo de la unidad mínima cuando:

a) Se mejora técnicamente la explotación agraria.

b) Para acceder a la propiedad desde el arrendamiento.

c) Cuando dentro del año siguiente, como máximo, se vayan a realizar las construcciones o instalaciones a las que se refiere el artículo 9 de la Ley del Suelo Rústico.

Evidentemente, la Ley y la Orden comentada remiten la una a la otra la indefinición normativa y ambas Consejerías quedan en posición discrecional para emitir los informes, que pueden ser de signo opuesto con efectos de voto y conflicto de atribuciones.

El artículo 7 es una norma material de ordenación, al igual que el art. 74 de la Ley del Suelo en defecto de planeamiento, que determina la imposibilidad de construir en suelo rústico más de una planta con carácter general o dos en los núcleos urbanos o asentamientos rurales. Este artículo plantea el problema de interpretación formal de cómo ha de entenderse que son núcleos urbanos consolidados y asentamientos rurales si no hay planeamiento aprobado que lo delimita, con lo que en cada autorización para suelo rústico que se conceda por la Administración autonómica ésta ha de interpretar, a efectos de conceder una o dos plantas, si entiende que existe un núcleo urbano que no explica la Ley con qué parámetros se mide, o un asentamiento rural, con lo que se produce el mismo fenómeno que la Ley pretendía excluir con el artículo 4; se aplica la misma directamente por la Administración, sin el intermedio del planeamiento creando suelos «materialmente urbanos» o «materialmente núcleos rurales».

Asimismo en este artículo debería evitarse la ambigüedad que añade la frase con «carácter general», en su número 1, a la limitación de una planta mientras no existe planeamiento que lo autorice.

Por último, una precisión terminológica de este artículo debería decir Planeamiento General en vez de Municipal, demasiado genérico.

REGIMEN DE USOS

El régimen de usos del suelo rústico, en el marco del planeamiento aprobado, o en ausencia de éste, se encuentra regulado en el artículo 9 de la Ley, que en su número 1 reitera lo ya expresado por el artículo 5, e insiste en la inexistencia de cualquier aprovechamiento de este tipo de suelo que no venga determinado en el Plan, con los límites de

carácter material de la Ley, establecidos en los artículos 5.2 y 8.

Sin embargo, excepcionalmente, con una gran pormenorización de situaciones, se permiten determinados usos en el suelo rústico en los siguientes casos, que son todos:

Si el planeamiento lo permite.

Si la legislación sectorial lo permite o no lo impide expresamente.

Conforme a lo que diga el planeamiento o, en su defecto, lo que dice la presente Ley.

En la Ley Territorial 5/1987, en su artículo 9.2, a), se habla de «construcciones necesariamente vinculadas a explotaciones agrarias, forestales, agrícolas, hidrológicas u otras», excluyendo las viviendas, que se regulan en el apartado d) como viviendas agrícolas.

La proporcionalidad y ordenación de las construcciones en instalaciones en la finca en que se ubican (volumen, índice de edificabilidad, etcétera) viene mejor explicada o desarrollada en la Ley Territorial cuando exige que guarden la debida relación de adecuación, proporcionalidad con la extensión, naturaleza y destino de la finca, añadiendo que la concreción de los planes y normas del órgano competente en materia agrícola deberá, en todo caso, emitir un informe preceptivo del cumplimiento de los parámetros anteriores.

En el caso de las instalaciones relacionadas con las obras públicas (1), uso permitido tanto en la Ley del Suelo como ahora en la Ley 5/1987, debe entenderse que son aquellas que directa e indirectamente están referidas a la ejecución, mantenimiento y servicio tales obras públicas, pero no aprovechamientos relacionados con la obra pública o con los usos de que es posible en función de sus características (casos posibles de relación directamente funcional: estación de servicio; caso excluido por ser un uso no funcional: restaurante).

El precepto 9.2, b), no añade nada en la anterior legislación, por lo que ha de interpretarse conforme a la jurisprudencia recaída sobre el artículo 85 de la Ley del Suelo, en el sentido indicado de impedir usos que, apoyándose en la vía, pretenden instrumentalizar el uso para actividades relacionadas remotamente con la misma, añade la Ley que también están sujetos a autorizaciones los usos provisionales.

Al margen de estos supuestos de posibilidades de construcción en suelo no urbanizable que ya se convierten en excepcionales por la restricción de su posibilidad y la estimación en cada caso por la Corporación Municipal, se encuentran otros supuestos a los que se les aplica por el legislador un grado más de excepcionalidad, con una interpretación que, en todo caso, debe ser más estricta que en las anteriores reglas, y que igualmente se recogen en la Ley 5/1987.

Son las construcciones e instalaciones de utilidad pública e interés social que hayan de instalarse en el medio rural y los edificios aislados destinados a vivienda familiar en los lugares donde no exista

posibilidad de formación de núcleo de población. Aquí, el procedimiento de obtención de autorización es completamente distinto, aplicándose el mismo que para aprobar el planeamiento especial. La Ley 5/1987 divide estos usos del suelo rústico en dos puntos: el 9.2, c), y el d).

Referente a las construcciones de utilidad pública o interés social, es preciso que concurren los siguientes requisitos:

Declaración de utilidad pública e interés social es una habilitación legal previa y expresa, pues como dice Parejo (2), en otro caso se estaría dejando al arbitrio de la propia Administración la obligación de cumplimiento por la misma de la ordenación urbanística, con lo que se conculcaría el principio de legalidad.

Para la concreción de qué debe entenderse por utilidad pública o interés social, es evidente que donde más depurados se ofrecen estos conceptos es en la institución expropiatoria. Así ha de seguirse la construcción que, con respecto a aquélla, ha hecho Enterriá en el Instituto de la Expropiación Forzosa (3).

Otro requisito legal es la exigencia inexcusable de su implantación en el medio rural. Este requisito debe venir probado en el proyecto que se presenta a la autoridad, así como acompañando de certificación de Organismos competentes, aunque ni la Ley ni el Reglamento de Gestión Urbanística así lo prevengan, así como puede ser un informe del Organismo que ostente las competencias en materia de desarrollo o promoción agrícola o de cualquier Organismo administrativo cuya área de actuación coincida o regule al sector productivo de la instalación que se pretende; que valorará, apoyándose en la normativa legal, la necesaria implantación en el territorio rural que se pretende. Este informe ha de valorar la relación con el territorio de la construcción o intención que ha de interpretarse restrictivamente y debe ser directo y sin alternativas posibles en suelos urbanizados. A la vista de toda esta información, la Administración otorgante, con un gran margen de apreciación, decidirá lo procedente.

Otro supuesto excepcional es el de edificios aislados destinados a viviendas familiares, o unifamiliares, como ahora reza en el artículo 9.2 c). La legitimidad de este aprovechamiento urbanístico exige la concurrencia de las siguientes condiciones:

La edificación proyectada ha de estar destinada al uso de viviendas unifamiliares, lo que excluye, dada la interpretación necesariamente restrictiva que ha de darse al término taxativo de «familiar», del artículo 85 de la Ley del Suelo en el contexto de la autorización de uso excepcional con respecto al régimen general del suelo no urbanizable, la inteligencia de dicho término como habilitante de edificaciones en propiedad horizontal de varias viviendas; sin embargo, Argullol entiende que familiar no significa unifamiliar.

El edificio proyectado ha de estar aislado. El artículo 7 de la Ley canaria lo define. El aislamiento

(1) Véase *Revista de Administración Pública* núm. 100, volumen II, p. 247. Trabajo de T. R. Fernández Rodríguez.

(2) *Instituciones de Derecho Urbanístico*, pp. 145. ss.

(3) *Tratado de Derecho Administrativo*, t. II, pp. 191 y ss.

miento exigido es, evidentemente, un concepto indeterminado, pero su aplicación en la práctica no debe dar lugar a problemas insalvables, ya que, dado el fin del precepto, aparece claro (sin paredes medianeras).

La edificación ha de ubicarse en un lugar en el que no exista posibilidad de formación de núcleos de población.

Este requisito exige no sólo que no exista de población, sino que no exista núcleo siquiera la posibilidad de su formación. Sobre el concepto de núcleo, el RPU ha deferido al Plan su determinación, lo que implica que el legislador ha sido incapaz de determinarlo, por constituir un problema a concretar a cada territorio, siendo imposible prefigurar una normativa general que tampoco resuelve la Ley 5/1987.

La Ley canaria puntualiza la exigencia de unifamiliar de las viviendas agrícolas o residenciales —en suelo rústico—, extendiendo su ámbito de autorización a las móviles.

Las viviendas móviles son diferenciadas por la Ley de las instalaciones de camping [art. 9.2 j)], a las que somete a autorización diferenciada, integrándolas en las actividades relevantes urbanísticamente por un impacto en el territorio, sin perjuicio de su legislación sectorial, que se respeta, siempre y cuando no colisione en la legislación presente que se propone como prevalente (disposición final tercera). El punto de diferencia entre vivienda móvil y en instalaciones de acampada se determina en este apartado *j*), en la no transformación permanente del suelo de estas últimas.

En el apartado *e*) del artículo 9.2 se produce una de las más importantes innovaciones de la Ley respecto al régimen general anterior. Como se ha podido detectar más atrás, entre las categorías calificadoras en las que se podía dividir el suelo rústico clasificado como tal por el Plan [art. 8, *e*]), se permite identificar con un régimen jurídico propio y diferenciado a aquellos pequeños asentamientos que, sin merecer la clasificación de urbanos, no dejan de ser un núcleo de población. Aunque la Ley reduce su posible aplicación a los surgidos o vinculados a suelos agrarios, creemos que se puede extender sin temor a los pequeños núcleos surgidos en los cruces de caminos o por virtud de expansión en una primitiva unidad familiar. Por otra parte, aunque el procedimiento de obtención de estas autorizaciones está sometido al régimen común de los demás del suelo rústico (arts. 11 y 12), entendemos que no habría ningún inconveniente en ponerlos en manos de la Administración municipal, ya que se trata de construcciones en zonas semiurbanizadas y con determinaciones y requisitos previstos expresamente en el planeamiento.

Finalmente, una última prescripción legal, válida tanto para los supuestos del régimen general, como para las dos excepciones al mismo que acaban de ser analizadas, como parte de la regulación de los usos urbanísticos que es susceptible el suelo no urbanizable, está contenida en la Regla tercera del número 1 del artículo 85 de la Ley del Suelo, y consiste en la prohibición de las edifica-

ciones características de las zonas urbanas (el resto de la Regla no forma parte de la Norma legal sustantiva de ordenación, ya que se remite al Planeamiento). La prohibición significa especialmente la interdicción de edificios en altura y con paredes medianeras al descubierto, resumiendo lo que decía el artículo 69 de la Ley de 1956. Es importante señalar que en todo el suelo no urbanizable las construcciones han de adaptarse a la regla material del artículo 73.b). Y el planeamiento no puede apartarse de ello, en virtud del artículo 36.c) del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, determinación que la Ley 5/1987 recoge en su artículo 7 al exigir el carácter de aislada y el artículo 10 que establece un sistema de incompatibilidades entre las categorías de usos, a los Planes de Ordenación (Insular, Municipal o Especial), lo cual, una vez permitida la posibilidad de autorizar actividades discrepantes con el planeamiento, como se verá en el procedimiento de obtención de autorizaciones, es una solución aplazada y débil. Por otra parte, en el párrafo 2º de artículo 10 se concretan expresamente las incompatibilidades del suelo forestal y de cumbres prohibiéndose solamente las viviendas y los asentamientos rurales, dado lo cual podrían entenderse permitidas otras actividades e instalaciones, igualmente incompatibles a nuestro entender, como las constructivas agrarias, forestales, etcétera [art. 9.2.a)] servicio de las obras públicas [art. 9.2.b)], construcciones de utilidad pública [art. 9.2.c)] y las actividades extractivas [art. 9.2.g)]. Aunque la norma sí exige al planificador municipal o insular la necesidad de que introduzcan nuevas incompatibilidades de uso, además de las mínimas que la Ley ya permite.

PROCEDIMIENTO DE OBTENCIÓN DE LAS AUTORIZACIONES EN EL SUELO RUSTICO

En crítica global al procedimiento de obtención de autorizaciones en suelo rústico que se califica como engorroso, burocrático, contradictorio y excesivamente reglamentista, ha de señalarse la marginación total de la Administración Local de cualquier intervención en el régimen de usos del suelo, lo cual si parece justificarse como marco en base al principio de que se efectúa un planeamiento puntual con cada autorización, no tiene argumentación en aquellos usos que la propia Ley somete a los criterios y determinaciones del planeamiento previamente aprobado.

En donde el demérito de la Ley es absoluto, es en el procedimiento arbitrado donde se permite unos usos del suelo rústico en discrepancia con el planeamiento aprobado, que significa una sobreposición de un acto administrativo singular del Director general de Urbanismo sobre un planeamiento, norma jurídica, formulado en ejercicio de competencias urbanísticas reconocidas como genuinamente municipales en la Ley de Bases de Régimen Local y aprobado por un órgano autonómico superior, como es la Comisión de Urbanismo y medio ambiente de Canarias o el Consejero de Política Territorial. Asimismo se vierten contra-

dicciones como el pedir que la resolución del expediente valorará la conformidad del uso solicitado por el planeamiento, si precisamente el procedimiento se establece para cuando el uso discrepa con aquél; conque, como conclusión, debería de tenerse por no puesta la posibilidad de usos discrepantes con el planeamiento, por plantear numerosas contradicciones legales.

En su disposición adicional la Ley salva expresamente la Ley Territorial 3/1985, de 29 de julio, sobre Medidas Urgentes en materia de Urbanismo y Protección a la Naturaleza, cuyo artículo 1.^º aparece ya como innecesario con la presente Ley.

En las disposiciones transitorias se exige de nuevo a los Ayuntamientos que no lo tuvieren, la redacción de un Proyecto de Delimitación del Suelo Urbano, en el plazo de un año, y en caso contrario se subrogará la Comunidad Autónoma en su formulación y tramitación. El año ha pasado y no se ha producido tal acción por la Administración autonómica, por lo que mucho nos tememos que será este caso idéntico a la disposición transitoria correspondiente de la Ley del Suelo y que, al final, dio lugar al Real Decreto-ley 16/1981.

Tampoco parece haberse cumplido el mandato de la disposición transitoria segunda de adaptación de los instrumentos de planeamiento a la Ley del Suelo Rústico.

Por último, las disposiciones finales ordenan un cambio de nombre del suelo de todo el planeamiento de suelo no urbanizable a suelo urbanizable, y declaran no aplicable a Canarias los artículos 74, 77, 85 y 86 de la Ley del Suelo. Asimismo salva la legislación sectorial turística, respecto a los campings en todo aquello que no se oponga a la presente Ley.

LEY 6/1987, DE 7 DE ABRIL, SOBRE SISTEMA DE ACTUACION DE URBANIZACION DIFERIDA

Javier Ruiloba Santana

Esta Ley nace a partir de un ya antiguo y certero análisis de las formas de crecimiento urbano, en donde la llamada urbanización marginal ha sido protagonista de dicho crecimiento a pesar de haber sido olvidada por el planeamiento convencional. Pretende dar respuesta en sus ocho artículos a un tema tan complejo, dándole carta de naturaleza al sistema de actuación de urbanización diferida. Este concepto no es absolutamente nuevo y aunque no se expresa literalmente en la legislación del suelo, sí hay entrada en los artículos 53, 82, 83 y 146.5 de la Ley del Suelo y en los artículos 39 y siguientes del Reglamento de Gestión, artículos que facultan a los planes para fijar las normas mínimas para que un suelo pueda ser considerado como solar y para establecer los compromisos de los particulares (urbanizadores y futuros propietarios) que garanticen el cumplimiento de la obligación de urbanizar.

No son, pues, totalmente nuevas la técnicas contenidas en esta Ley y su constante remisión al planeamiento (identificación del proceso, delimitación de áreas, convenios, precios máximos de venta, etc.).

Así que cabe preguntarse si la acción de Gobierno en este campo más eficaz es la legislativa o bien la de una gestión urbanística de preparación de suelo utilizando al máximo el marco normativo ya existente.

Por otra parte, la posibilidad o no de la urbanización diferida no es el único obstáculo con el que se encuentra el crecimiento urbano marginal, hay otros aspectos no menos importantes, implicados en la forma marginal del crecimiento, como son: la clasificación previa del suelo, necesariamente urbano o urbanizable, ante la tendencia periférica de huida de las plusvalías especulativas centrales, de los costes de las infraestructuras y los sistemas generales, frente a ese barato alejamiento periférico y discontinuo del crecimiento, carente de las dotaciones urbanas de espacios libres y equipamientos de barrio (cuya obligada cesión gratuita es un coste más de urbanización, además de una limitación para la concesión de licencias según los artículos 186 y 188 del Reglamento de Gestión). Todos estos aspectos están implicados en la forma marginal del crecimiento, y son exigencias y requisitos de legalidad, tanto como las condiciones de «solar».

Por todo ello si los objetivos de la Ley son conducir a la legalidad esta importante y singular forma de crecimiento, con el problema de la vivienda (necesidad de suelo al menor precio para la población de rentas bajas); como meta final, entendemos que son las actuaciones públicas en materia de suelo y la gestión del planeamiento las que, en mayor medida que la Ley o los Planes de ordenación, pueden reconducir y resolver el problema de la urbanización marginal, en su vertiente de escasez de suelo para estos fines.

La cuestión de la urbanización diferida, como estrategia de realismo, ante los asentamientos imprevistos en suelos no urbanizados, es un aspecto más de la ocupación clandestina de suelo urbanizado. La escasez de suelo planificado respecto al que demanda la edificación, provoca, sobre todo en cuanto a la necesidad ineludible de viviendas, la construcción salvaje allí donde se venden suelos a precios asequibles para ello. En el marco ortodoxo el suelo necesita en primer lugar ser «urbano» (estar calificado por el planeamiento general u obtener dicha categoría a través de un Plan Parcial), y posteriormente ser además «solar», por estar urbanizado con arreglo a las normas mínimas que establece la Ley del Suelo.

En el proceso clandestino la cuestión de ser solar es secundaria respecto a la oferta de suelo con características estructurales apropiadas para la residencia. Estas características tienen un amplio margen de tolerancia que lo determina el mercado y la oferta es generalmente «parasitaria» de las redes de distribución de energía, agua, y accesos

públicos con independencia de que sean sistemas generales o no.

La mayor parte de los suelos, para los que la condición de solar opera como restricción a la legalidad, imposibilitando la concesión de licencia de edificación, no tienen previamente la calificación urbanística apropiada para concederla (ser urbana) y, aún más, precisamente por no tenerla es por lo que compiten en precios con los terrenos calificados por el planeamiento. Actualmente la redacción del planeamiento urbanístico está siguiendo una especie de «carrera» del realismo contra la marginalidad, reconociendo la realidad existente. El realismo como filosofía del planeamiento conduce a que los planes, lejos de un modelo abstracto óptimo, contemplen los suelos con tendencia a la autoconstrucción y clandestinidad, acercándose a los procesos marginales, en tres vertientes:

1.º Realidad del suelo con expectativas que después se transforma en asentamientos, reconociéndolo como urbano en el planeamiento (clandestinidad urbanística).

2.º Reconducción del proceso de concesión de licencias, a través de servicios municipales de proyectos para viviendas de primera necesidad (clandestinidad edificatoria).

3.º Atemperar la exigencia de condición de solar (urbanización completamente terminada) a la realidad socioeconómica de estas áreas (clandestinidad de urbanización).

Cuando el Plan o Norma municipal se aprueba definitivamente (proceso que dura entre tres y seis años de promedio) la realidad es ya distinta, habiéndose orientado el crecimiento justo a los terrenos inmediatos a los que el planeamiento calificaba de urbanos o de aptos para la urbanización, terrenos estos que quedan congelados especulativamente o que suben de valor por dicha calificación, quedando fuera del mercado suelo residencial para la construcción inmediata y por supuesto fuera del mercado de la construcción marginal.

Entonces, en la reconducción de la marginalidad y la autoconstrucción a la legalidad, la condición de solar es algo realmente secundario, incluso la calificación urbanística lo es, si no se interviene en el proceso de crecimiento, orientando de hecho el mismo y ofertando las cantidades de suelo necesarias para satisfacer la demanda de vivienda, a precios competitivos con la oferta marginal, y en condiciones de urbanización y calificación también competitivas.

Precisamente el ofrecer suelos urbanizados y «legales» frente a los desurbanizados e ilegales puede ser una forma de ganar la partida al crecimiento clandestino, y la forma de hacerlo es la gestión pública de suelo.

Los esfuerzos deberían ir dirigidos a ampliar la oferta de suelo, a controlar sus precios y a mejorar su localización y grado de urbanización.

Así como el problema de la vivienda se ha asumido como un derecho y un coste público, es preciso no separar el problema de la vivienda del

problema del suelo e introducir la financiación pública en los costes de urbanización, en lugar de aplazar la urbanización se aplazaría el pago de la misma. Incluso si se reconoce la autoconstrucción como el sistema espontáneo de resolver el problema de la vivienda, los esfuerzos públicos en materia de vivienda, pueden concentrarse en la aportación del suelo urbanizado (por ejemplo: la urbanización ALISIOS II realizada por GESTUR Sociedad de Gestión Urbanística de Tenerife).

¿Qué esfuerzo económico suponen los costes de urbanización en el problema de la vivienda?

Según Santiago Fernández Pirla, los porcentajes de disminución de valores del suelo por ausencia de urbanización son:

	Porcentaje
Suministro de agua	0,12
Alumbrado	0,08
Energía eléctrica	0,27
Pavimento. Explanación	0,08
Resto	0,33
Alcantarillado	0,12
Total	1,00

No obstante, pueden aplicarse con un mayor grado de aproximación los porcentajes medios que en su día figuraban en las instrucciones adicionales para la redacción de proyectos de expropiación del Servicio de Suelo de la Gerencia de Urbanización.

	Porcentaje
Movimiento de tierras y pavimentación:	
Apertura de calles	6,2
Pavimentación de calzadas	24,7
Aceras, barandillas, alcorques	8,2
Nivelación de parcelas, etc.	2,0
Total	41,1

Abastecimiento de agua:	
Apertura y relleno de zanjas	3,5
Tuberías y piezas especiales	7,0
Obras de fábrica	1,2
Total	11,7

Alcantarillado:	
Apertura y relleno de zanjas	3,3
Conducciones	6,7
Obras de fábrica	1,1
Total	11,1

Energía eléctrica:	
Líneas de alta tensión	1,8
Líneas de baja tensión	19,9
Alumbrado público	8,7
Estaciones transformadoras	5,7
Total	36,1

Cifras muy similares se recogen en la publicación «Módulos de Urbanización» (Secretaría

General Técnica. MOIU. Guillermo Fernández Cuartero. Madrid, 1962), que a continuación se exponen:

	Porcentaje
Explanación y pavimentación	41,7
Alcantarillado	13,0
Distribución de agua	13,0
Electricidad	32,3
Total	100,0

Se podrán considerar como factores de disminución del valor de los terrenos, hasta los porcentajes máximos que se señalarán, las siguientes circunstancias:

- a) Deficiencias en las calzadas pavimentadas, en las calles, 2 por 100.
- b) Deficiencias en las aceras pavimentadas, 3,5 por 100.
- c) Dotación de aguainferior a 50 metros cúbicos por hectárea y día, 1 por 100.
- d) Deficiencias en la red de distribución de agua, 1 por 100.
- e) Deficiencias en la red de saneamiento, 2 por 100.
- f) Deficiencias en la red de alumbrado público, 1,5 por 100.
- g) Deficiencias en la red de distribución de energía eléctrica de baja tensión, 2,5 por 100.

Por otra parte, los valores (actualización a 1988) estimados por BRAU y TARRAGO para el CEUMT son:

Costes estimativos de las urbanizaciones.

Hipótesis de trabajo:

Menos de 100 hectáreas de 25 a 50 hab/Ha, 20 por 100 de viales, calle de 12 a 15 m.

Costes de redacción de los documentos técnicos:

Plan parcial: Repercusión por hectárea en miles de pesetas: 100.

Proyecto de urbanización: 6 por 100 costes urbanización (incluso dirección). Repercusión por hectárea en miles de pesetas: 500.

Costes de urbanización.

	Precio medio	Repercusión por Ha. (Miles ptas.)
Movimientos de tierra		500 a 800
Terrenos accidentados	600 ptas/m ²	
Terrenos ondulados	300 ptas/m ²	
Terrenos llanos	160 ptas/m ²	
Pavimentación		1.500 a 1.800
Pavimento asfáltico bicapa (vías principales)	1.400 ptas/m ²	
Pavimentos asfálticos monocapa (vías secundarias)	1.240 ptas/m ²	

	Precio medio	Repercusión por Ha. (Miles ptas.)
Pavimento de hormigón o análogo	800 ptas/m ²	1.000 a 1.300
Bordillos y aceras	1.640 ptas/m ²	
Bordillos	1.400 ptas/m ²	
Aceras de loseta de mortero	700 ptas/m ²	
Aceras de hormigón		900 a 1.100
Abastecimiento de agua potable		
Depósito de reserva e impulsión	6.000 ptas/hab.	
Red de distribución	3.000 ptas/ml	
Alcantarillado y depuración		2.000 a 2.400
Red de albañales	3.000 ptas/ml	
Canalización y cobertura de pequeños cauces	40.000 ptas/ml	
Depuradoras	8.000 ptas/ml	700 a 900
Alumbrado público		
Red con luminarias 250 W en vías principales	480 ptas/m ² /Illum.	
Red con luminarias 160 W en vías secundarias	360 ptas/m ² /Illum.	
Suministros de energía eléctrica (sólo obra civil)		500 a 700

Costes totales estimados:

Urbanización: 7.000.000 ptas/Ha a 9.000.000 ptas/Ha.

Según estas valoraciones y en la hipótesis de una densidad máxima de 75 viv/Ha, en una urbanización donde exista la siguiente distribución del suelo:

	Porcentaje
Viales	25
Zonas verdes y equipamiento	20
Solares	55

El costo aproximado de urbanización por Ha, siendo de 10.000.000 de pesetas, produce una repercusión de 133.333 pesetas/viv. o bien 1.333 pesetas/m² viv.

Esto significa que la repercusión de la urbanización sobre la inversión en vivienda puede oscilar entre el 3 y el 4 por 100 del coste de la misma, cantidad que sugiere más un esfuerzo financiero, que soportar los déficit de urbanización.

La clave está, pues, a nuestro entender en los precios del suelo, en evitar que la calificación urbanística, por un lado, y la urbanización, por otro, generen plusvalías desproporcionadas y hagan subir especulativamente el precio del suelo.

Una sociedad estatal, sin beneficios, que urbanizase y cobrase los costes de urbanización, podría resolver el problema del suelo urbanizado, si se lo propusiera, sin necesidad de tener que recurrir a la urbanización diferida.

Por último, y apoyados en lo expuesto, citaremos algunas de las conclusiones de las Jornadas sobre el proceso de crecimiento urbano clandestino en Canarias, 1985. (NUNO PORTAS.-J. A. DOMINGUEZ ANADON.)

1. En la medida en que los procesos de crecimiento urbano clandestino tienen acreditada su vitalidad y trascendencia social, una primera recomendación de carácter general es que la adopción de cualquier medida o iniciativa en relación a los mismos, debe venir precedida de un intento serio de entender sus causas y la lógica de su crecimiento en cada zona o caso concreto.

La experiencia internacional, la de la legislación urbana española, la del planeamiento urbanístico del área Santa Cruz-Laguna en las últimas décadas y la de las actitudes de la Administración Pública en el mismo período, demuestran que la adopción de medidas o actitudes simplistas está siempre condenada a la inoperancia.

Si se intenta participar en el mercado marginal sin entender sus leyes, difícilmente podrá penetrarse en él. Si se adoptan actitudes simplemente represivas (sea desde el planeamiento o desde la Administración cotidiana) se estará de hecho, como hasta ahora, creando las condiciones de clandestinidad en que estos procesos se manifiestan más activamente.

2. La Administración debe tender a la sustitución progresiva de las prácticas de transformación ilegal del suelo por una creciente oferta pública de suelo urbanizado, o parcialmente urbanizado, competitiva, en términos de localización, servicios prestados o a prestar, precios, condiciones de pago, etcétera. Seguramente esta oferta debe ser diversificada en cuanto a localización, y no necesariamente en grandes lotes o unidades de actuación con

objeto de ganar en cuanto agilidad para intervenir en el mercado, simplificar la toma de decisiones y controlar mejor el impacto territorial de las actuaciones (por ejemplo, la generación de plusvalías sobre terrenos colindantes que puedan ser captadas por los particulares y dificultar posteriores actuaciones de la propia Administración).

3. Dado que la autoconstrucción es hoy protagonista del crecimiento urbano en una cierta medida, en esa misma medida el planeamiento debe contar con ella. El Plan, en tanto que acto de gobierno de la ciudad, no puede (como ha venido sucediendo) fundamentarse en la ficción de que a partir del momento de su aprobación comenzará una nueva era en la que todas las formas de crecimiento no convencionales quedarán extinguidas. Debe por el contrario contar con la fuerza real de estas formas de crecimiento y darles cauce sin pretender transformarlas sustancialmente.

A nivel técnico esto significa que el Plan debe integrar patrones urbanísticos (en trazados, parcelario, normas de procedimiento) adecuados a la urbanización y edificación por etapas, sin imponer restricciones a la pequeña iniciativa y a la pequeña inversión que no tengan estricta justificación objetiva de carácter colectivo.

4. Se debe asegurar la máxima integración urbana de los asentamientos existentes, sean legales o ilegales, a través de las prioridades de construcción o mejora del viario y servicios públicos elementales.

5. Se debe conseguir integrar el conocimiento científico con el conocimiento administrativo de los procesos de transformación de suelo, así como evitar conceptos tópicos sobre densidad, aptitud del terreno, capacidad del planeamiento urbano para preservar o no la actividad agrícola en el entorno de la ciudad, modelos de vivienda, economía del binomio urbanización-edificación, etc.

CONTENIDO

JULIO-SEPTIEMBRE 1988

NUMERO 77-3/1988

CANARIAS: HACIA UN SISTEMA
URBANO, SIGLOS XV Y XVI
Juan Sebastián López García

LA COLONIZACION ATLANTICA:
LAS CIUDADES CANARIAS
Juan Ramírez Guedes

DEL NUCLEO FUNDACIONAL
A LA LAGUNA DEL SIGLO XVI
Manuel Bote Delgado

LA FORMACION URBANA DE LAS PALMAS:
UNA HIPOTESIS DE CIUDAD INFORMAL
Eduardo Cáceres Morales

PLAZAS DE LAS PALMAS REFORMADAS
DURANTE LA RESTAURACION MONARQUICA
Rosario Alemán Hernández

EL PLAN ZUAZO PARA LAS PALMAS
Joaquín Casariego Ramírez

LA VALIDEZ DE UNA POLITICA
DE DEFENSA DE LOS CENTROS HISTORICOS:
LOS ASPECTOS LEGALES Y DE ORDENACION
M. Isabel Navarro Segura

EL «PROBLEMA DE LA VIVIENDA»
Y SU INFLUENCIA EN LA FORMA
DE LA CIUDAD: LAS PALMAS 1940-1980
Alfredo Bescós Olaizola

LAS RAZONES DE UN PLAN: PLAN GENERAL
DE ORDENACION URBANA DE TELDE
(GRAN CANARIA) 1985-1986
Jesús Alvarez García y Alfredo Bescós Olaizola

EL PLAN GENERAL DE ORDENACION URBANA
DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA
(Extracto de la Memoria)
Eduardo Cáceres Morales

EL PLAN ESPECIAL DE REFORMA INTERIOR
DEL CENTRO HISTORICO DE SANTA CRUZ
DE TENERIFE. UN PLANEAMIENTO VIGENTE
Germán J. Delgado Pérez

REFLEXIONES SOBRE TURISMO, TERRITORIO
Y SOCIEDAD DESDE EL PLAN INSULAR DE LANZAROTE
Fernando Prats y Felipe Manchón

EL NUEVO ORDENAMIENTO
JURIDICO-URBANISTICO CANARIO
Fernando Santana Arozena, Antonio Domínguez Vila
y Javier Ruiloba Santana

PUBLICACIONES RECIBIDAS

CIUDAD Y TERRITORIO

MAP

Ministerio
para las
Administraciones
Públicas

Instituto Nacional de Administración Pública