

Fotografía aérea de Pontevedra en la década de los setenta.



Vista aérea actual de Pontevedra.

Plan General de Pontevedra: el parcelario como protagonista urbanístico

**José González-Cebrián
Luis Miguel Ferreira**

EL NUEVO PLAN GENERAL: TOTALIDAD Y DETALLE

Al igual que la mayoría de los municipios gallegos, Pontevedra se ha caracterizado tradicionalmente por la ausencia de gestión urbanística en su proceso de crecimiento. La carencia de documentos de planeamiento, una gran complejidad derivada del ingente número de parcelas existentes, el apego a la propiedad, la ausencia de tradición cultural en materia de urbanismo y la falta de personal técnico municipal adecuado, han sido factores propicios para desencadenar actuaciones al margen de la legalidad, parcelaciones incontroladas y actos edificatorios aislados e inconexos respecto a la trama urbana precedente.

En este sentido, el nuevo Plan General apuesta por una opción clara y específica, evitando en lo posible clasificaciones de suelo que se revelan en Galicia como de gran complejidad (suelo urbanizable), sin renunciar, sin

embargo, a obtener las cesiones necesarias.

La consecución de un documento de ordenación que resolviera por sí mismo una gran parte de los procesos de edificación, sólo ha sido posible mediante una aproximación previa, muy precisa, a la realidad física y catastral de la estructura de soporte.

El minucioso proceso de reelaboración de la cartografía base para introducir estas componentes de detalle se ha trasladado a reducciones de escala, haciéndose siempre patente.

De este modo, los trabajos de trazado de la nueva ordenación han fluctuado siempre entre la globalidad y el detalle, intentando poner en armonía las operaciones de diseño con la posibilidad de ejecución sobre morfología y parcelario existentes.

La visión global de la ciudad debe conseguirse al mismo tiempo que se

percibe el detalle si se pretende que el Plan sea un instrumento útil y válido incluso para orientar, con solvencia, una futura gestión de los elementos generales (estructura viaria, sistema de parques, grandes usos, grandes equipamientos, todos ellos sin validez real y efectiva en todos los planteamientos anteriores).

Por ello, solo desde el conocimiento preciso del parcelario y las capacidades reales de inversión, podremos actuar con posibilidades de éxito sobre dichos elementos. Así, pues, el uso de las escalas diferentes para actuar se basará fundamentalmente, en la reducción fotográfica de las escalas de detalle, a los efectos de contemplar la globalidad desde lo pormenorizado, lo que permitirá introducir claves de futura gestión a los grandes elementos territoriales.

PONTEVEDRA Y SU EVOLUCION URBANA

A mediados del siglo XVI, la ciudad de Pontevedra, convertida en una de las más pobladas de Galicia, se conforma en su estructura urbana como la suma de dos tejidos diferenciados. Flanqueando, por una parte, el burgo amurallado sobre un cerro al fondo de la ría; por otra, se desarrolla, paralelamente a la orilla, un importante arrabal de pescadores. La importancia que adquiere este arrabal revela la trascendencia de las faenas marineras en la economía de la villa.

El traslado de los puertos significativos hacia localidades más próximas a la boca de las rías, buscando acoger a buques que precisaban mayor calado, provocó el declive económico y poblacional de la ciudad.

Recuperando el pulso de su crecimiento y tras el derribo de la muralla, se producen las primeras expansiones del siglo XIX, soldando las dos estructuras urbanas preexistentes mediante una ocupación espontánea de la red de caminos que las unían. Al mismo tiempo se verifica un crecimiento lineal sobre tres ejes viarios convergentes que configuran las salidas de la ciudad hacia Orense (Este), Vigo (Sureste) y Marín (Suroeste).

Al iniciarse el presente siglo la ciudad ha ido rellenando huecos, siempre según el mismo proceso elemental de cerrar manzanas en torno al viario primario y la posterior fragmentación puntual mediante nuevas aperturas.

A partir de la década de los cincuenta, el casco urbano crece dentro de su propio perímetro, mediante subdivisión de grandes manzanas, de formación espontánea, en tamaños más adecuados a la tipología edificatoria empleada. Al mismo tiempo, la presión demográfica de la inmigración reproduce en el área exterior un crecimiento disperso y aleatorio de gran importancia, que ocupa el suelo rural disponible, caracterizado tradicionalmente por su exhaustiva parcelación agrícola.

El crecimiento previsto en el Plan de 1953 ha modificado sustancialmente su dirección, traspasando el límite impuesto al Este por el nuevo trazado de la línea ferroviaria. La ausencia de referencias formales que sirviesen para coordinar los actos urbanizadores individuales, ha prologado la incoherencia de las intervenciones puntuales bajo la ley del máximo rendimiento parcelatorio. La dispersión de la vivienda unifamiliar, preferida por la inmigración de origen rural, mucho más flexible y adaptable a condiciones

Desarrollo sobre los siglos XVI-XVII.



Desarrollo hacia 1850.



Desarrollo hacia 1900.



Desarrollo hacia 1950.



Esquema evolución urbana.

difíciles de urbanización, salpica todo el entorno de la ciudad y termina fundiendo núcleos tradicionales con el desordenado avance intensivo del casco, dando lugar a una precaria convivencia dentro de una desordenada volumetría.

ANTECEDENTES URBANISTICOS. LAS PROPUESTAS ANTERIORES

Siempre dentro de la habitual carencia de documentos de planeamiento con validez legal, hay que reseñar la importancia de diversos planos que han transmitido imágenes reproducidas de una y otra forma en la planta de la ciudad.

En el primer Plan General de alineaciones y rasantes, fechado en el año 1926, contrasta el minúsculo crecimiento propuesto con la magnitud de la reforma interior. La imposición de rectificaciones y ensanchamientos de calzadas, afectando a todo el casco (incluido el centro histórico, de indudable calidad urbana), convirtió a este Plan en irrealizable y nunca llegó a aprobarse. Pese a todo ello, las operaciones de subdivisión de manzanas menos traumáticas y más ventajosas para la propiedad, registran su fiel reflejo en la ciudad actual.

El Plan de 1953, realizado sobre un levantamiento topográfico y parcelario muy detallado y verificado once años antes, se constituirá como el documento urbanístico de mayor relevancia en la formación de la ciudad.

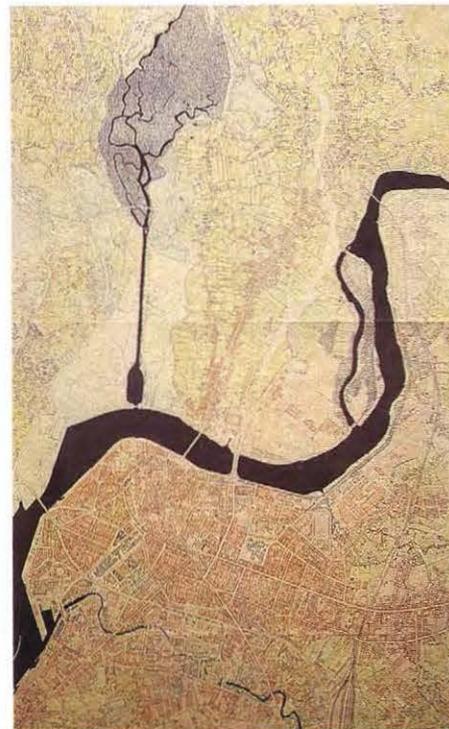
Los crecimientos propuestos, en un sistema de apretados ensanches vinculados a una ordenanza específica para cada zona, gravitaban sobre los sectores norte (al otro lado del río Lérez) y sur (cubriendo y canalizando el río Gafos en su paso por la ciudad), extendiéndose al Este hasta limitar con el nuevo trazado ferroviario.

Frente a la validez global de estos trazados allí donde se han realizado (incluso recientemente), los crecimientos según el eje norte-sur, se han visto frustrados. En un caso, por la poca conexión existente entre ambas orillas de la ría y, en el otro, por la dificultad de cubrir el largo tramo de cauce del Gafos en un proceso urbanizador basado en la cesión de viales, en el que la gestión municipal apenas ha existido.

El Plan General de 1970, de carácter marcadamente desarrollista, viene a legalizar situaciones anómalas, como las de las grandes implantaciones industriales próximas al área urbana, calificando una gran cantidad de suelo en torno a una confusa red viaria radioconcéntrica. Para su desarrollo remite constantemente al planeamiento parcial, materializado hasta hoy en dos únicos polígonos de viviendas y siempre con peculiaridades que han simplificado enormemente la gestión. Es paradigmático el caso del polígono de Monteporreiro, totalmente desvinculado de la ciudad, transformación de una enorme finca de titularidad única.



Plan de alineaciones, 1953 (sobre base actual).



Plano actual de la ciudad.





Propuesta de ordenación.

LA PROPUESTA DE ORDENACION

Las características del desarrollo urbano de Pontevedra, con un crecimiento carente, en parte, de servicios, pero fuertemente consolidado en múltiples zonas, obliga al reconocimiento de una gran cantidad de suelo como urbano. Uno de los objetivos fundamentales del Plan será el tratamiento de la ciudad por áreas, procurando ajustar esa realidad a unos mínimos postulados urbanísticos.

El Plan avanza la necesidad de elaborar un Plan de Reforma Interior del Casco Antiguo para el casco histórico, así como la composición de un catálogo de edificaciones a proteger en todo el término municipal. Estas medidas vienen complementadas con

la contención de alturas que se propuso para el área central consolidada.

Para las zonas este y sur de la ciudad se han propuesto trazados reordenadores que conecten los fragmentos urbanizados existentes, creando una mínima lógica en su estructura y siempre sobre la base parcelaria se ha intentado el reequipamiento sectorial que permita la recuperación de la calidad ambiental y el disfrute de espacios libres, frente al habitual desarrollo incontrolado.

La obtención de multiplicidad de espacios libres de pequeño tamaño, diseminados por el suelo consolidado viene a solventar la limitación de posibilidades de conseguir nuevos parques en el interior de la ciudad.

El cauce del río Gafos, parcialmente

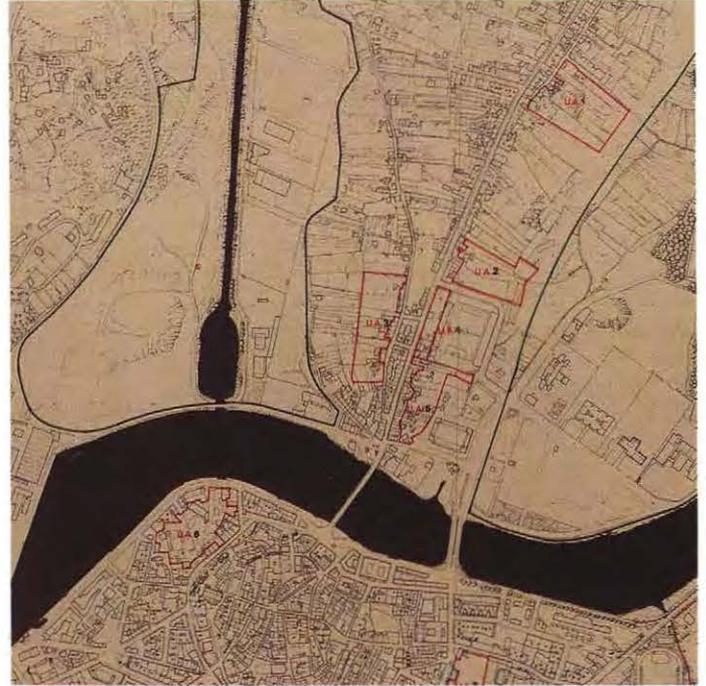
cubierto y ajardinado en su paso por el polígono de Campolongo (al sur de la ciudad) se reconvierte en un parque lineal. De obstáculo topográfico que ha permanecido intacto y libre de edificación en casi la totalidad de su recorrido, pasa a transformarse en parte del sistema de espacios libres.

Al margen de este parque lineal son de destacar los dos grandes parques urbanos propuestos en la orilla norte del río Lérez, vinculados a la titularidad pública del suelo procedente del relleno de antiguas junqueras.

Acorde con la importancia que adquiere la zona norte como equipamiento general de la ciudad, se reajusta con moderación el desarrollo residencial previsto en el Plan de 1953, con áreas residenciales extensivas en el margen principal del parque.



Fotografía aérea de la zona de detalle.



Detalle plano actual.



Fotografía aérea de la zona de actuación.



Detalles unidades actuación propuestas.

LA GESTION DEL PLAN

La falta de experiencia en gestión y la ausencia de un mínimo equipo técnico-jurídico municipal que hiciese frente a las dificultades que imponen la extremada parcelación del suelo y la falta de hábitos de cesión por parte del administrado, justifican el intento de que desde el Plan se propicie al máximo la actuación directa sobre gran parte del suelo. La incorporación de la totalidad de la base catastral a la cartografía base y una ordenación mediante trazados respetuosos con las posibilidades de la estructura básica de caminos y parcelas, harán posible que el detalle de los planos permita la edificación casi solar por solar. Este acto edificatorio directo se produce con el único requisito de ceder y urbanizar

la porción de suelo destinada a calle y espacio libre.

Cuando se hace necesaria la obtención de equipamientos o zonas verdes de mayor dimensión, se ha procedido a la delimitación de unidades de actuación. Estas unidades se elaboran en función de la estructura de la propiedad, procurando que exista (a modo de reparcelación previa) una proporción de edificación y cesión compensadas racionalmente.

Las distintas unidades se establecen así, simultáneamente, como unidades de diseño y de reparto de cargas, conforme a condiciones específicas que se reseñan en la documentación del Plan, respondiendo en su delimitación a una garantizada viabilidad de su gestión. Se establecen siempre sobre una única propiedad

o sobre un número limitado de parcelas, y para su desarrollo se redactarán los preceptivos estudios de detalle (caso de propietarios únicos o reparcelación voluntaria entre ellos) o planes especiales de reforma interior (cuando se trata de varios propietarios y se hace necesario el reajuste de cargas y beneficios)

El suelo urbanizable se reduce al mínimo y siempre a aquellos casos en que existe voluntad y posibilidades anticipadas.

El desarrollo de estas unidades de actuación, así como el control de las actuaciones directas posibilitadas por el Plan, reclama del Ayuntamiento la creación de una mínima oficina de gestión municipal que lleve a su conclusión el esfuerzo de resolución anticipado por el Plan.



Plan en revisión.

A partir de la exposición pública del Plan, y aun a pesar de las modificaciones introducidas por el municipio encaminadas a buscar una menor contestación al documento (mantenimiento de alturas derivadas de otros planes para la zona centro), se presentó un ingente número de alegaciones. De ellas, 1.176 se correspondían con instituciones, organismos y, fundamentalmente, vecinos, y una específica avalada por 2.375 firmas.

Estas últimas, opuestas, fundamentalmente, a las actuaciones del MOPU en la ciudad, trazados de la avenida Beiramar y autopista, afectando al cauce del Lérez en busca de "suelos fáciles" de gestión (sin reparto de propiedades, sin propietarios...)

Las 3.551 alegaciones, comprenden un número muy superior de firmantes, lo que implica en un municipio con una población estimada sobre las 68.000 personas, un altísimo índice de participación.

Sin embargo, esta participación, desgraciadamente, no puede entenderse como una mejora al documento urbanístico, sino más bien lo contrario.

En Galicia, y referido a Pontevedra, el altísimo número de propietarios existentes, las dimensiones mínimas de los terrenos que poseen y globalmente

el desconocimiento total de lo que de limitación a los derechos de la propiedad significan los planes, son factores que explican el choque con cualquier propuesta reglada de ordenamiento.

La libertad total con que los habitantes del medio rural y urbano, en casi igual medida, han venido construyendo, al margen de la mas mínima restricción que no sea la propia naturaleza de una estructura parcelaria de vías, caminos y servientas todo ello al margen de la urbanización, explican sus reivindicaciones más usuales.

Estas son, entre otras, las siguientes:

1. Que se considere suelo urbano cualquier parcela, incluso de monte.
2. Que se amplien los ámbitos de los suelos de núcleos rurales hasta el infinito, permitiendo incluso edificaciones de B + 3, B + 4 o B + 5 plantas donde hoy existen viviendas unifamiliares.
3. Que se elimine cualquier tipo de protección territorial.
4. En zonas urbanas eliminar zonas verdes y equipamientos.
5. Incrementar las alturas al máximo; asimismo, los aprovechamientos de las posibles unidades de actuación que, por otra parte, siempre quieren eliminarse.
6. Evitar los escasos suelos urbanizables ya previstos y solicitar su consideración como urbanos.

7. Eliminar calles incluso aquellas que, en muchos casos, ayudan a parcelar propiedades generando solares, etcétera.

Toda esta problemática común a la práctica urbanística general, pero extrapolada en Galicia por el número de propiedades, las carencias culturales, el temor a la contribución urbana, al mismo tiempo que el deseo de mayores plusvalías, hace que los planes si realmente se quiere que sean útiles y sirvan para algo, deben exponer una realidad no agradable ciertamente, pero que ahí está.

La aproximación del Plan al Plano, el reconocimiento de los elementos físicos primarios como determinantes del proceso de crecimiento, el olvido de tecnicismos y virtuosismos legales para la generación de suelo (zonas verdes, equipamientos...), y la búsqueda en el suelo comunal, en las "grandes parcelas", en los acuerdos con vecinos, de esos terrenos necesarios, unido todo ello a una fuerte dosis de sentido común, paciencia, persuasión y renunciias formales, caracterizan la forma de intervención sobre una de las más conflictivas ciudades gallegas.

*José González-Cebrián Tello
Profesor Titular de Urbanística
y Director del PGOU
de Pontevedra.*

Luis Miguel Ferreira Villar