

# La influencia de la vivienda pública en la formación y transformación de la periferia de las ciudades gallegas

*The influence of public housing in the formation and transformation of the periphery of Galician Cities*

**Antonio García Fernández**

Recibido: 2022.03.22

Aprobado: 2022.05.29

**Antonio García Fernández**

Investigador independiente

arquitectos@garcia-somoza.com

Doctor arquitecto y Máster en Diseño

Urbano por la TU Delft (Países Bajos),

Máster en Rehabilitación por el ITG.

Ha impartido clases de arquitectura y

urbanismo en distintas Universidades

de Europa y América Latina. Su

investigación se centra en la relación

entre la vivienda y la transformación

del territorio, actualmente relacionada

con la mejora urbana de los barrios.

Ha sido Arquitecto Provincial de A

Coruña en la Secretaría de Turismo

de la Xunta de Galicia, Presidente

y socio fundador de Arquitectura

sin Fronteras en Galicia, y Delegado

de España para la mejora de la

vivienda y los asentamientos rurales

Iberoamericanos del CYTED-AECL.

Ejerce de arquitecto en garcia-somoza

arquitectos y de editor en ediciones-

espontáneas.

## Resumen

Al observar cómo se ha formado la periferia gallega, se establece que la transformación del territorio entorno a las ciudades principales, el modo de construir ciudad y la forma de habitarla fue alterado radicalmente durante la época de la dictadura (1939-75) y a través de proyectos de financiación pública, particularmente en base a polígonos residenciales. A diferencia de los construidos en las grandes ciudades españolas, en los polígonos gallegos su emplazamiento cerca del borde urbano y la lentitud en su construcción cambió la forma de transformar el espacio libre rural y urbano. Las consecuencias de este proceso influyeron en la forma actual de las ciudades gallegas, y son claves a tener en cuenta para planificar su futuro desarrollo.

En este artículo se resumen las distintas fases de la formación y transformación de la periferia gallega a partir del conflicto entre el planeamiento municipal y los proyectos estatales, en tres periodos principales: Entre 1939 y 1959, cuando se parceló el suelo rústico y se construyeron pequeños polígonos residenciales en el borde urbano; de 1960 a 1967, cuando se planificaron y reservaron grandes cantidades de suelo, y de 1967 a 1976, cuando se desarrolló parte del suelo de reserva mediante la construcción de infraestructuras y polígonos.

*Palabras clave:* Periferia; planeamiento; vivienda pública; polígono; Galicia.

## Abstract

By observing how the Galician periphery has been shaped, it is established that the transformation of the territory around the main cities, the way of building the city and the way of inhabiting it was radically altered during the period of the dictatorship (1939-75) and through publicly funded projects, particularly on the basis of residential estates. Unlike those built in large Spanish cities, the slowness of their construction varies the way they transform rural and urban open spaces. Their consequences of this process influenced the current shape of Galician cities, and are key to take into account when planning their future development.

This article summarises the different phases of the formation and transformation of the Galician periphery from the conflict between municipal planning and state projects, in three main periods: between 1939 and 1959, when rural land was parcelled up and small residential estates were built on the urban border; from 1960 to 1967, when large amounts of land were planned and reserved; and from 1967 to 1976, when part of the land reserve was developed through the construction of infrastructures and estates.

*Key words:* Periphery; urban planning; public housing; housing estate; Galicia.

## Construir la ciudad desde la vivienda en la periferia

Las primeras periferias urbanas surgieron en Europa como resultado del crecimiento industrial de finales del siglo XIX en espacios situados en el borde de la ciudad consolidada. A mitad del siglo XX, en una segunda fase de industrialización y nuevas migraciones del campo a la ciudad, se origina una segunda periferia más alejada del centro urbano, tanto en términos de distancia como en términos de continuidad edificada. Este fue el lugar escogido como emplazamiento de la vivienda pública de postguerra, protagonista en este período de la formación y transformación de las periferias, definidas con nuevos modelos residenciales, con una lógica propia que no se articula con las tramas rurales y urbanas existentes, estableciendo una forma de construcción de la ciudad por partes que redefine su estructura morfológica y transforma desde entonces las relaciones espaciales existentes del modelo unitario de ciudad.

Por lo general los procesos de urbanización se explican como causa de la industrialización y la migración.<sup>1</sup> Sin embargo, en Galicia esto no ha sido así; en general, lo que ha sucedido en su lugar es un proceso de urbanización rural atomizada,<sup>2</sup> que espacialmente tiene su expresión en la formación de núcleos rurales de morfología urbana, donde el hecho urbano es consecuencia de la colonización de extensas áreas de suelo rústico. El origen de estos procesos viene dado por la coincidencia en el tiempo del fracaso de la industrialización de base urbana y del colapso del modelo agrícola tradicional, lo que provocó que un gran número de mano de obra desempleada en las zonas rurales que no podía emplearse en la industria, se viera obligada a elegir entre emigrar a otras regiones o buscar empleo en el sector de la construcción, en la débil expansión de la industria terciaria en las zonas rurales, o a través de combinaciones de empleo o subempleo urbano en el entorno de las ciudades, complementando su renta con la autoproducción agropecuaria.

Hoy en día, en Galicia estos territorios ya no son una periferia desde el punto de vista geográfico. Aunque existen casos en los que aún se mantiene la morfología y el aspecto de un espacio periférico, con un estado incompleto de urbanización. En general, tienen ahora una estructura y continuidad urbana que no existía cuando se construyeron, con una morfología basada en la heterogeneidad, en la fragmentación de los tejidos rurales y urbanos, resultado de su lento proceso de formación. Lo que determina la existencia de obstáculos que todavía hoy limitan la cohesión urbana, al interior de los barrios, en su borde y con la ciudad.

El menor ritmo de urbanización y de actividad económica de las ciudades gallegas en comparación con las ciudades más industrializadas provocó un retraso en su proceso de desarrollo urbano, y aunque la demanda de vivienda no fue tan severa como en otras ciudades españolas, fue suficiente como para provocar tensiones que influyeron definitivamente en su transformación, y en la forma de utilizar su espacio.

El sobredimensionamiento de la cantidad de suelo planificado, las dificultades de gestión por la alta fragmentación de la propiedad privada, el minifundismo, el pequeño y mediano tamaño de las ciudades, junto con la lentitud de los procesos de parcelación, construcción y consolidación urbana, son rasgos que diferencian el desarrollo urbano gallego de las grandes ciudades españolas.

- 1 Manuel de Solà-Morales i Rubió, *Las Formas del Crecimiento Urbano* (Barcelona: UPC, 1997), 42.
- 2 Daniel González Franco, "La evolución del modelo territorial en Galicia. Una interpretación económica y espacial", *Revista Gallega de Administración Pública* 41 (2011): 571-572.

Cobrando especial relevancia la planificación y el desarrollo de la vivienda pública en la construcción de la periferia durante la dictadura (1939-1975), por ser unos de los pocos ejemplos de gestión y transformación urbanística que se planificaron y ejecutaron, que además cambian la forma de habitar en la ciudad, en las relaciones de vecindad y sociabilidad, en los espacios de relación y en los lugares de ocio.

La posición, forma y superficie que ocupan los polígonos residenciales en relación a la ciudad consolidada, medida a partir de fotografías aéreas superpuestas a un plano de AutoCAD del año 2000, ofrece una imagen de su dimensión en el crecimiento urbano: de carácter reducido y fragmentario en 1957 (período 1939-1959); y extenso e irregular en 1972 (período 1960-1967, 1967-1976). (Fig.1)

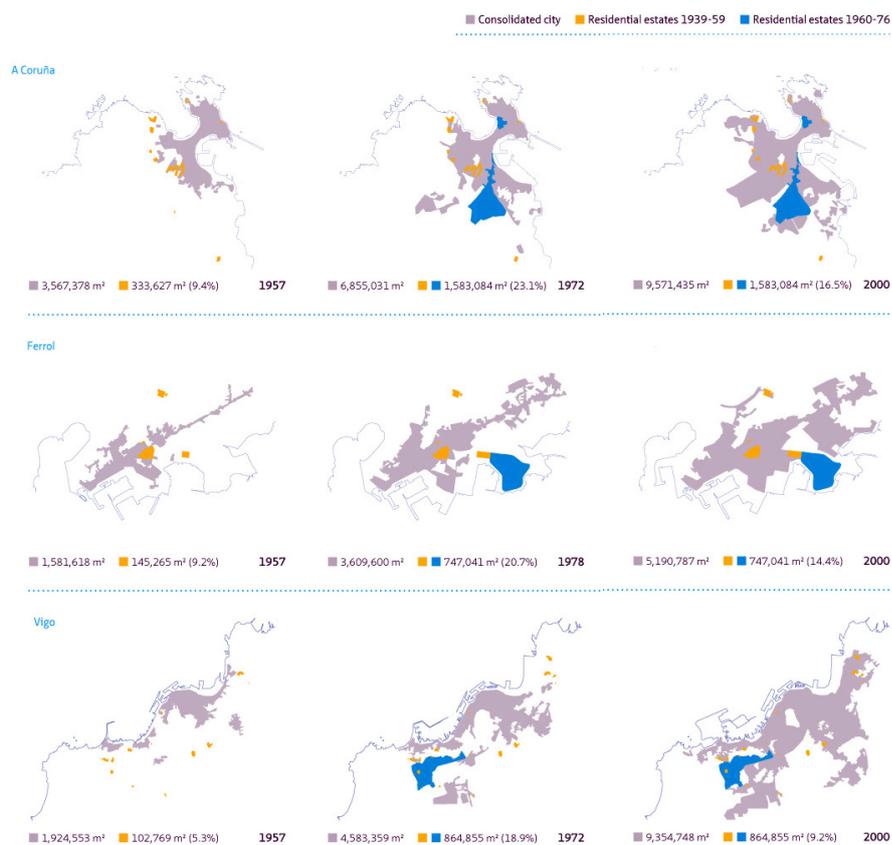


Figura 1. Esquemas de crecimiento urbano: A Coruña, Ferrol, Vigo 1957, 1972, 2000.

Fuente: Elaboración del autor.

Véase: Antonio García Fernández. *From the Village to the Neighbourhood. The transformation of open spaces through public housing* (Delft: A+BE TUDelft, 2011), 138-139. Disponible en <https://journals.open.tudelft.nl/abe/article/view/6131>

(Última consulta Junio 2022)

La gran cantidad de espacios libres generados por la construcción de los polígonos en sus bordes y en su interior, que limitó su cohesión espacial, se ha convertido en un espacio de oportunidad para el desarrollo urbano. Es el lugar donde se construyeron los equipamientos culturales, educativos y deportivos de los que carecían las ciudades gallegas a la llegada de la democracia en 1978. Y en la actualidad, ofrecen la posibilidad de mejorar el conjunto de la ciudad debido a su posición central y a las posibilidades para rehabilitar y reciclar sus espacios libres y edificaciones.

### Urbanizar el rural parcelando el suelo rústico: 1939-1959

En las décadas de 1940 y 1950, las principales ciudades gallegas se caracterizaban por una periferia con usos y estructuras agrícolas minifundistas que más tarde servirían de base a los futuros barrios. Este es el lugar en el que comienzan a definirse los procesos de ocupación y construcción que acabarían transformando el espacio de las ciudades gallegas.

La mayoría de estos procesos han sido producto de una suma de objetos edificados, entre los que se encuentran pequeños polígonos residenciales de financiación pública situados a lo largo del borde urbano, muchos de ellos aislados y dispersos en medio de parcelas agrícolas, superpuestos al viario existente, y ajenos al territorio en el que se construyeron. Su pequeña dimensión y escasas dotaciones hicieron que no se configuraran como nuevos barrios, sino como fragmentos residenciales aislados dependientes de la ciudad central, a la espera de integrarse en la trama urbana más próxima, en un nuevo barrio, o en un polígono de mayor tamaño, como consecuencia de haber ampliado la reserva de suelo. Contribuyendo a que su pequeño tamaño inicial fuera el germen de una colonización a mayor escala, y a la expropiación de suelo agrícola para uso público. (Fig.2)



Figura 2. "Casas de Ramírez", Santiago de Compostela 1960.

Fuente: El Correo Gallego, 12 Junio 2018. Accesible en <https://www.elcorreogallego.es/hemeroteca/construyeron-casas-ramirez-vecinos-costearon-un-polemico-cruceiro-DRCG1120740> (Última consulta junio 2022)

La estructura urbana de la periferia durante la dictadura estuvo muy condicionada por la confrontación entre las políticas nacionales y locales, donde la vivienda era a menudo un elemento impuesto al planeamiento local, construido y definido por una política estatal de vivienda que se utilizaba también como política económica, más que para resolver la necesidad de vivienda.<sup>3</sup> Esta descoordinación, a menudo interesada, entre la planificación estatal y la local, debido a la diferencia entre intereses locales y la visión centralista del Estado, estuvo muy presente en el desarrollo de las ciudades gallegas, y condicionó significativamente su crecimiento en esta época.

En los años previos a la aprobación de la ley del suelo del 1956, se aprobaron varios planes para las ciudades gallegas, todos ellos de los denominados de "alineaciones", como los planes de Vigo (1943), Santiago de Compostela (1947), A Coruña (1948), Pontevedra (1953) y Ourense (1955). En los que además de tener en cuenta una escasa reserva de suelo, el diseño de la red viaria tuvo prioridad sobre otros aspectos físicos y espaciales. El resultado fue un crecimiento urbano que respondía a los intereses del poder local, basado en el valor del suelo, creando un espacio socialmente diferenciado, situando los barrios obreros en parroquias rurales de la periferia, cerca de las zonas industriales.

3 José Luís Pereiro Alonso, *Desarrollo y deterioro urbano de la ciudad de Vigo (Santiago de Compostela: COAG, 1981), 112.*

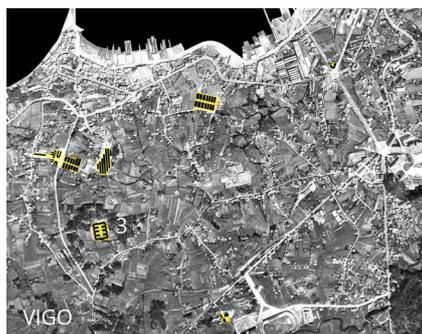
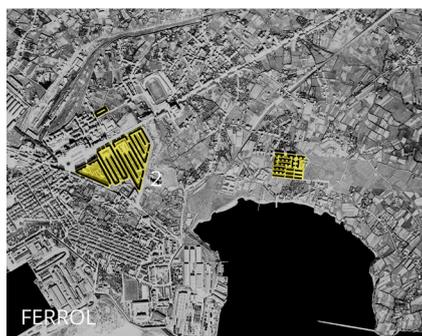
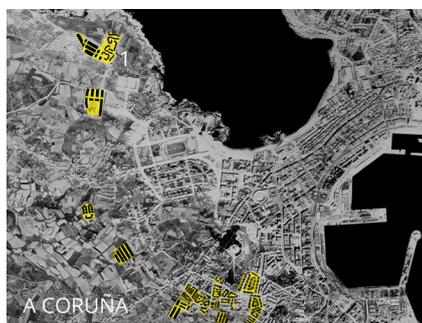
Al tiempo que la necesidad de viviendas fue absorbida por las aldeas y parroquias cercanas al borde urbano, fuera del alcance de la normativa urbanística, las edificaciones que siguieron las directrices del plan continuaron con el trazado urbano consolidado; se superpusieron al parcelario minifundista, apoyándose en una extensa red de caminos rurales que conectaban las aldeas con las tierras de labor, y que acabaron convirtiéndose en calles. Característica de esta primera fase de construcción de la periferia, donde la trama rural influye y permanece en la trama urbana, y a partir de entonces condiciona su desarrollo.

Si los planes municipales de esta época adolecían de insuficiencia de recursos y de gestión, las sucesivas normativas y planes estatales desequilibraron aún más el desarrollo de las ciudades gallegas, especialmente en sus periferias. El resultado fue que siempre interrumpieron la pausa necesaria para desarrollar el plan municipal, superando sus expectativas, ampliando sus límites y las áreas de intervención que contenían. Esto modificó el uso del suelo, imponiendo al planeamiento municipal el lugar de construcción de los proyectos públicos, y dificultando su gestión.

4 Antonio García Fernández y Yolanda Somoza Vales, *Vivenda colectiva Vivenda Protexida. Social Housing in Galicia (A Coruña: Edicións Espontáneas, 2008), 29.*

Figura 3. Polígonos residenciales de A Coruña, Ferrol, Vigo en 1957.

Fuente: Elaboración del autor sobre fotografías aéreas.



La idea de planificación en la política estatal de vivienda se introdujo a partir del primer plan de vivienda de 1944-1945, que además financió la construcción de pequeños polígonos de baja densidad en la mayoría de villas y ciudades de Galicia. En ellos se utilizaron tipologías repetitivas de bloques lineales, o viviendas unifamiliares adosadas, definidas por los modelos establecidos en los planes nacionales, que condicionaban su forma regulando su superficie y el programa de la planta.<sup>4</sup>

La vivienda pública que se construyó en este periodo se sitúa en proximidad a la ciudad consolidada y en zonas rurales de la periferia municipal, aprovechando el menor valor del suelo. Estos pequeños polígonos no sirvieron para ordenar el proceso de expansión urbana hacia el espacio rural, sino que se conformaron únicamente como fragmentos residenciales aislados, situados sobre suelos de uso agrícola, teniendo como único viario de conexión los caminos rurales existentes. A pesar de que muchos de ellos eran de pequeño tamaño, su construcción, planificación y gestión unitarias ofrecían una perspectiva de conjunto que no existía en la heterogeneidad del crecimiento periférico, por lo que su urbanidad imperfecta sugería los primeros espacios de relación urbanos fuera de la ciudad central, en confrontación con los espacios rurales que colonizaban.

Las alternativas que fueron posibles para la implantación de viviendas públicas en la periferia en esta época se pueden resumir en tres tipos: (Fig.3)

1. Las más frecuentes son los polígonos residenciales construidos en suelo agrícola o sobre una antigua aldea del borde urbano, como el grupo "María Pita" en A Coruña (1955).
2. Las menos frecuentes son los polígonos que hacen parte de un ensanche en continuidad con su trama urbana, como las viviendas en "Recimil" Ferrol (1939-1949).
3. Y existen ejemplos de polígonos construidos fuera de los límites del núcleo urbano, en medio de tierras de labor, como las viviendas "Cristo de la Victoria" en Coia, Vigo (1949).

## Una periferia desbordada con suelos de reserva sobredimensionados: 1960-1967

En los años 60, mientras en las principales ciudades españolas se terminaban de construir los grandes polígonos residenciales e industriales que protagonizan el crecimiento de sus periferias, en Galicia crecía la población urbana y se industrializaban sus principales ciudades. Al mismo tiempo, se preparó una gran cantidad de suelo periférico y se redactaron planes para su construcción durante las dos décadas siguientes. Esto fue planificado en suelo rústico, dando prioridad a su desarrollo por encima de la normativa local, lo que alteró los límites y directrices del planeamiento municipal vigente en ese momento, aplicando las disposiciones del Decreto Ley 52/1962 sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los planes de vivienda y urbanismo, que permitía acordar la delimitación de áreas de intervención, existieran o no planes generales o parciales de ordenación urbana.<sup>5</sup>

5 Fernando de Terán, *Planeamiento en la España Contemporánea 1900-1980* (Madrid: Alianza Universidad Textos, 1982), 445.

La planificación estatal definió la forma y el desarrollo de las principales ciudades gallegas. La excesiva cantidad de suelo de reserva y las dificultades que entrañaba su gestión hicieron que sólo se ejecutara una pequeña parte del suelo, dejando una imagen fragmentada de las ciudades, con grandes áreas que quedaron sin urbanizar durante varias décadas.

El planeamiento municipal de las ciudades gallegas fue incapaz ordenar el crecimiento y controlar un desarrollo que abarcaba el doble de suelo de la ciudad consolidada, su influencia se limitó al tener que adaptarse a las políticas nacionales de vivienda y obras públicas que definían las ubicaciones de los proyectos, sin sus directrices. A pesar de haber sido redactados según un modelo de crecimiento extensivo y de contar con suelos de reserva, amplias zonas del borde urbano quedaron pendientes de control urbanístico, sin equipamientos ni espacios públicos.

El resultado fue la urbanización del espacio rural en la periferia inmediata, cambiando el valor y uso del territorio, y fragmentando su estructura mediante un crecimiento extensivo y de baja densidad, que dificultaría los planes futuros.

Este proceso de planificación de la reserva de suelo y la extensión urbana sin control se produce de forma intensa en las tres ciudades industriales gallegas (Vigo, A Coruña y Ferrol).

En A Coruña, los polígonos residenciales (Elviña y Zalaeta), los industriales (A Grela y Bens) y las grandes infraestructuras (puerto y refinería) se planificaron con anterioridad a la existencia del Plan municipal aprobado en 1967. Se trataba de un plan sin directrices económicas, que se reducía a una propuesta esquemática, basada en la zonificación, que utilizaba el concepto de plan parcial de forma flexible, con grandes áreas pendientes de ordenación. Con el paso de los años, estas áreas se convertirían en una periferia sin directriz fija que rodea a la ciudad, ocupando un suelo que carecía de equipamientos o espacios públicos, y que limitaba el crecimiento planificado, iniciando un proceso especulativo que contribuyó a destruir una gran cantidad de estructuras heredadas y construidas durante siglos, con la consiguiente pérdida de calidad urbana.<sup>6</sup> (Fig.4)

6 Manuel Gallego Jorroto y José González-Cebrián, "Análisis del desarrollo urbano de La Coruña", *Ciudad y Territorio* 1-2 (1975): 84-93.

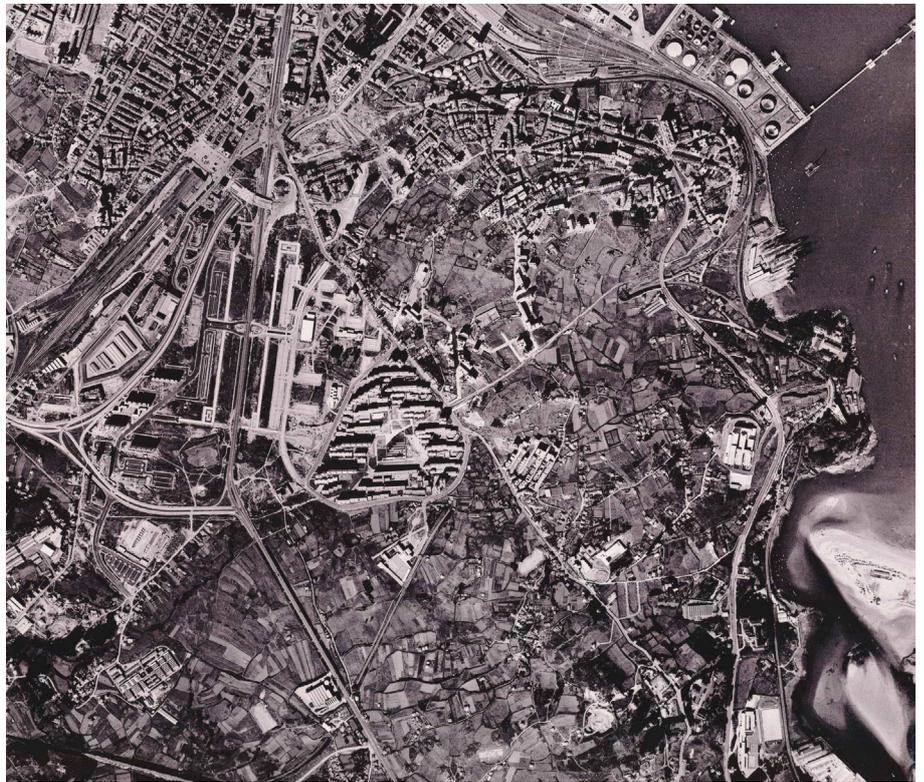


Figura 4. Polígono de Elviña, A Coruña 1972. Fuente: Instituto Geográfico Nacional, Madrid.

7 Véase: José Luís Pereiro Alonso, *Desarrollo y deterioro urbano de la ciudad de Vigo* (Santiago de Compostela: COAG, 1981), 162-173. Xosé Manuel Souto González, *Vigo. Cien años de Historia Urbana (1880-1980)* (Vigo: Xerais, 1990), 401-433.

En Vigo, la delimitación del polígono de Coia se completó en 1961, y su plan parcial en 1963, la realización del plan municipal era de 1960, mientras que el proceso de desarrollo urbano siguió avanzando al margen del plan, que finalmente se aprobó en 1970, condicionado por la configuración minifundista de la propiedad del suelo en la periferia, que influyó en el modelo de crecimiento espacial de Vigo.<sup>7</sup> (Fig.5)



Figura 5. Polígono de Coia, Vigo 1971. Fuente: Instituto Geográfico Nacional, Madrid.

En Ferrol, la aprobación del Plan municipal de 1961 se produjo un año antes que el Plan Parcial de Caranza, en 1962. El Plan aplicaba la zonificación a través de 17 grandes “manchas” sin atender a su diversidad morfológica, con la red viaria como único elemento estructural.

Este tipo de planificación obligaba a un desarrollo en base a planes parciales y de reforma interior de difícil tramitación y gestión, por lo que sólo se aplicaba en el caso de proyectos promovidos por el Estado que escapaban a la gestión municipal, utilizando la expropiación forzosa como proceso de ejecución (polígonos de Caranza, Esteiro y la Gandara), conformando fragmentos urbanos con coherencia interna, pero que, desde una perspectiva global, sirvieron para reforzar la imagen de ciudad hecha por partes, que caracteriza a Ferrol.<sup>8</sup>

En las zonas de la periferia de las ciudades gallegas que habían sido desarrolladas por proyectos públicos, se produjo un cambio de uso del suelo, generalmente como consecuencia de la expropiación forzosa, dando lugar a grandes parcelas de titularidad pública que posibilitan nuevas formas de edificación, desvinculadas de la edificación y la trama urbana limítrofe. La dificultad de gestión del suelo, con un gran número de propietarios y parcelas, hizo que los polígonos gallegos tuvieran unos límites irregulares, definidos por el viario rural y/o las grandes obras públicas, con discontinuidad en sus bordes y un mal encaje con la trama de su entorno.

A diferencia de los polígonos públicos construidos en muchas otras ciudades españolas, los polígonos gallegos se ubicaron en las principales áreas de desarrollo urbano, y en muchos casos se convirtieron en la imagen y el nuevo acceso de la ciudad. La inclusión del polígono sobre la trama rural que conformaba la periferia dejó espacios intermedios entre el fragmento construido y la ciudad consolidada; esto redujo el grado de cohesión urbana, y su nivel de adaptación, articulación e integración. Además, la instalación de industrias en el suelo periférico sin necesidad de plan ni proyecto de urbanización dio lugar a la colonización del suelo rústico, y a la expansión del suelo periférico bajo una imagen de temporalidad e indefinición.

Los grandes polígonos residenciales que se proyectaron en esta década y se construyeron en las siguientes fueron concebidos como piezas urbanas autónomas y autosuficientes, externas pero próximas a la ciudad consolidada. Al construirse durante un largo periodo de tiempo, no estaban sometidos a la planificación, ejecución y gestión unitarias que caracterizaban a los polígonos construidos en el resto de España, y aunque seguían manteniendo su carácter unitario, las modificaciones que se realizaron hasta su finalización los dotaron de una mayor diversidad formal y social.

### Una periferia desbordada con suelos de reserva sobredimensionados: 1960-1967

La industrialización y la expansión urbana de las principales ciudades gallegas entre los años 60 y 70 provocaron un importante cambio en el uso del espacio y en las formas de habitarlo, en un corto espacio de tiempo, aumentando las distancias y la discontinuidad entre la ciudad consolidada y una periferia cada vez más extensa.

La distancia entre el lugar de trabajo de las personas y su lugar de residencia aumentó, modificando la escala peatonal de la ciudad consolidada, y transformándola en otra construida a medida del automóvil.

8 **Andrés Precedo Ledo, *El área urbana de Ferrol: La Crisis de un modelo urbano* (A Coruña: Fundación Caixa Galicia, 1995), 110.**

9 José Martínez Sarandeses y Josefina Gómez Mendoza, "El proceso de concentración urbana en Galicia (1960-70). Evaluación de los desequilibrios intraregionales a través de los indicadores de vivienda", *Revista Ciudad y Territorio* 1-2 (1975): 16.

10 Álvaro Nieto y Álvarez-Uría, "Galicia en el III Plan de Desarrollo", *Revista Ciudad y Territorio* 23-24 (1975): 56.

11 Juan Luis Dalda Escudero, "Urbanización y formas territoriales. La periferia de las ciudades gallegas" (Tesis Doctoral, Universidade da Coruña, 1991), 230.

12 Martín Fernández Prado, "Planes im-parciales. Génesis y Evolución de los polígonos del INV en Galicia" (Tesis Doctoral, Universidade da Coruña, 2010), 82.

Durante las décadas de 1960 y 1970 se completaron los ensanches planificados en la posguerra, al tiempo que las ciudades gallegas se extendían según los planes aprobados en la década de 1960 en las zonas planificadas por la Gerencia de Urbanización sobre la base del "II Plan de Preparación de Suelo". Esto sirvió para consolidar una periferia fragmentada marcada por los grandes polígonos residenciales de promoción pública construidos al amparo del "III Plan Nacional de Vivienda" (1961-1976), piezas urbanas externas a la ciudad, concebidas como unidades autónomas y autosuficientes, que a pesar de su gran tamaño pronto resultaron insuficientes para absorber el aumento de nuevos residentes. Ello se enmarca en un proceso de concentración urbana, en el que el 50 % de los municipios de mayor tamaño acumulaban aproximadamente el 80 % de la población en 1970, un claro indicio del desplazamiento general de la población hacia las ciudades portuarias más industrializadas de la costa atlántica.<sup>9</sup>

Factores como el elevado porcentaje de población que trabaja en el sector primario (57% frente al 32,3% de media nacional), el elevado grado de dispersión de la edificación, el carácter fragmentario de las propiedades rurales, el reducido tamaño de las explotaciones agrícolas y el alto grado de humanización territorial, a pesar de una densidad demográfica media de 88,9 hab/km<sup>2</sup> en 1970, con 127,5 hab/km<sup>2</sup> en la provincia de A Coruña y 173,4 hab/km<sup>2</sup> en la de Pontevedra,<sup>10</sup> ayudan a entender la singularidad de la estructura territorial gallega, y el particular papel que jugó en los procesos de extensión urbana de sus ciudades. Unas ciudades situadas en rías con entornos condicionados por sus estuarios y por un denso sustrato de aldeas, con periferias caracterizadas por la tensión resultante de las formas lineales y continuas del crecimiento y colonización urbanas y las formas territoriales históricas.<sup>11</sup>

La planificación estatal amplió de forma discontinua los límites y el espacio ocupado por el crecimiento urbano, condicionando las futuras etapas de desarrollo, y obligando al planeamiento municipal a adaptarse a los esquemas definidos en la construcción de las nuevas infraestructuras y polígonos. Los proyectos públicos de polígonos e infraestructuras se convirtieron en el principal instrumento de ocupación y transformación de la periferia de las ciudades gallegas. Los polígonos residenciales modificaron las dinámicas de crecimiento y las relaciones espaciales, apoyadas en la construcción de las nuevas redes viarias, que propiciaron un crecimiento direccional, convirtiéndose en los protagonistas de su expansión y de la imagen de sus periferias.

Todas estas circunstancias condujeron a un proceso de expansión urbana para el que se preparó el suelo mediante planes parciales, que comenzaron a urbanizarse durante la década de los 60 y a construirse en los años 70, finalizándose la mayor parte en los 80. La excesiva cantidad de suelo reservado, las dificultades de gestión, la lentitud en la ejecución de estos planes, la llegada de la crisis del petróleo en 1973 que provocó problemas financieros en el gobierno y en los ayuntamientos, junto con los cambios urbanísticos que se produjeron con la reforma de la ley del suelo en 1975, así como los cambios políticos provocados por el fin de la dictadura en 1975 y la llegada de la democracia en 1978, contribuyeron a la incertidumbre que llevó a que muchos planes no se aprobaran, o en su defecto, no se ejecuten o lo hagan parcialmente.<sup>12</sup>

Aun así, el suelo urbanizado y construido en las principales ciudades gallegas fue tan extenso que en muchos casos duplicó el suelo urbano existente, y aunque esta planificación no resolvió toda la demanda de vivienda, tanto el suelo transformado, como los polígonos y las infraestructuras construidas modificaron la dimensión urbana, alterando la forma y el espacio de la periferia sobre la que se construyeron, así como la propia ciudad. Esto se debió en parte a que eran elementos urbanos independientes que ofrecían una imagen fragmentada de la ciudad, frente al crecimiento por continuidad de los ensanches, y en parte a la expansión urbana periférica con una cantidad excesiva de suelo reservado antes de su construcción, y a los problemas de vivienda para los que se obtuvo una solución en áreas no planificadas fuera del ámbito de la gestión municipal, o en ayuntamientos vecinos.

De entre las ciudades gallegas, A Coruña es la que cuenta con la mayor cantidad de suelo afectado, y donde la transformación provocada por los polígonos industriales construidos en la periferia tuvo mayor impacto en la modificación de la estructura e imagen de la ciudad. Las previsiones de crecimiento fueron excesivas, y se acompañaron de dificultades para desarrollar los proyectos previstos en un corto período de tiempo, por lo que el borde urbano tuvo un aspecto incompleto y desordenado durante más de dos décadas. Entre 1961 y 1965 se empezaron a urbanizar 298,88 hectáreas, una superficie casi igual a la del suelo urbano existente, y de las mayores superficies desarrolladas de todas las ciudades medias españolas.

En 1961 fue planificado el polígono de Elviña, de 115,1 hectáreas, reformado y ampliado en 1967, 1969 y 1976. La construcción del "Barrio de las Flores", de 17 hectáreas, desarrollada en 1961 y finalizada en 1965, fue la primera intervención realizada por el INV en el polígono de Elviña. Construido en una zona alejada del borde urbano, lo que permitiría revalorizar el suelo en el resto del polígono. Sin embargo, esta decisión supuso un aumento de la distancia entre las primeras unidades residenciales y el borde urbano, contribuyendo a su aislamiento físico, ya que las obras de construcción de las viviendas en el resto del polígono se retrasaron durante años. (Fig.6)



Figura 6. Vista aérea del barrio de las Flores (Elviña), A Coruña 1972. Fuente: Alberto Martí, en Toba Blanco, Miguel, José Antonio Corrales. *Unidad Vecinal nº 3* (Santiago de Compostela: COAG, 2009), 53.

Si en el caso de Elviña el polígono ha jugado un papel fundamental en la transformación urbana de la ciudad, a la que se han conectado nuevas infraestructuras y servicios que transforman el espacio urbano, en el caso de Vigo, el polígono de Coia es todavía hoy una de los pocos elementos planificados del que ha sido el mayor desarrollo no planificado en suelo rústico de todas las ciudades de Galicia.

El diseño inicial de Coia en 1963 fue modificado, aumentando su densidad y el número de viviendas. La construcción se inició en la década de 1970 y no finalizó hasta la década de 1980. En el desarrollo de Coia, el suelo rústico se transformó en suelo edificable mediante expropiación forzosa. Además del expolio económico, también supuso el desplazamiento de parte de la población, y la destrucción de la estructura social y territorial de la parroquia de Coia, mediante el derribo de sus edificaciones y la colonización de sus tierras de labor.

Su ubicación respondía al interés por situar a los obreros al oeste del centro urbano, entre el suelo industrial de la zona franca, con el puerto al norte y la factoría de Citroën al sur. (Fig.7)



Figura 7. Astilleros de Bouzas, barrio de Coia y Citroën, Vigo, 1992.  
Fuente: Galiciana, Archivo Digital de Galicia

En ningún otro polígono gallego se colonizó un territorio tan extenso sin ninguna planificación, o contando con discrepancias tan claras entre los diferentes poderes políticos y económicos.

A partir de la década de los setenta, mientras se construía Coia, el deterioro de la ciudad y la extensión de la periferia aumentaron. La necesidad de vivienda y la falta de previsión en el planeamiento municipal que dejó sin regular el suelo agrícola, hizo que este fuera ocupado por nuevos residentes: trabajadores de la industria emigrados del rural, que intentaron reproducir su antiguo modelo de vida, ahora en una vivienda unifamiliar con huerta, para los que la agricultura servía como complemento al salario, y un colchón en tiempos de crisis.<sup>13</sup>

13 María Asunción Leboeiro Amado. *Vigo Puerto y Destino. Atlas urbanístico de Vigo (Vigo: COAG y Fundación Provigo, 2000), 119.*

## Conclusión final

Comprender el valor del pasado resulta fundamental para determinar cómo intervenir en el futuro. Comprender cómo ha influido la construcción de los polígonos residenciales en ciudades intermedias de crecimiento lento y base rural como las gallegas, cómo afecta a la continuidad urbana la creación de nuevos fragmentos de ciudad y qué espacios han sido utilizados o descartados a lo largo del tiempo es fundamental para intervenir en el polígono y en su entorno. Este artículo parte de entender que el valor morfológico del pasado influye en el valor del estado actual, por estar contenido en sus diferencias espaciales, permitiendo explicar aquellas herencias que ahora limitan o facilitan un proyecto de mejora.

Desde los primeros proyectos públicos de vivienda construidos al inicio de la dictadura hasta los de mayor escala que se desarrollan con posterioridad a los del resto del país, hubo un intento de planificar las ciudades gallegas que se vio desbordado por el crecimiento desmesurado, los intereses particulares y la falta de coordinación entre las distintas administraciones. De forma que hemos heredado un desarrollo urbano condicionado en su gestión por dos voces contrapuestas, una de las autoridades locales y otra del gobierno nacional, cuyo resultado ha traído disfunciones, alteración y solapamiento de planes y proyectos que tienen su efecto espacial en el desorden territorial y en su desarrollo, en particular en el del espacio de la periferia creada hace cincuenta años y que hoy día aún conforma un fragmento inconcluso de la ciudad consolidada.

En consecuencia, la planificación de suelo residencial junto con la planificación de suelo industrial, la construcción de grandes infraestructuras, las decisiones sectoriales como las que afectan al turismo o la planificación económica, condicionaron el desarrollo de las ciudades gallegas, definiendo la forma urbana con mayor fuerza y más presencia que los propios planes urbanísticos.

Como parte básica de este suelo planificado, los polígonos residenciales de financiación pública, junto con las infraestructuras viarias, alteraron la trama rural y condicionaron la trama urbana, singularizando la periferia de las ciudades gallegas mediante las redes viarias que conectaron diferentes fragmentos de la ciudad y de zonas agrícolas, limitando un crecimiento en mancha exagerado para las necesidades reales de la época. En estos nuevos espacios previstos para un crecimiento que no se completó hasta décadas después, se empezaron a definir los grandes sistemas generales de infraestructuras, zonas verdes y equipamientos que condicionarían el espacio urbano actual.

La lentitud en la construcción de los polígonos residenciales gallegos varió la forma de transformar el espacio libre rural y urbano, en su entorno y en la ciudad, permitiendo la modificación de los proyectos antes, durante y después de su construcción, lo que ayudó a mejorar su heterogeneidad residencial y su cohesión espacial aprovechando espacios libres en su interior, en su borde y en su entorno, donde se construyeron dotaciones que no tenían cabida en otras partes de la ciudad. Las alteraciones que provoca esta transformación aún no han sido reparadas, por lo que existe la posibilidad de reorganizar una parte de la ciudad o toda ella a partir de los espacios de oportunidad que crea la existencia del polígono.

## Bibliografía

- Dalda Escudero, Juan Luís. "Urbanización y formas territoriales. La periferia de las ciudades gallegas". Tesis Doctoral, Universidade da Coruña, 1991.
- Fernández Prado, Martín. "Planes im-parciales. Génesis y Evolución de los polígonos del INV en Galicia". Tesis Doctoral, Universidade da Coruña, 2010.
- Gallego Jorroto, Manuel y González-Cebrián, José. "Análisis del desarrollo urbano de La Coruña". *Ciudad y Territorio* 1-2 (1975): 67-93.
- García Fernández, Antonio y Somoza Vales, Yolanda. *Vivenda colectiva Vivenda Protexida. Social Housing in Galicia*. A Coruña: Edicións Espontáneas, 2008.
- García Fernández, Antonio. *From the Village to the Neighbourhood. The transformation of open spaces through public housing*. Delft: A+BE TUDelft, 2011. Disponible en <https://journals.open.tudelft.nl/abe/article/view/6131> (Última consulta Junio 2022)
- González Franco, Daniel. "La evolución del modelo territorial en Galicia. Una interpretación económica y espacial". *Revista Gallega de Administración Pública* 41 (2011): 543-603.
- Leboreiro Amaro, María Asunción. *Vigo Puerto y Destino. Atlas urbanístico de Vigo*. Vigo: COAG y Fundación Provigo, 2000.
- Martínez Sarandeses, José y Gómez Mendoza, Josefina. "El proceso de concentración urbana en Galicia (1960-70). Evaluación de los desequilibrios intraregionales a través de los indicadores de vivienda". *Revista Ciudad y Territorio* 1-2 (1975): 15-38.
- Nieto y Álvarez-Uría, Álvaro. "Galicia en el III Plan de Desarrollo". *Revista Ciudad y Territorio* 23-24 (1975): 55-62.
- Pereiro Alonso, José Luís. *Desarrollo y deterioro urbano de la ciudad de Vigo*. Santiago de Compostela: COAG, 1981.
- Precedo Ledo, Andrés. *El área urbana de Ferrol: La Crisis de un modelo urbano*. A Coruña: Fundación Caixa Galicia, 1995.
- Solà-Morales i Rubió, Manuel de. *Las Formas del Crecimiento Urbano*. Barcelona: UPC, 1997.
- Souto González, Xosé Manuel. *Vigo. Cen anos de Historia Urbana (1880-1980)*. Vigo: Xerais, 1990.
- Terán, Fernando de. *Planeamiento en la España Contemporánea 1900-1980*. Madrid: Alianza Universidad Textos, 1982.
- Toba Blanco, Miguel. *José Antonio Corrales. Unidad Vecinal nº 3*. Santiago de Compostela: COAG, 2009.