

**INDICE**

---

**I. ANTECEDENTES**

**Ensanches vs. Ciudad Funcional.**

**II. LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD DURANTE LA AUTARQUIA**

**Ciudades en ruina.**

Poblaciones adoptadas.  
La reconstrucción de Eibar y de Elgueta.  
La reconstrucción de Irún.  
Las labores de reconstrucción y testimonios urbanos.

**Guipúzcoa Orgánica.**

El Plan de Ordenación de la provincia de Guipúzcoa.  
Los pilares del planeamiento urbano.  
El Plan de Ordenación Urbana de San Sebastián (1950).  
Los Planes Locales de las Villas Industriales.

**La Vivienda social.**

La regulación de la Vivienda: las Normas y Ordenanzas del INV.  
Las agrupaciones de la Obra Sindical del Hogar (1939/1954).  
Poblados de Pescadores.  
Poblados Fabriles y las promociones municipales.

**III. LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD DURANTE EL DESARROLLISMO**

**Procesos urbanísticos y territoriales.**

Una nueva regulación urbanística.  
El Plan General de San Sebastián (1962).  
El Plan de Doxiadis: otro intento de Ordenación Provincial.

**La intervención residencial, pública y privada.**

Nuevas actuaciones de viviendas sociales.  
El Programa Guipúzcoa de la Gerencia de Urbanización.  
El desarrollo de los Polígonos.

**La preservación del Patrimonio Urbano.**

**IV. LOS FUNDAMENTOS DE LA RECUPERACIÓN DE LA CIUDAD**

**Nuevas circunstancias legales, políticas y sociales.**

**BIBLIOGRAFIA**

## **RESUMEN DEL CONTENIDO DE LA TESIS**

---

La Tesis desarrollada sobre la Construcción de la Ciudad, se refiere a un ámbito territorial acotado y a un escenario relativamente reciente, ambos muy precisos: el territorio de Gipuzkoa, como espacio histórico y administrativo, y al periodo correspondiente a la dictadura franquista iniciada, mediante sublevación militar contra el orden constitucional establecido en el año 1936.

El periodo histórico seleccionado se trata de un momento que, al margen o precisamente debido a su incidencia política, marcó un punto de inflexión en el devenir urbano del conjunto de Gipuzkoa, con lógica y máxima repercusión en su Capital, en su Zona de Influencia y en el conjunto de las llamadas Villas Industriales dispuestas de manera harto equilibrada a lo largo de los valles que caracterizan su estructura territorial.

## **I. ANTECEDENTES**

---

### **Ensanches vs. Ciudad Funcional.**

El desarrollo de las Ciudades y Villas Guipuzcoanas se produjo de manera paulatina y serena -aunque turbulenta en diversos periodos- desde el medioevo y hasta las últimas décadas del siglo XIX cuando se abordó la planificación de sus crecimientos mediante la formalización teórica, y no siempre llevada a buen término de sus Ensanches optando frente a las tramas compuestas por calles estrechas y tortuosas -identificables por sus características morfológicas y tipológicas- por otras nuevas recurriendo al trazado extramuros de arterias anchas y rectas delimitando manzanas edificables privadas y otras para equipamientos y edificios de servicios; y recurriendo, también, a la previsión de plazas, alamedas y paseos componiendo un conjunto equilibrado de elementos definitorios del espacio público. Y ello, con el objetivo de posibilitar una nueva forma de vida conforme a los recientes usos y actividades económicas derivadas de la revolución industrial. La referencia al ejemplo de San Sebastián con el "Plano General de la Ciudad y Puerto de San Sebastián con la ampliación de la nueva población", el Ensanche, proyecto elaborado por Antonio Cortázar es, en este sentido, justa y paradigmática por su indiscutible notoriedad.

Sin embargo, la experiencia relativa al desarrollo y uso de los Ensanches, en general y en el conjunto de Europa, no fue considerada de manera positiva según el juicio llevado a cabo por parte del Movimiento Moderno lo que provocó una denuncia crítica del estado de las ciudades y ello, concretamente desde los CIAM, con la figura de Le Corbusier a su cabeza. Como consecuencia de aquella puesta en juicio, en dichos Congresos se acabó concluyendo mediante un Manifiesto en el que se propugnó un nuevo enfoque teórico fundamentado en razones higienistas, consideraciones sociales y de denuncia de los movimientos especulativos reivindicando, por el contrario, una serie de aspectos en relación con las características de las viviendas y sus condiciones, el recreo, el trabajo, la circulación y el patrimonio histórico. Se trataba, en definitiva, de constituir un nuevo modelo urbano el cual quedó conceptualmente expresado, en la Carta de Atenas, bajo la denominación de la "Ciudad Funcional". A dicho ejercicio de las vanguardias, que en el caso de España coincidiría con la implantación de la Segunda República, se incorporaron, desde los primeros momentos y a través del recién creado GATEPAC,

los por entonces recientemente titulados arquitectos guipuzcoanos, entre los que cabe destacar al donostiarra José Manuel Aizpurua.

Se dio la circunstancia de que una controversia referida a la manera de abordar el fenómeno urbano, entre el denominado "tipo moderno", léase Ciudad Funcional y el "tipo no moderno", léase Ensanche, (según denominaciones efectuadas por el arquitecto Emiliano Amann), tuvo lugar durante el transcurso y como resultado de las propuestas presentadas en el Concurso convocado por el Ayuntamiento de San Sebastián, en el año 1936, para la ordenación del Ensanche de Amara en el que las diferentes propuestas se adscribieron a uno de dichos dos enfoques. Así, algunos arquitectos, como Aizpurua, García Mercadal o Bidagor, siguieron en sus respectivas propuestas los principios adoptados bajo el modelo "Ciudad Funcional" adoptado por la vanguardia, mientras que el resto, como Machimbarrena y Gaiztarro, que fueron los ganadores, optaron por una solución conforme al modelo "Ensanche", entendido por entonces como conservador.

Una vez elegida para el desarrollo de Amara una solución, de las del "tipo no moderno", la polémica "Ensanche versus Ciudad Funcional" quedaría suspendida, pero no olvidada, como consecuencia del levantamiento militar y los consiguientes sucesos bélicos que causarían un paréntesis democrático durante un periodo de cuarenta años.

## **II. LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD DURANTE LA AUTARQUIA**

---

### **Ciudades en ruina.**

Una vez concluida la guerra civil, uno de los trabajos más urgentes que se quiso abordar por parte del impuesto régimen personalista y autoritario, con claras resonancias fascistas fue, desde la perspectiva urbanística y edificatoria, el proceder a la reconstrucción de las localidades más afectadas por las acciones bélicas. Hay que recordar que el final de la guerra coincidió, casi en el tiempo, con el inicio de la Segunda Guerra Mundial, que suele situarse el día 1 de septiembre de 1939 con la invasión de Polonia por la Alemania nazi.

Las secuelas urbanas de aquellos sucesos bélicos quedarían, en el caso de Gipuzkoa, dramáticamente reflejadas en las poblaciones en las que se concentraron los mayores efectos destructivos de la guerra: Irún, Eibar y Elgeta, cuyas respectivas reconstrucciones previa su adscripción, por parte de Franco, a la situación como "poblaciones adoptadas", serían impulsadas desde un nuevo organismo estatal, "Regiones Devastadas" que a esos efectos procedió a la elaboración de sendos proyectos de Reconstrucción.

Así, La nueva ordenación de Eibar fue, en principio y por razones topográficas, respetuosa con la estructura anterior pero se establecía una estrategia de cirugía urbana de entre cuyas actuaciones cabe distinguir la consistente en desdoblarse el tráfico generado por la carretera general y por los movimientos internos en dos viales diferenciados, uno para cada sentido, comunicados a su vez por otro transversal. Dicha actuación era absolutamente necesaria debido a la actividad industrial que, hasta entonces, se había venido efectuando en el municipio a través de una única vía.

Las evidentes dificultades de la orografía de Eibar, y teniendo en cuenta las previsiones de su futuro desarrollo, justificaban a los autores del Plan, Domínguez y Ponte, las actuaciones consideradas como prioritarias para llevarse a cabo. Así, además del desdoblamiento de la carretera general, del cubrimiento del río Ego, y

la apertura de nuevas calles en la zona devastada, se consideró imprescindible la creación de una nueva barriada de Ensanche dispuesta con el sentido de que pudiera acogerse a los beneficios de la, entonces reciente, Ley de 19 de abril de 1939 de viviendas protegidas.

El tipo residencial elegido para la ordenación del casco urbano fue el de manzana cerrada con patios interiores, excepto en la nueva edificación prevista en la prolongación del paseo de Arrate, Nueva Travesía y en la zona comprendida entre la calle María Ángela y Bidebarrieta. En las dos primeras se preveía, por exigencias del terreno, una disposición de bloques en línea mientras que en la última se optó por la de manzana abierta, con bloques perpendiculares a la calle Bidebarrieta que permitía, según sus autores, un mejor aprovechamiento del terreno y una adecuada orientación de las fachadas hacia el sureste, rompiendo *“la monotonía que producen en la actualidad las construcciones alineadas de la calle Bidebarrieta”*. Se trata de una tipología de las que se denominaban como de “Sistema abierto” entre las definidas en las Normas y Ordenanzas del Instituto Nacional de la Vivienda del año 1939.

Por su parte, para resolver la situación provocada por el incendio de la Ciudad de Irún, el Ayuntamiento se puso inmediatamente a trabajar para proceder a su reconstrucción y ello ya con anterioridad al final de la contienda. De su Proyecto de Reconstrucción, redactado por José Iribarren, hay que destacar el aspecto más determinante de cuantos se pretendían obtener y era el que partía de la premisa de que la reconstrucción de Irún debería ser *“total y de conjunto”*.

Ya en el año 1939, con ocasión de la Primera Asamblea Nacional de Arquitectos, Luis Gutiérrez Soto abundaba, como criterio general de planificación urbanística, en idéntico criterio: *“¿Es que va a subsistir la idea de subdivisión de las manzanas en solares, donde cada cual construye su casa como le da la gana, o vamos a ir a la unidad de manzana, con construcción en bloque y de conjunto? ¿Es que va a seguir el desaprensivo propietario o contratista en la creencia de que la vivienda cumple un fin especulativo y no un fin social al servicio del Estado, dentro de un interés honrado y capital?”*.

Por ello, frente a la posibilidad de que fuera la iniciativa privada, más o menos fomentada por una serie de medidas de carácter público, quien procediera a reconstruir la Ciudad, en el Proyecto de Iribarren, por el contrario, se proponía que la misma debería ser llevada a cabo, utópicamente, por una única entidad u organización y ello justificado por una serie de ventajas: *“a las económicas representadas por un menor coste total de reconstrucción, se unen la rapidez de realización, unidad de plan a seguir, unidad de dirección... Por el contrario, la iniciativa privada tiene los inconvenientes de hacer muchísimo más lenta la reconstrucción de la población, más costosa, sin unidad de criterio, y sobre todo, que el Irún reconstruido de esa forma sería un Irún semejante al destruido, y únicamente habría mejorado bastante en el aspecto constructivo y ligeramente en los aspectos estéticos, higiénicos y urbanísticos. En este último aspecto mejoraría por la imposición de un plan de alineaciones y rasantes de carácter obligatorio, y unas Ordenanzas Municipales de orientación moderna”*.

A pesar de ello, la propuesta de Iribarren de abordar la reconstrucción de Irún de manera *“total y de conjunto”*, fracasó, y ello ante la evidencia de la realidad de los hechos. En efecto, no se llevó a cabo por una total falta de iniciativas públicas y, sobre todo, de medios para abordar decididamente una reconstrucción tan sugerente en su filosofía como la proyectada. La realidad de los hechos, la incapacidad oficial y de recursos vino a echar por tierra todos sus principios originales, confirmándose con ello la máxima de que *“el papel todo lo aguanta”*.

## Guipúzcoa Orgánica.

Desde el primer momento del periodo autárquico, paradójicamente, ciertos aires renovadores se impulsarían en relación con objetivos territoriales y arquitectónicos acompañados, eso sí, de figuras retóricas y grandilocuentes acordes con el espíritu del que se denominó Movimiento Nacional. En este sentido, la figura del arquitecto guipuzcoano, elgoibarrés por su origen, Pedro Muguruza resultó decisiva desde su puesto al frente de la recién creada Dirección General de Arquitectura.

Muguruza impulsó decididamente, y como novedad, la elaboración del Plan de Ordenación de Guipúzcoa con la voluntad de que sirviera, además, como prototipo y como ensayo para poder abordar a continuación la ordenación de otras provincias y Áreas Metropolitanas siguiendo, en cualquier, caso algunos de los principios expuestos en la Carta de Atenas: *"la ciudad debe ser estudiada en el conjunto de su región de influencia. Un plan regional reemplazará el simple plan municipal. El límite de la aglomeración será función del radio de su acción económica"*. La opción de Muguruza de seleccionar a Guipúzcoa para aquel, digamos, experimento fue intencionada y dirigida desde el primer momento y la justificó, sobre todo, en la voluntad de obtener una regulación urbanística de las actividades industriales, tan fundamentales en el caso de este territorio, y para poner freno a implantaciones desordenadas carentes de una visión amplia y de conjunto de lo que debería ser un armónico conjunto urbano.

Dicha experiencia, junto con la inmediata creación de la Comisión Provincial del Plan de Ordenación de Guipúzcoa (1944), supuso un impulso significativo para la formalización de casi una treintena de Planes Locales, o Generales, de las llamadas Villas Industriales; y todo ello coincidiendo con un periodo de aislamiento internacional en el que, además, tuvo lugar la Segunda Guerra Mundial y sus consecuencias. El empeño del donostiarra Pedro Bidagor, como Jefe de la Sección de Urbanismo de la Dirección General y, posteriormente, como Jefe Nacional de Urbanismo, para el logro de aquel objetivo sería determinante. Con ello quedaría formalizado un esquema de ordenación territorial de Guipúzcoa, de características "orgánicas", en el que la resolución personal del Jefe de la Oficina Técnica del Plan de Ordenación el arquitecto Félix Llanos sería, también, fundamental, destacando en este sentido la aprobación en el año 1951 de las Normas Urbanísticas del Plan de Ordenación (conocidas en la jerga profesional como "libro rojo"), elaboradas con espíritu unificador y que eran de obligado cumplimiento en los municipios de la provincia.

Bidagor fundamentó su pensamiento organicista destacando los tres núcleos urbanos siguientes:

1. *El representativo, cabeza urbana, sede de la dirección, de la inteligencia.*
2. *El central, cuerpo que encierra los servicios propiamente urbanos tales como el comercio, el esparcimiento, los más típicos órganos de la residencia.*
3. *Los extremos o satélites, miembros elásticos, sede de la industria y de todas las funciones que requieran una independencia por razones de volumen, de molestias, de servicios especiales, etc.*

En base a ese principio, se estableció la ordenación zonal de las Villas Industriales delimitándose aleatoriamente en cada municipio ámbitos en función de cada uno de los usos urbanísticos previstos, obteniéndose de esa forma, mediante una zonificación disgregada y en general carente de sentido estructural y definitorio de elementos urbanos de calidad conjuntos en los que, al margen de las respectivas

características topográficas, se conformarían piezas urbanas en las que la pérdida de identidad de la Ciudad sería irreparable. La unión de todos los planes municipales, junto con la definición de diversos elementos estructurales de movilidad y transporte (carreteras, ferrocarril, puerto de Pasajes y aeropuerto), conformaron el Plan de Ordenación de Guipúzcoa.

Simultáneamente en el tiempo, en el año 1950, se elaboró el Plan General de Ordenación Urbana de San Sebastián y de su Zona de Influencia. La naturaleza del trabajo quedaba precisada en los términos siguientes: *"El Plan, apoyado sobre el área de terreno que reúne los grupos sociales afines de recíproca influencia, prevé el desarrollo orgánico del conjunto de municipios que integran la Unidad Comarcal, cuya delimitación responde a circunstancias claras y reales, tanto en el orden topográfico como en el económico y político. Este campo de actuación afecta a los municipios de San Sebastián, Orio, Usurbil, Andoain, Urnieta, Hernani, Oyarzun, Rentería, Lezo y Pasajes"*. Sin embargo aquel Plan General, a pesar de la presencia de Bidagor en su formulación, no encajaba con las ideas que él mismo tenía desde su perspectiva como impulsor de la futura Ley del Suelo por lo que, finalmente, no prosperó en su tramitación.

En relación con el Plan de Ordenación de Guipúzcoa, con fecha 15 de diciembre de 1956, como consecuencia de la promulgación de la Ley del Suelo, el Gobernador Civil, en su calidad de Presidente de la Comisión del Plan declaró disuelta la misma sustituyéndola por la Comisión Provincial de Urbanismo. De las previsiones del Plan de Ordenación Provincial el resultado más destacado consistió en la formulación individualizada de un conjunto de documentos de planeamiento urbanístico de ámbito local -me refiero a los planes generales de las Villas Industriales- todos ellos, prácticamente, cortados en su estructura bajo el mismo patrón, que posibilitaron, al margen de su propia calidad intrínseca, disponer de un cuerpo documental homogéneo, siguiendo las pautas marcadas por su mayor impulsor: Pedro Bidagor.

## **La Vivienda social.**

Para la resolución de la problemática de la vivienda fue creado, en el año 1939, un organismo de fomento y de regulación normativa, el Instituto Nacional de la Vivienda (INV). Su misión era, en concreto, la de dictar normas de construcción, seleccionar tipos de viviendas y materiales, ordenar las iniciativas de los constructores y contribuir, otorgando beneficios, a la edificación de casas de renta reducida, procurando que se atendiese, según los términos expuestos en la ley, *"a las necesidades de los más humildes y que las casas reúnan las más exigentes condiciones de higiene y de calidad de construcción"*.

En ese sentido, y al objeto de calibrar que se entendía por el concepto "casa" (cuyo objetivo era cubrir las necesidades de habitación de la población más necesitada), es interesante recordar, como antecedente, lo que entendió el GATEPAC por "vivienda mínima", concepto que sería utilizado en el normativa oficial y que se resumía en la siguiente declaración:

*"Todo individuo tiene derecho a una vivienda; ésta ha de satisfacer sus necesidades materiales. Todo individuo necesita:*

1. *Aire (y su renovación) luz y sol.*
2. *Higiene.*
3. *Una vivienda con una planta orgánica que no complique su vida dentro de la habitación.*

4. *Un mobiliario, a escala humana, que pueda conservarse limpio y en buen estado.*
5. *Estar aislado de los agentes exteriores, temperatura, ruidos de la calle y habitaciones contiguas”.*

Para trazar las directrices del INV, su Director General, Federico Mayo, señaló que *“aprovechando las lecciones dictadas por la experiencia de la antigua política social inmobiliaria de Casas Baratas, que tuvo su auge bajo el gobierno del general Primo de Rivera, se trazaron las directrices del nuevo régimen de protección del Estado a la vivienda, centralizando en el Instituto Nacional de este nombre, la dirección social, técnica y económica”.* En efecto, ya en el Estatuto Municipal, del año 1924 se concretaba el deber que incumbía a los Ayuntamientos para fomentar la edificación *“barata”*, recurriendo para ello a los siguientes medios:

- a) *Arrendar, vender, dar a censo o ceder gratuitamente los terrenos de su propiedad que hayan de servir para edificar viviendas baratas.*
- b) *Construir por su cuenta en terrenos de su propiedad.*
- c) *Adquirir terrenos aptos para la edificación de casas baratas, a fin de urbanizarlos, arrendarlos o enajenarlos con aquel objeto.*
- d) *Emitir empréstitos especiales para la realización de estos fines.*
- e) *Colocar el remanente de sus presupuestos en préstamos que tengan igual objeto.*

Son diversos los ejemplos de Casas Baratas que se localizan en Guipúzcoa (Irún, Azcoitia, etc.) siendo tras la creación del INV la Obra Sindical del Hogar (OSH) la organización, dentro del sindicato vertical, que tenía asignada la promoción y gestión de viviendas sociales.

Debe tenerse en cuenta que por diversas circunstancias como fueron los efectos destructivos de la guerra, la obsolescencia del parque de viviendas y la progresiva llegada a Guipúzcoa de numerosas familias provenientes de otras regiones a la búsqueda de trabajo y con el afán de dar nuevos bríos a sus vidas, fue imprescindible actuar para disponer de suelo apto para la edificación de nuevos poblados residenciales compuestos por viviendas de carácter social. Como consecuencia de ello se impulsó la proyección y edificación de agrupaciones o, mejor, *“Grupos”* a lo largo y ancho de Guipúzcoa centrándose, naturalmente, su localización en las Villas Industriales. Aquellas agrupaciones, si bien fueron construidas con medios sencillos y técnicas constructivas tradicionales, conformaron una serie de piezas urbanas (Elgoibar, Ordizia, Zumárraga, Irún, Rentería,...) caracterizadas por su lograda conformación espacial y escala adecuada. Se caracterizaron, en definitiva, por ofrecer soluciones que constituyen fragmentos urbanos identificables, si bien a menor escala, que aludían y seguían experiencias funcionales desarrolladas ya durante la década de los años veinte, promovidas por parte de gobiernos social-demócratas centroeuropeos y, posteriormente, retomadas conceptualmente por el GATEPAC.

Desde el punto de vista constructivo los Grupos de la OSH se caracterizan por su sencilla resolución arquitectónica y ello mediante el recurso a materiales muy elementales conforme a las dificultades económicas y de suministro de materiales de construcción que se padecía en aquellas circunstancias. La justificación efectuada por Muguruza en su proyecto de Irún ilustra el modelo utilizado en todos los casos:

*“El sistema propuesto para la construcción de muros, independientemente de la forma en que se haya de hacer la fábrica de ladrillo, se dispone el hormigón armado en forma que, al obtener una cadena horizontal, sirva éste de dinteles*

*en ventanas, apoyando por medio de la misma fábrica de ladrillo en ellas los pisos autárquicos que se proponen”.*

Y continuaba,

*“El zócalo será de mampostería a cara vista en su altura máxima o sea hasta el alfeizar de las ventanas de la planta primera. La razón de proponer esto es, no obstante más por estética que constructiva, puesto que la mampostería alcanzando hasta la referida altura divide la general de la edificación y resulta mejor fondo de los jardines propuestos; permitiendo una composición arquitectónica más fácil y agradable al conjunto”.*

Por otra parte, además de las actuaciones llevadas a cabo por la OSH en Guipúzcoa, otros organismos públicos y privados (Instituto Social de la Marina, promociones municipales, empresas fabriles) llevarían a cabo diferentes actuaciones que, desde el punto de vista formal y constructivo se caracterizan por seguir las mismas pautas que las adoptadas por la OSH. Entre ellas cabe destacar como pieza urbana destacada la desarrollada por Muguruza, en Hondarribia, y que se corresponde con el Poblado de Pescadores en el barrio de la Marina.

En definitiva, la mayor parte de las actuaciones o Grupos promovidos por la OSH en Guipúzcoa, durante su primera etapa (1939-1954), de Muguruza, Martiarena, Unanue, Astiazarán, etc. deben destacarse y valorarse positivamente por su voluntad de lograr conjuntos urbanos equilibrados, bien integrados en las respectivas estructuras urbanas y sabiendo relacionar y equilibrar los espacios públicos respecto de los privados, reinterpretando los esquemas impulsados en las Ordenanzas del INV.

### **III. LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD DURANTE EL DESARROLLISMO**

---

#### **Procesos urbanísticos y territoriales.**

En el año 1955 se produjo un hecho relevante relacionado con la normalización diplomática de España y el final de su aislamiento internacional. Esta circunstancia se materializó mediante su aceptación como miembro de la ONU. Fue la época de la ayuda norteamericana, de la importación de bienes de equipo, etc. constituyendo el inicio de un determinante periodo de desarrollo económico que afectó lógicamente y tuvo consecuencias directas y nada moderadas en relación con la problemática urbanística y con la política de vivienda a nivel estatal.

Por otra parte, en relación con el proceso urbanístico, en aquel mismo periodo de tiempo se produjo otra circunstancia destacada sobre la que se venía trabajando desde tiempo atrás por parte de los organismos competentes y, entre ellos, de manera más intensa por parte de Pedro Bidagor al frente de la Jefatura Nacional de Urbanismo. En efecto, la promulgación de la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS 1956) fue el detonante que iba a significar la evolución del urbanismo estatal y por supuesto, también, la del guipuzcoano. La apertura de la economía a nuevos mercados, tras el periodo posbélico, iba a tener unas consecuencias urbanísticas impactantes como consecuencia, fundamentalmente, de los intensos movimientos migratorios que se provocaron y ello en un breve periodo de tiempo de no más de veinte años. La modificación sustancial del nivel de desarrollo, sin parangón en la historia, con la consecuencia directa en lo relativo al paisaje urbano de la totalidad de las poblaciones guipuzcoanas, alcanzaría hasta el momento en el que se produjo la muerte del dictador y el consiguiente cambio de las reglas de juego políticas. Como



resultado de ello se provocó en determinadas áreas de España y concretamente en Guipúzcoa, como aspecto general, un crecimiento urbanístico descontrolado y desestructurado a pesar de que la nueva LS1956 se abordó con la voluntad de acometer *“decididamente el problema de la especulación de las ciudades”*. Contrariamente a dicha declaración de principios, en su desarrollo, no se consiguió resolver tal empeño.

Coincidiendo con el momento en el que, a través del llamado Plan de Estabilización, se inició una época de desarrollo a nivel nacional, con el consiguiente despegue económico, quedaría consolidada definitivamente la figura del Promotor. El objetivo de esta nueva forma de abordar un desarrollo urbano intensivo por parte de los particulares se basaba en la obtención de los máximos beneficios en el menor plazo de tiempo, para lo cual toda la actividad quedó regulada a través del mercado inmobiliario. Con ello, el nivel de especulación alcanzaría unos niveles máximos. De aquella manera, mediante la formulación de multitud de documentos de desarrollo del planeamiento general, es decir mediante la tramitación de los Planes Parciales, se obtuvieron en un plazo de tiempo relativamente corto unas áreas disgregadas y desestructuradas, carentes de equipamientos y caracterizadas por sus insuficientes grados de urbanización. Mediante la conformación en las periferias urbanas de los “barrios dormitorio”, se materializó la pérdida de una correcta identidad urbana en las más destacadas villas guipuzcoanas. En este sentido el caso del desarrollo de Rentería constituyó un lamentable paradigma no escapándose tampoco de esta apreciación negativa los desarrollos de diferentes ámbitos urbanizables de San Sebastián materializados bajo el soporte de su Plan General aprobado en el año 1962. Con ello, el paisaje urbano guipuzcoano se vio, insisto, drásticamente alterado debido, fundamentalmente, a la ocupación intensiva de suelos en ladera de fuertes pendientes materializándose, además, las importantes edificabilidades otorgadas por la Administración a través de la adopción, por todo el territorio, de la tipología de “Torre” como referencia edificatoria.

A la vista de las determinaciones establecidas en la LS1956 por parte de los responsables municipales donostiarros se había llegado a la conclusión de que ya era absolutamente imprescindible dotar a la Capital de una regulación urbanística adaptada a las nuevas circunstancias de todo tipo: legales, sociales y económicas. Se daba la circunstancia, y la paradójica, que San Sebastián era en la práctica el único municipio de la provincia, de los de cierta entidad, que carecía de una regulación urbanística acorde con los nuevos tiempos. Por ello, Bidagor, recién nombrado Director General de Urbanismo, presionó ante el Ayuntamiento para que se impulsaran los trabajos de elaboración del Plan General, encomendándose su realización, al arquitecto Arizmendi. La realidad es que, finalmente, los autores del Plan General fue un equipo de técnicos municipales: el arquitecto Alustiza, el ingeniero Zuazola y el letrado Uhagún. El documento una vez supervisado por Bidagor, fue aprobado definitivamente en el año 1962.

El proyecto de Plan General quedó recogido en el conjunto de documentos que de conformidad con la LS56 debía contemplarse: memoria, planos, normativa, programa de actuación y estudio económico-financiero, documentos que en su contenido eran confusos e, incluso, contradictorios en sus determinaciones adoleciendo su elaboración, en consecuencia, de una gran carga de falta de rigor. Posteriormente, con ocasión de la revisión y elaboración del Plan General, en la década de los noventa, la situación urbanística provocada y las incidencias generadas como consecuencia del desarrollo del Plan General de 1962 fueron objeto de un análisis preciso y crítico: *“La distribución de usos en el territorio que dicha zonificación conllevaba puede considerarse, en general, acertada, si bien presentaba aspectos parciales negativos. En este sentido destacan las excesivas*

*edificabilidades asignadas, sobre todo en el caso de algunas áreas residenciales cuyas condiciones topográficas hubiesen exigido tipologías de asentamiento de menor densidad o su reconsideración como "zonas rurales", o la significativa marginación a la que se condenaba de forma casi explícita a la población de menor poder adquisitivo, que se proponía asentar en el conjunto del área Este de la ciudad, en el límite con los municipios de Pasajes y Rentería confirmando con ello la estrategia de segregación funcional corroborada con la expulsión de la industria hacia el valle del Urumea y el entorno del Puerto de Pasajes- y social esbozada en el Plan Comarcal de 1950".*

Además, y sobre todo, deben destacarse las carencias de todo tipo y la falta de precisión del conjunto de las determinaciones, gráficas y escritas, establecidas en el documento. Dicha circunstancia negativa se podría también hacerla extensiva, sin mayor miramiento a la mayor parte de los expedientes y trabajos de planeamiento general y parcial elaborados en el conjunto de Guipúzcoa durante aquella misma época. Como consecuencia de ello se dio lugar a interpretaciones abusivas de los derechos edificatorios y a un sinfín de conflictos ante los Tribunales.

Por otra parte, tras el malogrado intento de llevar a buen fin el Plan de Ordenación de Guipúzcoa, la Diputación, en conversación nuevamente con Pedro Bidagor y de común acuerdo entre ambas administraciones, la estatal y la provincial, consideró que había llegado el momento de retomar los trabajos relativos a la planificación provincial. A juicio de Bidagor, *"estamos lejos del momento en que se contemplan las ciudades como entidades totalmente autónomas, cuyos destinos dependían, casi exclusivamente, de la voluntad local. El aumento de densidad demográfica, la facilidad de los transportes y la intensificación del desarrollo económico, han dado lugar al establecimiento de vínculos, cada vez más estrechos entre ciudades, sus áreas metropolitanas, sus espacios vitales y sus zonas de influencia; de tal manera que, el desenvolvimiento de los diferentes núcleos de una comarca, de una región, y aún de la nación entera, está condicionada a limitaciones mutuas, a acuerdos comunes, a ordenaciones formuladas mancomunadamente. Así resulta que el buen orden de desarrollo urbanístico de una ciudad puede perfectamente depender más de la actuación de estos otros núcleos solidarios que de la misma actuación local sobre la que tiene específica competencia"*.

En aquellas circunstancias, Guipúzcoa estaba considerada por diversos especialistas como la provincia modelo en lo que se refería a su adecuación a la LS56 dado que desde el primer momento de su aprobación disponía de una regulación urbanística a escala municipal que, al margen de su propia calidad intrínseca, había marcado la pauta como ejemplo para otros territorios. Así lo entendió en su día Manuel Solá Morales: *"Tampoco ninguna (provincia) seguramente, contaba con tal alto nivel cultural y socio-económico de la población, ni con un sentido comunal y cívico tan desarrollado. Por otra parte, especiales características regionales acentuaban el interés del trabajo: la dispersión territorial del poblamiento, verdadera ciudad-territorio espontánea; las limitadas disponibilidades de suelo llano; las exigencias de desarrollo industrial; el agrupamiento comarcal; la riqueza del paisaje y de las tipologías preexistentes, etc."*. En una situación tan adecuada se daban, aparentemente, las circunstancias para poder abordar con carácter resolutivo la planificación global del conjunto del territorio y de cada una de sus comarcas. Sería un nuevo intento de impulsar un nuevo Plan Provincial.

Su autor, el equipo de Doxiadis, justificó el alcance del estudio basándose en la identificación de los problemas "presentes y futuros", estableciendo los principios del planeamiento provincial definiendo para ello las grandes zonas de futuro desarrollo *"una vez que el territorio de la provincia haya alcanzado el punto límite de su utilización"*. Pero se aclaraba que todo el estudio analítico se fundaba, sobre todo,

en relación con el conjunto de la provincia, sin descender a proponer determinaciones a escala comarcal o local que deberían ser objeto de otro tipo de documento de planeamiento, posterior y de desarrollo. Así, matizaban que el Plan Provincial, con la finalidad que tenía de ser un plan director, no podía bajar a nivel de comarca o municipio porque su estudio se basaba sobre datos para la provincia considerada como una unidad, entendiéndose por tanto “peligroso” fijar una ordenación detallada que no sería consecuencia de las necesidades locales y crearía dificultades y rigidez en el estudio de cada comarca, municipio o ciudad. Por tanto, se establecían únicamente unas pautas a seguir y se definían diversos conceptos relativos a la ordenación a nivel provincial.

Un aspecto fundamental para el desarrollo y ejecución de aquel Plan Provincial fue el considerar imprescindible la creación de una Gerencia de Urbanismo, coordinadora del conjunto de las diferentes actuaciones municipales, bien mancomunadas, bien individualmente, dotándola de una organización y estructura lo más aptas posibles para la consecución de sus fines. Lamentablemente dicho organismo nunca llegó a conformarse, dado que no existieron ni medios económicos ni voluntad política para su constitución lo que provocó, evidentemente, el fracaso del Plan Provincial.

El Plan Provincial, a pesar del empeño de Bidagor, volvió, por tanto, a ser inoperante, al margen de sus Normas, por lo que se puede afirmar que la voluntad de proceder a una regulación del conjunto provincial quedaría desde los inicios desde el impulso de Muguruza, en la década de los cuarenta, en una simple utopía. Fernando de Terán señaló hace algún tiempo que en el Plan Provincial de Guipúzcoa desapareció por completo *“cualquier planteamiento teórico expreso, cualquier referencia a unas bases doctrinales que puedan traslucir una determinada intención de ordenación territorial voluntaria, una determinada visión de lo que se desea que el territorio llegue a ser”*.

Habría que esperar hasta la década de los años noventa del pasado siglo para que nuevamente, en unas circunstancias políticas y sociales totalmente diferentes, se abordara la problemática de la ordenación territorial de Guipúzcoa, englobándola dentro de un ámbito y una perspectiva más amplios: el conjunto de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

### **La intervención residencial, pública y privada.**

La escasez de vivienda en Guipúzcoa, como consecuencia de su crecimiento poblacional, constituía en la década de los años cincuenta un serio problema. Dicho incremento censal se debió no solamente al crecimiento natural si no que, también, era debido a las intensas inmigraciones procedentes de otras regiones españolas en las que ni la riqueza media, ni la seguridad de empleo, entre otras circunstancias, resultaban favorables para sus habitantes. Además, otro hecho relevante a tener en cuenta, por sus consecuencias en los desarrollos urbanos de cada una de las localidades guipuzcoanas, era el hecho de que el crecimiento demográfico no solo tuvo lugar en San Sebastián si no que se produjo de manera más o menos homogénea en el conjunto de las villas industriales guipuzcoanas llegando en estas, incluso, a superar la intensidad registrada de la Capital.

Fue el INV, el organismo que desarrolló con mayor intensidad y el que para ello puso más medios de todo tipo para la resolución del abrumador problema relativo a la carencia de viviendas, al margen de su calidad intrínseca. En efecto, en desarrollo de la Ley de Renta Limitada, se incoaron diversos procedimientos para la declaración urgente de ocupación de terrenos en diferentes municipios de la

provincia para posibilitar la construcción de ese tipo de viviendas. Se trataba, en definitiva, de dar inicio a un plan de choque para impulsar la promoción de un número importante de viviendas a lo largo y ancho de Guipúzcoa encuadrándolo dentro del Plan Nacional de la Vivienda.

Su gestión fue encomendada a la Gerencia de Urbanización –organismo adscrito al nuevo Ministerio de la Vivienda- a cuyo frente se encontraba, también, Bidagor. Su filosofía se basaba en el desarrollo de la gestión según tres sentidos sustanciales:

1. *La ordenación de las ciudades mediante la creación de polígonos residenciales, industriales y comerciales y, cuando los medios financieros lo permitan, de parques y zonas verdes para así iniciar un proceso de humanización y racionalización del medio urbano en que vivimos.*
2. *La ruptura de la especulación del suelo, como base esencial para liberar el desarrollo urbanístico de este corsé que le oprime sin permitir un uso del suelo en congruencia con la función social a la que sirve; y*
3. *La posible creación de nuevos núcleos urbanos o la preparación de algunos de los existentes para afrontar crecimientos derivados de programas, regionales o nacionales.*

Así, la finalidad principal tras su génesis fue la de acometer una amplia tarea de preparación de suelo urbanizado requerido por necesidades nacionales de edificación así como de regulación del mercado de solares gravemente afectado por estímulos especuladores, *“dentro de un gran programa de ordenación urbanística de nuestra Patria”*. Tal y como se indica en su Memoria de Gestión, *“se trataba, por tanto de un organismo con autonomía funcional y financiera, con personalidad propia y capacidad para acometer los fines indicados, estimulando al propio tiempo iniciativas públicas y privadas”* y por ello aspiraba a ser el Órgano que sirviese a la acuciante tarea de *“la renovación y reconstrucción del país”*.

Dado que los objetivos de la Gerencia de Urbanización consistían, en primera instancia, en la formación de reservas públicas de suelo, su preparación directa, o bien en colaboración con Corporaciones Locales u otros órganos urbanísticos debe destacarse la decisión que se adoptó de que la gestión del llamado “Programa Guipúzcoa” fuese encomendada expresamente a la Gerencia de Urbanización. El empeño de Bidagor en relación con la enunciación de ese Programa singular es evidente, dado que se trata del único de todos los desarrollados en España que dispuso de una denominación específica referida a una provincia concreta constituyendo, por ello, una singularidad desde la perspectiva general del Estado. Se trataría, por tanto, de una experiencia que guardaría relación, por su inicial carácter de servir como *“ensayo piloto”*, con el modo con el que se había abordado en el año 1941 el impulso por el que se decidió la elaboración prototípica del Plan de Ordenación Provincial de Guipúzcoa.

En palabras de la Gerencia de Urbanización, o mejor de Bidagor, el “Programa Guipúzcoa” tuvo características propias derivadas de la dispersión del desarrollo industrial de la provincia en numerosos núcleos urbanos de tipo medio y pequeño, y de la complicada morfología topográfica que dificultaba grandemente la promoción de polígonos. Es decir, se repetían idénticos fundamentos que los expresados veinte años antes con motivo de la elaboración, como he desatacado, del Plan de Ordenación de la Provincia de Guipúzcoa. En ambas circunstancias se reconocen los mismos análisis territoriales que conformaban las tesis de Muguruza e impulsadas por Bidagor.

Es innegable que el Plan Nacional de la Vivienda 1960-1976 representó un objetivo caracterizado por su naturaleza positiva, y ello desde el punto de vista cuantitativo

de la transformación de la industria de la construcción y la pujante expansión urbana se refiere. En el caso de Guipúzcoa, su interés radica en la consecución de un amplio parque residencial en un breve periodo de tiempo y que se requería para paliar la carencia de viviendas destinadas a acoger con cierta dignidad al conjunto de ciudadanos que emigraron a esta provincia. Sin embargo en términos generales las actuaciones desarrolladas por la administración carecen, en su mayor parte, de un mínimo valor arquitectónico y urbanístico. Pero también, y como factor muy negativo, debe destacarse el hecho de que la mayor parte de las promociones, y me estoy refiriendo también a las privadas aunque, eso sí, con subvención pública, se caracterizan por sus altas densidades, no presentando los resultados exigibles debido a la baja calidad constructiva de las viviendas y de las urbanizaciones. Estas, se ubicaron en las periferias urbanas, con grandes carencias también en lo relativo a la comunicación y a la accesibilidad.

Por otra parte, a la vista de los movimientos migratorios de la población, la urgente necesidad de obtener suelo que pudiera acoger tan importante parque de viviendas en el conjunto de Guipúzcoa era evidente detectándose, también, la carencia de suelo apto y preparado para admitir la implantación de nuevas industrias que por sus propias necesidades de fabricación, además de disponer de acceso rodado y de conexión a las redes de abastecimiento de agua, de electricidad y de acometida a la red de saneamiento, deberían ser de topografía no accidentada lo que implicaba que se iniciara un proceso de ocupación de suelos en ladera para destinarlos al uso residencial.

Debe significarse que el proceso urbanístico llevado a cabo durante el periodo desarrollista se enmarcó en una cierta modificación del clima político dominante. Bien es verdad que se mantenía el régimen dictatorial surgido a partir de la guerra civil, pero las circunstancias eran algo diferentes a las que se presentaron en el periodo inmediato al final de la guerra. La nueva época se caracterizó por una ligera liberalización como consecuencia del impulso generado a través de los Planes de Estabilización y Desarrollo y la apertura hacia una mayor presencia española en el ámbito internacional. Las indicaciones de índole administrativo que habían sido protagonistas durante el periodo de la autarquía serían sustancialmente modificadas de manera que los criterios ideológicos anteriores relacionados con la Construcción de la Ciudad se verían sustituidos en la práctica por otros de características eminentemente tecnócratas.

En los primeros años de la década de los sesenta, el entonces Delegado Provincial del Ministerio de la Vivienda en Guipúzcoa manifestó con fiabilidad que si bien los constructores no eran reacios, en principio, a sufragar los gastos de urbanización que les correspondía, al no sustanciarse por regla general la ejecución de las urbanizaciones con arreglo estricto y ortodoxo a uno de los Sistemas de Actuación previstos en la LS56, lo que de hecho sucedía habitualmente es que el constructor ejecutaba la urbanización más elemental del contorno próximo a su parcela (aceras, calzada, saneamiento inmediato), pero dejaba para un futuro incierto la realización o el abono de aquellos elementos comunes de los servicios mínimos de todo un sector. En definitiva, la realidad fue que, una vez concluida la construcción de los bloques residenciales, las viviendas iban siendo ocupadas por sus adquirientes pero sin que se hubiera llevado a cabo la mayor parte de la urbanización vinculada a las mismas de manera que, al cabo de los años, ya en el nuevo periodo democrático, para paliar aquella extendida y grave deficiencia tuvo que ser la propia Administración quien se hiciera cargo de su ejecución recurriendo para ello a sus propios presupuestos.

Debe precisarse que dicha circunstancia tampoco se debe generalizar dado que, junto a algunos promotores más o menos comprometidos y con un cierto grado de

profesionalidad, surgieron otros muchos desaprensivos que, con el exclusivo objetivo de maximizar su negocio inmobiliario, desarrollaron su actividad desde una actitud meramente especulativa frente a la problemática urbanística del momento, lo que provocó unos resultados de escasa calidad y, lo que es peor, irreparables y todo ello facilitado por la desidia de los responsables de las Administraciones competentes. Aquella manera de actuar vino a conformar un proceso caracterizado por un desarrollo urbanístico descontrolado que venía simultáneamente acompañado de una irrefrenable búsqueda, por parte de promotores y de intermediarios, de suelos vacantes para materializar los futuros desarrollos, inconexos y no integrados en las estructuras urbanas.

También en los Ensanches, ante el fuerte desarrollo residencial que se estaba produciendo en su entorno, se contempló que los solares edificadas y dispuestos en lugares estratégicos y socialmente representativos, que hasta entonces se habían destinado al arrendamiento, fueran objeto de presión ante la propiedad y sus arrendatarios, de manera que, paulatinamente tras su consecución, se fueron demoliendo para edificar otros nuevos modificándose sustancialmente la imagen de los centros urbanos acompañándose con la pérdida definitiva, en muchos casos, de un patrimonio arquitectónico de calidad y testimonio referencial de un momento histórico concreto: *"la iniciativa privada (...) se ha lanzado en busca de solares, y como no los hay, la piqueta, implacablemente, destroza día a día la armoniosa compostura de barrios"* (Moneo).

Simultáneamente, y en idéntico sentido, se desarrolló a lo largo y ancho del territorio guipuzcoano un proceso de renovación urbana, de manera que las antiguas industrias enclavadas en los propios Ensanches o en sus ámbitos inmediatos, bien por intereses especulativos o debido a procesos de reconversión industrial, fueron desapareciendo o trasladándose a otros de desarrollo localizados en las periferias urbanas. Con ello, los nuevos suelos baldíos y contaminados caracterizados por su centralidad y dedicados, hasta entonces, al uso industrial fueron objeto de recalificación urbanística, en el mejor de los casos, pasando a formar parte del catálogo residencial.

De aquella manera, bajo el impulso de la promoción privada se fueron desarrollando en los municipios de mayor entidad de Guipúzcoa multitud de actuaciones de planeamiento parcial referidas a aquellos ámbitos en los que la planificación general les había asignado el uso residencial, aunque dicha regulación tampoco fue respetada en múltiples ocasiones. Así, en el caso de San Sebastián, si bien su aumento poblacional no fue por su porcentaje de los más destacados en relación con el producido en otros municipios de la provincia, su desarrollo, a partir de la aprobación del Plan General de 1962 y hasta mediados de los años setenta, se efectuó a través de un gran número de planes parciales (26 planes aprobados definitivamente y 25 proyectos en trámite) lo que supuso la ocupación de 633 hectáreas y 834 hectáreas, respectivamente, que dan idea del sobredimensionamiento de la promoción de suelo respecto de las necesidades de la Capital.

Como consecuencia de ello se produjo un fenómeno totalmente diferente al mantenido durante las primeras décadas del siglo XX. Entonces, la tarea y el objetivo del planeamiento se dirigían casi exclusivamente a determinar claramente la imagen física estática de lo que la ciudad habría de llegar a ser al cabo del periodo de vigencia del plan, anticipando sobre los planos una visión final deseada, en un intento morfológico e idealista de configuración del futuro.

Aquella clarividencia proyectiva de carácter "visionario" no se producía mediante el proceso de zonificación del planeamiento general surgido de la LS56, por lo que

dicha percepción se difería hasta el momento de la redacción del planeamiento parcial. Debe tenerse en cuenta que los planes parciales desarrollaban fundamentalmente los ámbitos clasificados como de reserva urbana y calificados como "De Transición", conforme a la terminología establecida en las Normas Urbanísticas de Guipúzcoa, es decir las contempladas en el "Libro Rojo". Dicho requisito, al no ser desarrollado con una visión de globalidad urbana, dado que la lógica burocrática al partir de la idea de que la ciudad, en su totalidad, representaba la suma de sus partes, significaba que una mínima variación de uno de esos componentes parecía que no repercutía sobre el conjunto de la ciudad. Y ello explicaba el acondicionamiento territorial desigual y deficiente que implicaba como resultado, y en consecuencia, espacios irregulares e incluso marginales en relación con la ciudad existente.

En definitiva, el rasgo más característico del desarrollo de las villas industriales guipuzcoanas como consecuencia del proceso urbanizador llevado a cabo durante el desarrollismo es su fragmentación y discontinuidad, contrastando violentamente con la compacta forma que tanto los Cascos Históricos como los Ensanches disponían. Es bien cierto que la LS56, de generosa y ambiciosa redacción en pro de un uso racional del territorio, no dejó de ser una abstracta idealización, una compleja legislación, retórica en su contenido e ineficaz a la hora de hacer de ella un arma de control. *"Nuestras ciudades son hoy el producto de la ambición y la codicia de unos intereses cuya dinámica ha configurado la crueldad formal de nuestro entorno. La propiedad de la tierra se ha revalorizado y ha sido el único factor básico en la planificación"* (Fernández Alba).

Gabriel Alomar a la hora de efectuar un análisis en relación con los primeros años de la puesta en práctica de la LS56 aseguró con énfasis, aunque generalizando, que *"si los arquitectos libres no eran directamente responsables del cumplimiento de lo legislado, los que estaban al servicio de la administración y, más particularmente, de las entidades municipales, si lo eran, pero la falta de reglamentos y de normas que complementaran la Ley era un río revuelto que dio lugar a una corrupción sin paralelo en la esfera de técnicos y funcionarios municipales, en beneficio de los especuladores, que no pocos casos eran estos mismos, cuando no los concejales. No sería difícil hacer un análisis de los procesos de extensión de las ciudades principalmente en la década de los sesenta, comparando planos entonces vigentes, con el desarrollo real de la urbanización, ¡cuántas zonas verdes, incluso plazas públicas, que figuraban en los planes desaparecieron por arte de prestidigitación operada por concejales y arquitectos municipales!"*.

### **La preservación del Patrimonio Urbano.**

La búsqueda de soluciones al problema que representa la manera de intervenir en el patrimonio urbano, o incluso en su proximidad, ha producido a lo largo del tiempo diferentes resultados; estos son producto de los concretos puntos de vista teóricos y de los diferentes enfoques con los que se fue abordando el fenómeno de la ciudad. Es evidente que la mayoría de las distintas soluciones históricas e incluso las más recientes, han estado determinadas por las diferentes situaciones políticas, económicas, culturales, sociales, y técnicas dominantes en el momento en que se produjo cada una de las diferentes intervenciones urbanas.

En dicho sentido durante las postrimerías del franquismo y los primeros años de la transición política se vino a resolver el proceso desarrollista que conforme a la ideología dominante durante la década de los años sesenta y primeros años setenta generó afecciones muy serias al patrimonio histórico. Así debe entenderse la escasa consideración que, en términos generales y salvo naturales excepciones, se mostró durante el periodo desarrollista en relación con la herencia urbana y arquitectónica

recibida. En efecto, la ciudad histórica había sido afectada a través de actuaciones especulativas, o había sido simplemente abandonada, lo que generó su consiguiente degradación o, incluso, su ruina puntual. Las características de sus habitantes (envejecimiento, escasos recursos económicos, falta de ayudas, etc.) fueron otros aspectos destacados que propiciaron aquel estado de cosas.

Así, tras haberse analizado aquellas circunstancias anteriores, fue lógico y natural que se prestase atención a los núcleos urbanos históricos tanto desde los organismos públicos como desde los profesionales concienciados y los movimientos sociales, y ello con el objetivo de lograr su preservación, rehabilitación y regeneración. De aquella manera, se propugnaron diversas actuaciones, no únicamente de carácter urbanístico, técnico y social (léase intervención, restauración, reutilización) si no, incluso, otras de carácter eminentemente reivindicativo englobadas todas ellas para la consecución de un único objetivo: la "Recuperación de la Ciudad" para sus habitantes, posibilitando con ello sentar las bases de *"la consciencia múltiple de la ciudad como producto colectivo y como patrimonio histórico y cultural propio"*.

Todas aquellas actuaciones implicaban el previo reconocimiento analítico del material urbano y de esa manera poder obtener una completa diagnosis y con ello dar solución a la necesidad perentoria de operar mediante mecanismos de cirugía urbana cuya meta final era la consecución de los imprescindibles equipamientos, dotaciones e infraestructuras que asegurasen, junto con el adecuado nivel de habitabilidad y de confort de las viviendas tras su rehabilitación, el pleno uso por parte de sus habitantes de un destacado espacio urbano que conformó, desde épocas históricas muy anteriores, la esencia y fundamento de la Ciudad.

No escaparon las Villas de Guipúzcoa, sus Cascos Históricos, pero también muchas piezas esenciales de sus Ensanches, al abandono y a la falta de consideración, como lógica consecuencia de un proceso especulativo a gran escala, con dolorosos resultados. Sin embargo, en lógica correspondencia con los movimientos internacionales que pugnaban por la "Recuperación de la Ciudad" en sentido amplio, se impulsaron los primeros movimientos colectivos con el objetivo de asegurar la salvaguarda del patrimonio urbano. Bien es verdad que la LS56 preveía, en relación con el planeamiento urbanístico, la formulación de Planes Especiales con referencia, entre otros aspectos, a "la ordenación de ciudades artísticas", a los "elementos urbanos" (plazas, calles y edificios de interés)", pero careciendo de una perspectiva global de la problemática y ofreciendo conceptos confusos e interpretables, y de dudosa gestión.

Así, una actuación urbana que vino a ofrecer una primera respuesta a una nueva manera de resolver aquella problemática y ofrecer simultáneamente una visión de la puesta en valor del patrimonio histórico, a modo casi de manifiesto, fue la llevada a cabo en la plaza de la Trinidad, en el núcleo histórico de San Sebastián, en el año 1961. El proyecto de Peña Ganchegui, sobre un espacio público que inicialmente presentaba un carácter marginal y degradado, tuvo la virtud de aunar diversos elementos destacados de la arquitectura histórica donostiarra (ábsides de San Telmo y de Santa María) relacionándolos con la ladera abrupta del monte Urgull y dotándole a la nueva pieza urbana con una actividad intensa caracterizada por representar un ámbito focal y de relación ciudadana en el que la práctica deportiva tradicional era protagonista.

Pero sin duda, la actuación más destacada y significativa de puesta en valor del espacio público en un contexto urbano fue la llevada a cabo en el paseo del Tenis de San Sebastián, proyectada en el año 1975 por parte de, también, Peña Ganchegui y de Eduardo Chillida, para la conformación de la plaza a "la mar" para el "peine del viento" en la que se llevó a cabo *"la puesta en valor de un*



*espectáculo donde la estratificación costera, la mar y sus temporales, el ruido de las resacas marinas, los días grises y el sol, o ambos con el arco iris, quedará trascendido por la arquitectura y las esculturas".*

El Plan Especial del Casco Histórico de Tolosa, elaborado en el año 1973 por el equipo dirigido por M. Solá-Morales junto con Á. Martín, J. Marquet y J. Unzurrunzaga, planteó la ordenación de su ámbito articulando diferentes tipos de medidas y supuso una novedad en Guipúzcoa en relación con la consideración de los diversos parámetros que caracterizan su morfología urbana y tipología edificatoria. Se partió de la consideración de que la calidad del tejido urbano, así como su valor cultural, venían dados por la morfología, por la forma en que fue diseñado el suelo como soporte de una fábrica urbana y por la tipología. Por ello, y para mantener las características espaciales del núcleo, *"el Plan propone la declaración de monumento de la división parcelaria restituyendo a su forma original aquellas actuaciones que la habían negado"*, concepto este que en su momento representó una auténtica novedad y cuya aplicación a partir de entonces fue habitual, como ya he anticipado, en los posteriores Planes Especiales de otras tantas Villas planificadas. En lo que se refiera a la regulación de la edificación, una vez asegurada la permanencia morfológica, se fijó una ordenación proyectada que establecía la imagen final de la obra que podía llevarse a cabo en cada parcela y ello de manera individualizada. Se trataba, en definitiva, de asegurar la invariabilidad de las condiciones urbanas y del orden arquitectónico, aspectos que habían sido enunciados por Aldo Rossi.

Otra actuación señalada fue la relativa al Casco Histórico de Mondragón, cuyo Plan Especial elaborado por el Estudio Seiss, con la colaboración de J. Bou y de Á. Martín, fue redactado en el año 1976. La justificación urbanística del mismo se basó en idéntica tesis que la observada para el caso de Tolosa, es decir en el mantenimiento o de la morfología y tipologías que se disponían en su Casco Histórico exigiéndose la permanencia y cuidado de los elementos arquitectónicos y espacios urbanos detectados como piezas de interés fijándose dichas premisas en la documentación gráfica y en las Ordenanzas. Desde aquel enfoque centrado en el análisis y reflexión sobre la problemática urbanística y de la Construcción de la Ciudad, recurriendo a experiencias históricas, se sentarían las bases de un movimiento profesional que vendría, de alguna manera, a suponer una seria denuncia sobre el proceso especulativo inherente a los últimos años del franquismo.

#### **IV. LOS FUNDAMENTOS DE LA RECUPERACIÓN DE LA CIUDAD**

---

##### **Nuevas circunstancias legales, políticas y sociales.**

Durante los últimos años de la dictadura, la realidad del urbanismo en Guipúzcoa llegó a tal extremo de abusos y descontrol que como consecuencia de la indignación que aquel estado de cosas había producido surgió un movimiento ciudadano y profesional reivindicativo que denunció aquella situación. El importante aumento del número de viviendas que se había producido en Gipuzkoa durante la década 1960-1970, en lógica correspondencia con el periodo que se denominó como "boom de los sesenta", y que se tradujo en un incremento de 62.132 unidades -representando un porcentaje del 60,60% sobre 1960-, se redujo sustancialmente en el periodo 1970-1981, descendiendo dicho porcentaje hasta el 38,80% como consecuencia de la crisis del petróleo y como preludio de graves consecuencias para el sector industrial y, por ende, para el relativo al de la construcción.

El País Vasco en general y Gipuzkoa en concreto padecerían, a partir de entonces, los efectos de aquella crisis generándose una importante tasa de desempleo que, por primera vez en todo el siglo, implicaría un saldo migratorio negativo

descendiendo, también, de manera drástica el ritmo de promoción de viviendas. En cualquier caso en aquel momento de crisis, la situación urbanística de Gipuzkoa, desde la perspectiva general, era particularmente singular ya que, al menos, la mayor parte de sus municipios disponía de una referencia de ordenación: un Plan General. Si bien, también es verdad, que se trataba de documentos carentes de valor operativo, debido a la circunstancia del estado obsoleto y caduco del planeamiento ya aprobado aunque no respetado en sus determinaciones. Por otra parte, el polígono como elemento unitario de planificación había generado un crecimiento urbano en el conjunto de los municipios caracterizado por estar compuesto por paquetes cerrados, bordes discontinuos, segregación y monotonía interior. En aquella circunstancia se produjo un hecho determinante como fue la aprobación de la Ley de Reforma de la nueva Ley del Suelo (TRLR76) y sus reglamentos.

A la vista de las deficiencias detectadas en la construcción de las viviendas, de las carencias en las urbanizaciones y de la falta de equipamientos comunitarios surgió en Gipuzkoa una inquietud vecinal generalizada por causa de dichas carencias. Aquella circunstancia se vio acrecentada al no disponerse frente a la administración, como responsables de sus propias actuaciones o en cuanto garante de las deficientes promociones desarrolladas por agentes privados, de unos auténticos cauces naturales que atendieran sus denuncias y reivindicaciones. Y, también, frente a diversos procesos industriales que originaban desde tiempos atrás fenómenos destacados de seria afección medioambiental.

Así, tras la muerte de Franco, había llegado el momento en el que debía procederse, desde la nueva situación política y social y recurriendo a la utilización de las recién aprobadas herramientas legales dispuestas para su correcto uso por parte de los planificadores y los gestores políticos, a adoptar una renovada actitud desde una perspectiva en la que el conjunto de la ciudad debería adquirir el protagonismo. Así, tras la aprobación secuencial de la Constitución, del Estatuto de Autonomía del País Vasco y de la Ley de Territorios Históricos, junto con el traspaso de competencias en materia de arquitectura y urbanismo que la nueva situación implicaba, se impulsaría la revisión y adaptación paulatina de los Planes Generales del conjunto de los municipios guipuzcoanos. En este sentido, el fomento y la gestión de los nuevos Ayuntamientos democráticos, junto con la participación ciudadana, serían determinantes, conformando el conjunto de todos ellos el armazón de un nuevo proceso.

El objetivo de lograr, desde el diseño y la gestión, la implantación de elementos históricamente característicos del paisaje urbano (la plaza, la alameda, el paseo, el parque, los porches, etc.) había sido prácticamente obviada por una técnica urbanística basada en una zonificación poligonal fragmentada y carente de los imprescindibles elementos espaciales estructurales y definitorios de la necesaria calidad ambiental y urbana. La preocupación por la recuperación de la ciudad a través del diseño urbano constituiría una actitud válida y positiva bajo todos los aspectos.

El papel del conjunto de políticas urbanas desarrolladas por la mayor parte de los gobiernos municipales guipuzcoanos a partir de entonces fue considerar la ciudad en su conjunto como un espacio de intervención, vinculando la necesidad de paliar las graves carencias heredadas en materia de transformación y vertebración social. Este conjunto de documentos urbanísticos -cuya elaboración vendría acompañada, en gran número de municipios, por fuertes tensiones tanto políticas como sociales- más allá de su estricto papel legal, desempeñaría un destacado papel en dicho proceso de transformación, plasmando una idea alternativa de ciudad, como punto de referencia para todo tipo de iniciativas, tanto públicas como privadas.

Iniciativas que fijarían como objetivos prioritarios tanto el correcto desarrollo urbano como lo que, conceptualmente, vino en denominarse la "Recuperación de la Ciudad" a través de la formulación de los diversos planes de Rehabilitación y Reforma Interior de los Cascos Históricos o de zonas degradadas y obsoletas como consecuencia del abandono de las anteriores actividades industriales que en las mismas se habían venido desarrollando. La revisión y la adaptación del planeamiento urbanístico municipal, además de cumplimentar las exigencias establecidas en la legislación urbanística implicarían, por tanto, la exigencia de servir de instrumento de gestión que asegurase la resolución de las respectivas y concretas problemáticas, anteriormente enunciadas.

Una cuestión en la que se debe insistir es que, frente a los criterios de ordenación adoptados por los planeamientos desarrollistas, es decir los elaborados entre los años cincuenta y primeros setenta en los que se establecía a través del procedimiento de "zoning", delimitando polígonos de calificación genérica a los que se les asignaba simultáneamente, unos determinados usos predominantes (residencial, industrial, etc.) y unas concretas intensidades (mediante la fijación de un determinado parámetro de aprovechamiento según unidades de  $m^3/m^2$  conocido por "volumen"), los "nuevos" planeamientos urbanos guipuzcoanos de rango general, abordarían el proceso de construcción de la ciudad a través de una técnica que se significaría por el importante nivel pormenorizado del diseño urbano propuesto y en el que se establecería, de manera equilibrada, tanto el diseño de los "construido" como de lo "no construido".

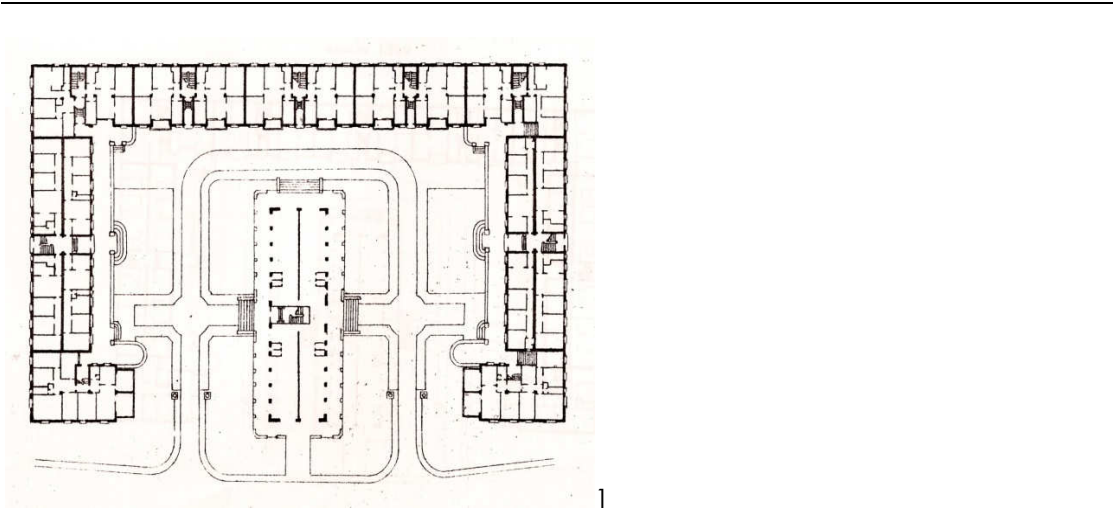
Debe igualmente señalarse, como contrapartida, que si bien el nivel de detalle del planeamiento en lo que hace referencia al diseño urbano sería, en términos generales destacable, el mismo no alcanzaría idéntico grado de precisión en lo que hacía referencia al imprescindible análisis económico que asegurase, finalmente, el éxito mediante la consecución de los objetivos inicialmente previstos. Dicha circunstancia, obligaría a los Ayuntamientos ante la indeterminación de los contenidos económicos de las diversas intervenciones a tener que recurrir a mecanismos de financiación de las mismas a través de otras administraciones no municipales. Con todo ello, en el tiempo transcurrido entre los años 1940 y 1976 la realidad urbana de Gipuzkoa y la conformación de sus Ciudades y Villas sufrió una fuerte transformación conforme a las diferentes circunstancias (políticas, sociales y económicas) acaecidas quedando abierto, a partir de entonces, un nuevo periodo de reflexión y de aplicación de renovadas formas de abordar el fenómeno de la Construcción de la Ciudad y de la Ordenación Territorial.

#### **EXPLICACIÓN DE LOS PROCESOS DE ADAPTACIÓN LA DE TESIS AL FORMATO COMO A LA LINEA EDITORIAL DE LA COLECCIÓN ARQUÍA/TESIS DE LA FUNDACIÓN ARQUIA**

---

Los textos de la Tesis están procesados mediante el software Microsoft Word; está editada en formato DIN A-4, y fuente Century Gothic. Acompañando a los textos se han insertado diferentes ilustraciones (Planos, fotografías, documentos, etc.). Por otra parte al inicio de cada capítulo y de cada subcapítulo se han transcrito textos de diferentes escritores, con el objetivo de introducir e ilustrar literariamente al contenido específico de cada uno de los mismos.

Entiendo que la adaptación de la Tesis al formato de la Colección no requeriría de procesos especiales y significativos para su adaptación al formato y a la línea editorial de la Colección.



3

- 2
1. Grupo Padre Urdaneta 1947. OSH. D. Unanue, arquitecto.
  2. Polígono Bidebieta 1962. INV. L. Alustiza, arquitecto.
  3. Peine del Viento 1975. L. Peña Ganchegui/E. Chillida.