

JUAN CRUZ ALLI ARANGUREN

Doctor en Derecho, Humanidades e Historia. Técnico urbanista.

GUIÓN PARA LA PRESENTACION DE LA EXPOSICION “DESARROLLO URBANO DE PAMPLONA: SIGLOS XIX Y XX”

Biblioteca de Navarra, 26 de septiembre de 2025 a 31 de enero de 2026

1. PRESENTACIÓN

La idea de esta exposición partió de la Biblioteca General a la vista de los fondos documentales y bibliográficos existentes sobre la ciudad de Pamplona. Se ampliaban muy considerablemente en los aspectos de gestión, ejecución y desarrollo con los del Archivo Contemporáneo que custodia los procedentes de la Fiscalía de la Vivienda, Delegación del Ministerio de la Vivienda y la Comisión Provincial de Urbanismo transferidos a Navarra con sus competencias.

La abundancia de fondos exigió un gran trabajo de selección, estudio y diseño para dar en un pequeño espacio una visión del desarrollo de la ciudad que hubo de acotarse a los dos últimos siglos. El esfuerzo y entusiasmo puesto en el proyecto por el competente personal del Gobierno de Navarra debe ser constatado y agradecido por quienes hemos colaborado y por cuantos lo contemplan.

La exposición está formada por paneles y mesas cuyos documentos reflejan los hitos del urbanismo pamplonés. En los primeros se recogen elementos gráficos como planos y fotografías, y en los segundos grabados históricos, textos y publicaciones. No es una exposición exhaustiva, material y espacialmente imposible, sino de elementos diversos y significativos que, por sí mismos, explican la realidad y sus partes.

2. REGULACIÓN Y MORFOLOGÍA DURANTE EL ANTIGUO RÉGIMEN

A) Hasta el Privilegio de la Unión (siglo XV):

- Poblado vascón.
- 75 a.C., campamento de Pompeyo y ciudad romana.
- Ciudad con recinto amurallado, destruido por Carlomagno (778) y reconstruido.
- Siglos XII-XIII: asentamientos externos que originaron nuevos burgos.
- Siglo XIV: Tres núcleos urbanos con identidad física, cultural y gobierno propio:
 - o Navarrería, ciudad episcopal y real, destruida en la guerra civil (1276), reconstruida (1313 casas del cabildo, resto 1324).
 - o Burgo de San Cernin, planta hexagonal. Concesión en 1129 del Fuero de Jaca por Alfonso el Batallador. Población franca de Toulouse. Barrio contiguo Pobl Nova del Mercat (Burullerías) hasta 1640, que lo ocuparon los carmelitas descalzos y parcialmente antes las recoletas (1634).
 - o Población de S. Nicolás (1100). Tipo bastida como Sangüesa y Puente la Reina. Fuero de Jaca. Población franca. Formó un municipio con S. Cernin en 1287.

- B) Siglo XV: En 1423 Carlos III, Privilegio de la Unión: Unidad de gobierno, con efectos en la morfología interior al ir desapareciendo las murallas interiores y recuperando sus espacios entre los núcleos y dentro de cada uno de ellos:
- Chapitel: nuevos espacios entre Navarrería y S. Cernin: plazas del Castillo, de la Fruta (consistorial) y Sto. Domingo, que ocupan la centralidad del nuevo espacio urbano.
 - Casa consistorial/Jurería: símbolo de la unión (Cap. III), 2ª mitad s. XV. Derribada en 1752, reconstruida en 1759, nuevamente en 1953-54 conservando la fachada.
 - Se mantienen y pueden reparar las fortalezas, pero se derruyen partes. 1432 reparto por Juan II y Dª Blanca de la “sisa” por tercios para reparar murallas. 1450 nuevo muro entre la torre de la Rocha y el Palacio Real, con portal de Rochapea en 1555.
 - Entre Navarrería y S. Nicolás castillo de Luis Hutín y convento fortificado de los Dominicos, convertido en nuevo castillo por Fernando el Católico en 1513, el convento pasa al barranco tras la Jurería.
- C) Siglos XVI-XVII: se consolida la estructura urbana anterior con reformas y ocupaciones:
- Tras la conquista se mantiene la configuración del Reino y sus instituciones.
 - La Judería, tras la expulsión en 1498, originó el Barrio Nuevo, sinagoga y edificios fueron derribados en 1542.
 - Construcción del convento de la Merced, demolido en 1945, configurando la Plaza de Santa María la Real y nuevos edificios.
 - Consejo Real y cárceles reales construidas en el foso entre el Burgo de S. Cernin y la Población, derribado en 1909-1910 una vez construida la Audiencia en 1836.
 - Transformación del foso entre el Burgo y la Población en calle Nueva por el virrey marqués de Almazán (1579-1589).
 - Hospital General de la Misericordia en el extremo Norte de S. Cernin sobre la Puerta de la Rocha construido entre 1550-1556, utilizado hasta 1932. Resignificado como Museo de Navarra y temporalmente como Estudio General-Universidad de Navarra.
 - Convento-Universidad de los dominicos y mercado tras la Casa consistorial. El primero resignificado como Hospital Militar y Departamento de Educación del Gobierno de Navarra.
 - Destrucción de murallas internas entre 1580-1600.
 - Nuevos baluartes (1538-1540) y ciudadela (a partir de 1571) hacia Sta. Engracia (Portal Nuevo) en S. Cernin, incorporando la Taconera, y la Puerta de la Tejería (Navarrería).
 - Nuevos portales de Francia y Rochapea (1553) desmontado en 1914; de Tejería (1644), S. Nicolás y Taconera (1666) y Baluarte de Gonzaga (1680).
 - Traslado de conventos al interior: Dominicos en 1519 del castillo al Chapitel /barranco de S. Cernin; franciscanos a calle Cuchillerías en 1524 (S. Francisco/ Escuelas), mercedarios que estaba junto al anterior al Barrio Nuevo.
 - Castillo y plaza a partir de 1545, consolidada en 1570, completada por el convento de carmelitas descalzas (1583), que se unía a la de la Fruta (Consistorial) por la calle de Chapitela o Almudí Viejo (1545), separadas por la prolongación de la calle de la Salinería (Zapatería).
 - Ordenanzas de edificación de 1570.

D) Siglo XVIII: mejoras intramuros y servicios:

- Ciudad amurallada con ciudadela, reforzada con medias lunas, revellines y aproches conforme a los diseños de Vauban.
- Fuertes de S. Bartolomé y S. Roque, baluartes de Guadalupe y del Pilar, revellín de los Reyes en Redín y Portal de Francia (1730-1770).
- Nuevo cuartel de Infantería ocupando el colegio de la Compañía.
- Barrios con población agrícola de Jus la Rocha y Magdalena.
- Durante la guerra de la Convención (1794) se derribaron edificaciones en extramuros (ermita y barrio de la Magdalena, convento de clarisas de Santa Engracia y edificios en Rochapea, convento de Trinitarios, barrio de las casetas y ermita de S. Jorge, ermita de S. Roque junto a la cuesta de la Reina y la de S. Juan de la Cadena).
- Nueva casa consistorial (1752-1760).
- Red de alcantarillado desde las casas a la cloaca central y nueva pavimentación de calles y aceras (1767-1773).
- Traída de aguas de Subiza por acueducto de Noain, obra de Ventura Rodríguez. Fuentes de Paret (Abundancia/“Mariblanca” en Plaza del Castillo, Neptuno en plaza del Consejo, plaza de Recoletas, y Santa Cecilia en la Navarrería).
- Nuevo alumbrado (1799) con candiles de mecha sustituidos por faroles de reverbero.
- Palacios en el interior: Ezpeleta en calle Mayor, Navarro-Tafalla en Zapatería, Antillón en Estafeta, Marques de Rozalejo/Daoiz-Guendica en Navarrería, Colmenares en Plaza del Castillo y Armendáriz en calle S. Francisco. Este fue derribado en 1903 para construir el convento de las Salesas, resignificado como sede de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona.
- Palacio episcopal (1732-1736).
- Seminario conciliar en calle Dormitallería (1776), resignificado como colegio de niños (“La Providencia”), Escuela de Trabajo Social y residencia de estudiantes.
- Fachada neoclásica de la catedral (1783-1800).
- Escuela de Cristo y San Felipe Neri de calle Ansoleaga (1753).
- Capilla y “cuarticos” de S. Martín en calle Calderería (1775).
- Capilla de S. Fermín (1696-1717), sustituido el barroco inicial por el neoclásico.

- Capilla de la Virgen del Camino (1758-1776).
- Seminario S. Juan o de los baztaneses (1734), erigido por el ministro de Felipe V Juan Bautista de Iturralde. Resignificado como Museo de Recuerdos Históricos del Carlismo y centro de formación de mujeres, actualmente Archivo Municipal.
- Casa de Misericordia y Hospicio (1706) en el exterior de la Población (actual Paseo de Sarasate).
- Sustitución de viviendas medievales, revoco y pintado en tonos claros de fachadas para mejorar la iluminación, reducción de los vuelos de voladizos y aleros que ensombrecían las calles.
- Ordenanzas de edificación de 1786.

E) Fuentes normativas:

Las decisiones sobre la morfología de la ciudad y aspectos importantes de la misma como las murallas eran competencia del poder real, que era titular del dominio. El municipio gobernaba aspectos menores del orden interior de la policía, como consumos, higiene y edificación.

Además de las disposiciones de las Cortes del Reino y Consejo Real, las ordenanzas municipales constituyeron la autonormación de la vida local hasta el establecimiento del régimen municipal general por el liberalismo. Eran controladas por el Consejo Real.

Del mismo modo, en el resto de la Monarquía, la Novísima Recopilación sancionada por Carlos IV en 1805 recogía una ley del siglo XV ordenando que “todas las ciudades, villas y lugares de los nuestros Reynos sean gobernados según las ordenanzas y costumbre que tienen de los Alcaldes y Regidores y Oficiales de los tales Concejos”.

En la ciudad de Pamplona hubo un cuerpo de ordenanzas locales entre las que estaba la de edificación aprobada por el Regimiento el 2 de septiembre de 1570, con vigencia “de aquí adelante a perpetuo, y hasta que otra cosa en contrario el Regimiento acordare, y mandare, se observen, y guarden, según, y de la manera que por ellas, y cada una, y cualquiera de ellas se contiene”. En quince artículos se regularon las relaciones de vecindad entre inmuebles, las inmisiones en fincas ajenas, el uso de elementos comunes, las medianeras, las tapias y cerramientos de corrales y edificios, prevención de incendios, chimeneas y fuegos. Se fueron renovando en 1786, 1846, 1859, 1890, 1914 y 1939.

Las de 1920 fueron para la edificación del II Ensanche y se aplicaron de hecho mientras hubo obras de edificación en el mismo, aunque al final de la 2ª zona en las últimas manzanas se elevó el número de plantas. Se dictaron ordenanzas para las edificaciones en barrios extramurales (1939) y zonas contiguas a carreteras.

A la normativa del Plan General de 1957 se le denominó “Ordenanzas del Plan General de Alineaciones”. En 1974 se aprobaron las nuevas Ordenanzas de edificación.

Otras relacionadas fueron las ordenanzas de policía (1772, 1857, 1872, 1888, 1898).

3. EDAD CONTEMPORÁNEA

3.1. Siglo XIX

En el siglo XIX se institucionalizaron la urbanística como disciplina y el planeamiento como instrumento racional de ordenación del futuro de la ciudad industrial, que en la segunda mitad del siglo empezó a afectar a las ciudades españolas. Fue el siglo de las transformaciones sociales por el afianzamiento de la burguesía y del capitalismo e inicio de migraciones del campo que afectaron a la ciudad en su estructura interior y promovieron el crecimiento exterior.

El régimen liberal produjo una normativa general que incrementó la regulación y el intervencionismo administrativo sobre la actividad urbanística y edificatoria. Todo ello fue considerado actividad de “policía” de la Administración, controlando los municipios el derecho a edificar de los propietarios conforme a las normas que se estableciesen.

Se planteó la “reforma interior” de las ciudades para mejorar su calidad de vida por la higiene y salubridad, y su “extensión” o “ensanche” exterior para ampliar el espacio con viviendas modernas y calidad espacial en las retículas ortogonales de los ensanches tipo Madrid/Salamanca, Barcelona/Cerdá y Bilbao/Alzola. También hubo una opción reformista y utópica de un nuevo tipo de hábitat naturalista y alternativo en espacios periféricos con baja densidad y búsqueda de vida más natural, que fueron la “ciudad lineal” de Soria (1882) y la “ciudad-jardín” de Howard (1898). O la simple ocupación del territorio con edificaciones y usos rurales y de ocio.

Durante el siglo XIX la morfología de Pamplona se modificó internamente por el relleno y el ensanche interior que provocaron la congestión intramuros, y la presencia de construcciones y servicios exteriores.

A) Transformaciones de espacios interiores:

- Reedificación de la iglesia de S. Lorenzo (1806-1815).
- Derribo de los viejos portales medievales dentro del recinto amurallado: Portalapea de S. Cernin tras la guerra de la Independencia, y S. Lorenzo con la reconstrucción de la iglesia.
- Efectos de la Desamortización por enajenaciones, derribos y cambios de usos de inmuebles de titularidad y uso religioso:
 - Salida de las carmelitas de la Plaza del Castillo, sobre cuyo solar se construyó el teatro que delimitó la plaza del Castillo.
 - Conversión en cuarteles de los conventos de carmelitas calzados y mercedarios (derribado en 1940-1945).

- El convento y Universidad de los Dominicos se destinaron a hospital militar (1876).
- El convento de los agustinos se transformó en la parroquia de S. Agustín (1880).
- El convento de los trinitarios, que habían ocupado el de los antonianos al final de la calle de S. Antón, entre esta y la Nueva de Almazán, se transformaron en viviendas (Espoz y Mina y Gaztelu).
- El colegio de la Compañía en la calle del mismo nombre se destinó a cuartel de Infantería hasta la construcción de los nuevos cuarteles en el I Ensanche (1900-1910), en que se resignificó como escuelas municipales, escuela de idiomas, albergue de peregrinos.
- Se derribaron la ermita de Santa Cecilia en la esquina de Curia-Navarrería y S. Tirso en Estafeta (1853), destinándose los solares a viviendas.
- Se urbanizó la plaza del Castillo por el sur, delimitada por el Teatro Principal (1841, derribado en 1931), construido sobre el desamortizado convento de las carmelitas; el palacio de la Diputación (1843-1847), nuevo edificio (1850) (posteriormente destinado al Crédito Navarro/Banco Central).
- Plaza de toros, tras el teatro (1843-1844), destruida por incendio en 1921.
- Configuración del Paseo de Valencia al Sur: Casa de baños sustituyendo a las existentes junto al palacio de los virreyes y Recoletas; alhóndiga municipal (1850), Vínculo del Pan (1862), derribado para correos (1918) y casas de vecindad (1939). Al Norte se derribó el cuartel de San Martín donde se construyó la casa de Alzugaray, en la que estuvo el Gobierno Civil, derribada en los años 70 del s. XX.
- Mejora de servicios durante el asedio carlista de 1874-1875.

B) I Ensanche intra muros:

- En 1887 se realizó una propuesta de ensanche dentro del recinto amurallado por el suroeste derribando los baluartes de la Victoria y San Antón, autorizado por D-L de 22 de agosto de 1888.
- En abril de 1889 se inició el derribo y explanación para 6 manzanas de viviendas en tipología ortogonal de ensanche para rentas superiores, sin aportar solución al problema de vivienda. Se instalaron los conventos-colegios de Concepcionistas, Reparadoras, Ursulinas y Maristas.
- Se construyeron nuevos cuarteles de Intendencia, Infantería y Artillería (1900-1910).
- Nuevas edificaciones de servicios civiles: Audiencia Territorial (1890-1898), Alhóndiga, Casa de Socorro y Escuela de Artes y Oficios.
- Se produjo el “relleno” (Urabayan), del espacio intramuros.

C) Cementerio en Berichitos (1805-1808): Se prohibieron los enterramientos en los templos por Carlos III el 3 de agosto de 1784, ratificada por Real Cédula de 1787, siguiendo la medida francesa de 1776. Se dispuso la construcción “improrrogable” de los cementerios “fuera de las poblaciones, siempre que no hubiere dificultad invencible ó grandes anchuras dentro de ellas, en sitios ventilados é inmediatos á las Parroquias, y distantes de las casas de los vecinos”, aprovechándose para capillas de los mismos cementerios “las ermitas que existan fuera de los pueblos”. Lo reiteró Carlos IV en 1804: “y para quitar el horror que pudiera ocasionar la reunión de tantos cadáveres, se procurará plantar árboles propios de aquel sitio, que sirvan de adorno con su frondosidad”. Siguió practicándose en el interior de la ciudad y templos, no ejecutándose hasta el siglo XIX.

D) Normativa general:

Durante el siglo XIX fue muy numerosa la legislación para establecer los principios económicos liberales y su concepción de la propiedad privada. Su garantía estaba en la ley de expropiación de 1836 que se aplicaba a las obras de reforma, saneamiento, ensanche y mejora de las poblaciones, constitución de parcelas, terrenos sobrantes de la vía pública y determinación de plusvalías por razón de obras públicas. La Ley de inquilinatos de 1842 reconoció la libertad de contratación y desahucio en los arrendamientos urbanos.

Lo relativo al urbanismo formaba parte de la “policía”, regulado por leyes y Ordenanzas municipales para los ensanches de Madrid (1847) y Barcelona (1856) hasta que se dictaron normas generales.

La primera legislación general sobre urbanismo se planteó con la reforma interior de la Puerta del Sol de Madrid y sus obras (1854-1892). Estuvo dirigido por la Junta Consultiva de Policía Urbana (1852), cuyas funciones se ampliaron a las construcciones civiles y las obras locales (1859).

Las alineaciones fueron el instrumento principal desde la instrucción para redactar los planos generales (1859), con su régimen de altura relacionada con la anchura de las calles, salubridad y estética de edificios.

El proyecto frustrado de Posada Herrera de 1861 realizó un planteamiento integral de esas reformas y los ensanches, todas considerada “obras”. Incorporó la cesión gratuita de viales, formación de solares, relación anchura de calles-altura de edificios, parcelas mínimas, reparcelación en especie para distribuir beneficios y cargas, enajenación forzosa de solares y previa licencia para edificar. Sentó las instituciones más importantes que tuvieron continuidad en la legislación posterior hasta el presente.

Tras el fracaso del intento de establecer una ley general, se regularon aspectos parciales como el ensanche de las poblaciones para resolver la “cuestión del inquilinato” por medio de la Ley de 1864 y su reglamento de 1867. Fue concebida como una ley de fomento de la edificación y gestión municipal de la urbanización, expropiación de terrenos para uso público, obras y servicios urbanos, estímulos fiscales a la propiedad y modificación de las Ordenanzas municipales. Se reguló el planeamiento, su tramitación y efectos jurídicos, incluso previendo ensanches supramunicipales.

La actividad ordenadora y la edificatoria se incrementaron durante la Restauración (1874-1931). Su “economía castiza” (Velarde) se caracterizó por la aplicación en España de la política económica del canciller alemán Bismark: “librecambismo”, “nacionalismo económico”, “intervencionismo”, “proteccionismo arancelario” y “fomento de la industria nacional”.

Se promulgó la Ley de Ensanche de 22 de diciembre de 1876, con pequeñas innovaciones como la cesión de viales, la regularización de solares, las Ordenanzas y las Comisiones de ensanche, y la competencia del Ministerio de Gobernación. En su conjunto se ampliaron las competencias reguladoras de las Ordenanzas municipales.

La Ley de 18 de marzo de 1895 y su reglamento regularon las obras de saneamiento y mejora interior de poblaciones, con perspectiva sanitaria desvinculada del problema social de la vivienda. Se ejecutarían las obras por concesión y financiarían con empréstitos, arbitrios municipales y estímulos fiscales.

3.2. Siglo XX

En Pamplona se inició el siglo XX con una incipiente industrialización, la demanda de vivienda por el crecimiento demográfico, las migraciones desde el medio rural y las demandas de la burguesía de nuevos espacios representativos llevaron al convencimiento de la incapacidad del casco histórico consolidado por la edificación, con problemas de higiene y salubridad, para atenderlos.

La ruptura del recinto amurallado por el “ensanche” era una necesidad vital para satisfacer nuevas necesidades y dotar de servicios “fuera de puertas”, en una ciudad morfológicamente distinta por extensa, discontinua y compleja, con una arquitectura de grandes edificios y nuevas técnicas de construcción. El nuevo espacio sería más abierta y funcionalmente heterogéneo.

El derribo de las murallas autorizado en 1915 inició la etapa de la “expansión”.

A) Servicios y usos residenciales e industriales exteriores:

- Hospital de Barañain, Maternidad e Inclusa, Misericordia, Hospital Psiquiátrico, Escuela de Peritos Agrícolas, cárcel y matadero.
- Usos residenciales en “aureola” o “rosario” en torno al fin del círculo de las “zonas polémicas” de defensa, que impedían la edificación con materiales sólidos a 300 m. según la Ley de 13-8-1845, ampliada en perímetros de hasta 1000 m. por el RD de 26-8-1913.
- Viviendas unifamiliares (“huertas”) en orillas del río, Burlada y Villava.
- Usos industriales en torno a la estación de ferrocarril del Norte: Gran Tejería Mecánica, Abonos Químicos, Fábrica de azúcar y alcoholes.

B) Proyecto de Ensanche en la Rochapea

Por RO de 23 de febrero de 1900 se diseñó por los servicios militares un ensanche ortogonal en el meandro de la Rochapea, con calles N-S controlable desde plaza y fuerte,

prohibiendo ensanches en carreteras de Francia, Logroño, orilla izquierda de río y las zonas afectadas por las disposiciones de plazas de guerra.

C) Ensanche en la meseta S-E:

El desarrollo de la ciudad-plaza fuerte estaba condicionado por la defensa y en manos de las autoridades militares, pero la guerra de 1914-1918 confirmó la inutilidad de las fortificaciones históricas ante el progreso de la artillería y la aviación. Así lo fueron reconociendo decisiones militares sobre otras plazas, como la cesión en 1885 de parte de las murallas al Ayuntamiento de Gerona y autorizaciones de ensanche a costa del recinto amurallado de Cádiz, Cartagena y Palma de Mallorca.

- Para Pamplona se estudió una ampliación del recinto para un ensanche amurallado hasta la cárcel y el camino de Francia, y desde este hacia el Sur hasta el camino de Badostain con manzanas cerradas en retículas ortogonales propias de los ensanches. Fortificado en su límite sur con foso y ronda, mantenía la idea de ciudad cerrada, como se previó para Madrid.
- Por RO de 1 de mayo de 1911 se dispuso la cesión de glaciés y fortificaciones para edificar desde Yanguas y Miranda, carretera de Madrid y Beloso, hasta Tejería, incluyendo San Bartolomé, por 1.800.000 Pts.

- Por RO de 5 de marzo de 1912 se efectuó la concesión de ensanche al constructor roncalés Galé.

- La ley de 7 de enero de 1915 autorizó el derribo de las murallas y baluartes entre Labrit y Ciudadela hacia el sur-oeste, que se realizó entre 1915-1921.

- Por RO de 26 de mayo de 1920 se aprobó el proyecto de ensanche por el Sur, con sus Ordenanzas de edificación, cuyo autor fue el arquitecto municipal Esparza, el expediente expropiatorio y de los precios, conforme a la Ley de 1895. Su yuxtaposición a la ciudad histórica por el Sur siguió la realizada para el I Ensanche en el espacio ocupado de las fortificaciones. Se ejecutó en dos zonas configuradas al Norte y Sur de la carretera de Francia convertida en el eje principal Este-Oeste:

- La 1ª zona evolucionó de modo similar al I Ensanche, por bloques y viviendas unifamiliares ocupadas por la alta burguesía. Incluyó las edificaciones de la Diputación Foral, el nuevo teatro, la plaza de toros y dotaciones educativas públicas y privadas.

- La 2ª zona se edificó lentamente según la categoría de las calles y el precio de los solares, que se adjudicaban al único promotor de la venta y licitador. Durante la II República se promovieron por los sindicatos y particulares algunas manzanas para viviendas sociales y alivio del paro cambiando la morfología por la de edificación abierta. En su periferia hubo viviendas unifamiliares tipo ciudad-jardín (chalets en línea entre Bergamín y Paulino Caballero, y en manzana de Arrieta, S. Fermín, Media Luna y Argaray). Fue centro de equipamientos culturales, religiosos y educativos públicos y privados, sanitarios, comerciales y organismos públicos. Tuvo

una sola dotación interior de zonas verdes en manzana completa (Plaza de la Cruz).

- Viviendas unifamiliares aisladas en San Juan e Iturrama, y periféricas bajo la meseta.
- D) Hubo una evolución de la legislación general y especial de urbanismo y ampliación de la competencia municipal.

El Estatuto municipal de Calvo Sotelo de 1924 configuró el urbanismo como función local:

- Regulación de los planes y las obras de ensanche, extensión, saneamiento y urbanización interiores por las Ordenanzas municipales y la legislación técnico-sanitaria. La acumulación de estos planes podía dar lugar, prácticamente, a uno de conjunto.
- Desarrollo parcial y sectorial utilizando con profusión los planes de extensión que, con sus alineaciones y ordenanzas, proporcionaban el suelo para viales, pero no para equipamientos.
- No se previeron los planes de conjunto ni supramunicipales, aunque se planteó la urbanización de Madrid y su zona de influencia (1927-1929) por un Plan General de Extensión sobre alineaciones y estudio de problemas económicos y sociales de la región. Durante la República se constituyó un organismo estatal y redactaron unas Bases para una carta municipal de la capital (1932-1936).
- Nuevos medios para financiar las obras de urbanización y el arbitrio del incremento del valor de los terrenos/plusvalía.

El Congreso Municipalista de Gijón (1934) sentó las bases del urbanismo contemporáneo por medio de la obligatoriedad de los planes de urbanización y ensanche, con subrogación estatal por incumplimiento; los planes regionales; generalización de la zonificación¹, reparcelación para la ejecución, coordinación de competencias, formación de índices municipales de valoración de terrenos a efectos del justiprecio, posibilidad de utilizar la expropiación total para la ejecución de los planes o, alternativamente, constitución de asociaciones de propietarios. Propuso la creación de un Consejo Nacional y Consejos Regionales de Urbanismo. Se redactó un “Proyecto de Bases para una Ley Nacional de Urbanismo”, que fundamentó gran parte de la Ley del Suelo de 1956.

La Ley de Bases de Régimen Local (1945) mantuvo la competencia municipal sobre la planificación urbanística y el Texto Articulado de 1955 reguló el Plan general de Urbanización y mantuvo la legislación tradicional de ensanche y saneamiento, creando una Comisión Central de Urbanismo. Tenía una visión total de la ciudad y del territorio municipal con decisiones racionales, científicas y justificadas de futuro urbano, que se pretendió positivizar y modelizar matemáticamente.

¹ Congreso Municipalista, Ponencias, en *Tiempos Nuevos. Revista quincenal de estudios socialistas municipales*, Madrid, 1934: “Todos los proyectos de ensanche, extensión o urbanización se establecerán sobre el principio de división en zonas de uso y volumen, determinándose clara y concretamente las ordenanzas de cada zona que serían obligatorias”.

La Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 fue el código urbanístico general, estableciendo las abstracciones del planeamiento urbanístico territorial jerarquizado y subordinado desde el nivel nacional al local. De entre ellos el Plan General municipal o comarcal fue el instrumento principal de conjunto a desarrollar por parciales y especiales, manteniendo los planes de reforma interior o extensión. Definió el régimen urbanístico del suelo por su clasificación (urbano, de reserva urbana y rústico), la ejecución de los planes por medio de los sistemas de actuación (cooperación, compensación, expropiación y cesión de viales) y formas de gestión (pública y privada), el ejercicio de las facultades del uso y edificación del suelo, la gestión económica, los organismos directivos y el régimen jurídico.

La política estatal de construcción de viviendas llevó a grandes realizaciones en polígonos sobre suelo de reserva urbana y rústico al margen del planeamiento local, actuando por expropiación forzosa por medio de dos organismos estatales: el Instituto Nacional de Urbanización-INUR para la expropiación y urbanización y el Instituto Nacional de la Vivienda-INV para la promoción y edificación. Supuso la marginación del planeamiento y las competencias locales, salvo cuando se utilizaron los planes de extensión de los núcleos (Barañain).

E) Reforma interior en el casco histórico:

En los años 40 por los arquitectos Eusa, Arraiza y Gaztelu se realizaron varios estudios sobre reforma interior del casco en el entorno de la Casa consistorial para mejorar los espacios, ganar amplitud y redecorar el conjunto.

De entre ellos, Arraiza realizó diseños barrocos que podemos situar en la “city beautiful” del prefecto Hausmann para París, que no resolvían problemas sociales ni de crecimiento, sino que reacondicionaban espacios interiores y buscaban mejoras higiénicas. En algunas ciudades se había planteado la configuración de “grandes vías” (p. ej. Barcelona, 1879; Madrid, 1910).

F) Plan General de Alineaciones:

La progresiva industrialización y la necesidad de atender la demanda de vivienda por el crecimiento demográfico tras la guerra civil, las migraciones intraprovinciales de corta distancia desde el medio rural que absorbió el subempleo agrario, se ampliaron con el procedente de fuera de Navarra produciendo edificación periférica incontrolada, sin o con servicios deficientes, de espacios marginales y carácter suburbial, y los “subbarrios”. Llevaron a la necesidad de organizar un nuevo III Ensanche en la meseta de San Juan-Iturrama. El cambio de la dinámica socio-económica desde la agraria a la industrial y de servicios estaba consolidándose evitando que Navarra fuera provincia de emigración para ser de inmigración.

El Ayuntamiento encargó en 1945 informes a los arquitectos Bidagor de la Jefatura Nacional de Urbanismo, Blein del Ayuntamiento de Madrid y a la Delegación del Colegio de Arquitectos Vasco-Navarro sobre la redacción de un Plan General con zonificación y alineaciones, redactándolo Ariz, Arraiza, Garraus, Gaztelu y Yárnoz. Se encomendó la redacción al primero, que lo elaboró con el criterio básico de las alineaciones y la zonificación sobre un detallado viario.

Fue aprobado en 1957 por la Jefatura Nacional de Urbanismo y estuvo vigente hasta su revisión en 1984.

El Plan General supuso la transición de la legislación de Ensanche y de las alineaciones al de urbanización de la Ley de Régimen Local (1955) con zonificación, sin contener todas las determinaciones del propio de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956.

El Plan urbanístico era el medio que incorporó el funcionalismo, organicismo y estructuralismo conceptuales de la cientificación del urbanismo. Recogió la idea europea de la ciudad como unidad económica y social estructurada sobre el territorio, superando el desarrollo unidireccional y limitado de los ensanches y la reforma interior, sustituidos por el crecimiento integral, orgánico, total, pluridireccional, en una estructura coordinada por zonas (zonificación con uso específico del suelo), sobre ejes viarios, con espacios verdes y equipamientos generales. Dio un tratamiento global concéntrico del uso del suelo y direccional de la red viaria en relación con el territorio perimetral a la ciudad y su término, que enlazaba con el espacio comarcal en una incipiente visión de conjunto. Plasmó escasas dotaciones, salvo las de zonas verdes de nivel global, encomendando su expresión a las unidades de planeamiento subordinado.

Las zonificaciones segregadas de las funciones, usos y actividades urbanas fueron conservadoras y realistas sobre las áreas edificadas o con usos consolidados. En este sentido la residencial sobre los espacios de la meseta y próximos, con mayor densidad para posibilitar su remodelación. Lo mismo la industrial y la de “tolerancia” industrial donde existían edificaciones y viviendas, con tendencia futura a estas por su situación y plusvalías. Las de “ciudad-jardín” y “grandes fincas” responden a las caracterizadas por esos usos, particularmente en las zonas agrícolas de los meandros del Arga. El viario se trazó en gran parte sobre la red existente, incluso de caminos sinuosos en laderas de la meseta y áreas de unifamiliares semirrurales.

Con la zonificación, las tipologías edificatorias, las alineaciones, el viario y la amplitud de los espacios susceptibles de edificación se abría la posibilidad de practicar una política de vivienda de bajo costo, de promoción pública o privada sobre conjuntos de viviendas “mínimas” adosadas o en formaciones geométricas de bloques laminares abiertos del racionalismo arquitectónico iniciado durante la II República y continuado durante el franquismo², que podía conducir a conjuntos segregados por clases. El “ruralismo” idílico germánico-italiano de entreguerras se aprecia en las zonificaciones de “ciudad jardín” y “grandes fincas”.

Las alineaciones y la configuración de la edificación ortogonal y abierta de doble o más crujías podían concretar el contenido de los planes parciales, no delimitados, para la concreción de la abstracción generalista, haciendo posible su desarrollo y ejecución. Se

² Se considera que fue introducido por Fernando García Mercadal (1896-1985), uno de los fundadores del GATEPEC, que hizo importantes aportaciones sobre política de vivienda seguidas por el Ministerio de la Vivienda y algunas ejecutadas en Pamplona. García Mercadal, F., “Las viviendas en el primer tercio del siglo xx”, *Tiempos Nuevos*, 17, 1934: “Sólo grandes expropiaciones podrían dar lugar a importantes realizaciones, estudiadas sobre nuevas bases, racionales y económicas”. Sus opiniones influyeron en el Congreso Municipalista de Gijón (1934).

reducían las alturas, ocupación y densidad del centro al borde periférico que se cerraba con ciudad-jardín, grandes fincas o parques y jardines.

- Documentación: Breve Memoria, Planos de zonificación, alineaciones y red viaria, Ordenanzas de la zonificación, urbanización y edificación.

- Determinaciones principales:

- Zonificación de casi todo el reducido término municipal (23,55 Km², 47º de las 50 capitales), con usos y algunos equipamientos. Regulada en sus Ordenanzas.

- Red viaria total con alineaciones.

- Aspectos destacados:

- Zonas en transformación: Milagrosa, periferia.

- Enlace del casco histórico por Pº Sarasate desapareciendo Audiencia, y calle Mayor-Taconera.

- Acceso ferroviario a Plaza del Castillo.

- Nueva morfología: de edificación en manzana cerrada a edificación abierta con espacios libres y equipamientos en desarrollos posteriores con o sin Plan Parcial.

- Mayores alturas en la parte final de la 2ª zona del II Ensanche.

- Anexión de Echavacoiz por D. de 24-5-1953, posterior al encargo de la redacción del PG a la Jefatura Nacional de Urbanismo, incorporado al planeamiento general por la Comisión Central de Sanidad Local de 18 de enero de 1957, enterado el Ayuntamiento en sesión de 25-2-1957.

- Actuaciones a partir del PG: Chantrea. Completa II Ensanche. III Ensanche en San Juan e Iturrama. Rochapea, San Jorge, Milagrosa.

- Se ejecutó con escaso planeamiento parcial por polígonos o unidades de actuación para desarrollar la red viaria, modificar la morfología y definir los equipamientos, de modo directo como en los ensanches, otorgando licencias sin los procedimientos de gestión que permitían cesiones y redistribución (reparcelación). Sólo en diseños como los del III Ensanche y en actuaciones unitarias como Landaben y Ermitagaña se utilizaron unidades urbanísticas completas y suficientes para dotaciones.

Durante su vigencia se produjeron modificaciones significativas de las determinaciones del Plan General: 20 de la zonificación, 12 de las Ordenanzas, 2 de las alineaciones, 11 actuaciones sobre suelo rústico.

Revisión anticipada del PG solicitada por el Ayto. al Ministerio en 1966. Fue autorizada por OM 19-1-1967, “dentro del marco más amplio de un planeamiento de

ámbito comarcal” a delimitar por la Comisión Provincial de Urbanismo. Lo realizó el 18-3-1967, encomendando acordarlo con las corporaciones afectadas. Hubo dificultades derivadas de

- Actuaciones locales concejiles, ni siquiera municipales, aisladas en la comarca: Plan de Extensión de Barañain, licencias de edificación sin plan en suelo rústico por los concejos de Berriozar, Ansoáin y Cizur Mayor.
- Oposición de la Diputación, que redactó unas Normas Subsidiarias de la comarca de Pamplona.

G) Estudio de Áreas Metropolitanas de España de 1960, con los requisitos de Davis: municipio de más de 50.000 habs., 100.000 habs. en el área, densidad demográfica de 100 habs./Km², índice de crecimiento mínimo 1930-1960 del 152 % (15% decenal acumulativo), densidad demográfica municipal de 700 o más habs./Km², formar un área continua por contacto directo u otros términos. Concurrían en el conjunto Pamplona, Huarte y Villava.

H) En 1964 se inició en 1964 la compra de terrenos y el Plan Parcial de los terrenos del Sur de la meseta (Arrosadía-Lezkairu) que se encomendó a UIA S.A en 1965 y se aprobó inicialmente en 1965. Su carácter de unidad integral implicaba la modificación del Plan General y la ordenación de suelo del Valle de Aranguren en los concejos de las Mutilvas, que exigieron aplicar la Ley de 12 de julio de 1962, de precios máximos y mínimos, que fue aprobado por Decreto de 27 de junio de 1970 y su Plan Parcial el 22 de diciembre de 1972. Se configuraba un conjunto de comunidades de viviendas, servicios, actividades económicas y equipamientos completos, con una red viaria separada de tráfico rodado y peatonal, perimetral y delimitadora de las comunidades, conectado a la ciudad por las vías Norte-Sur y Este-Oeste. El conjunto se incorporó a las Normas Subsidiarias de la comarca y su red viaria.

I) La revisión del PG se planteó en mayo de 1973 con la aprobación de unas Bases para un concurso público, adjudicada a “Urbanismo, Ingeniería y Arquitectura S.A. (UIA S.A.).

Se aprobó un Avance muy esquemático en junio de 1977, dentro del cambio que supuso la Ley de 2 de mayo de 1975 en cuanto a la división del suelo urbanizable en programado y no programado y un planeamiento más ágil y menos determinista, más adecuado a la liberalización económica, opciones que fueron rechazadas por las nuevas opciones izquierdistas presentes en la vida local a partir de la Transición, que se recogieron en el Plan de Madrid.

Se interrumpió en mayo de 1979 con la extinción del contrato con la adjudicataria UIA S.A.

Las Bases para un nuevo concurso fueron aprobadas por el Pleno el 11 de junio de 1979. Se adjudicó al equipo dirigido por Loperena en 1969. Se inició la redacción del Plan General de 1974 en un entorno con nuevas perspectivas legales y urbanísticas:

- La crisis económica iniciada en 1973 afectó a la concepción de la ciudad y de su planeamiento a futuro por fallar las premisas anteriores de crecimiento económico y

empleo. Se revisaron los fundamentos y prácticas urbanísticas desde una nueva sensibilidad con los problemas sociales y la calidad de vida en los espacios más desfavorecidos de las ciudades por falta de espacios libres, equipamientos e infraestructuras adecuadas, denunciados por el movimiento vecinal que controlaban los movimientos de la izquierda radical.

- Frente al urbanismo desarrollista y los derroches de infraestructuras se plantearon la austeridad, las mejoras colectivas, la recuperación de espacios, nuevas dotaciones y el ecologismo. Las actuaciones habrían de dedicarse a la reforma interior, la superación de los problemas funcionales inmediatos, la conservación y mejora del patrimonio edificado por medio de acciones concretas con un planeamiento limitado y participativo. Para todo ello se creó el instrumento del Programa de Actuación Inmediata (PAI).

- Conceptualmente se priorizaron frente al Plan los proyectos concretos, la morfología y los valores formales de la edificación. Según Oriol Bohigas “la ciudad se construye con arquitectura, y no con planes generales”.

Estas nuevas concepciones fueron incorporada al Plan de Madrid de 1985 (Mangada), cuyo dogmatismo lo hizo inviable en tres años, en que hubo necesidad de iniciar su reforma por la insuficiencia de la red viaria.

A escala menor, por sus propias características, se aplicaron a Pamplona, no a su comarca, donde imperaron las concepciones anteriores desarrollistas matizadas por la naturaleza de sus instrumentos de planeamiento y los objetivos económicos de las entidades locales comarcales protagonistas, que buscaron la potenciación de la transformación del suelo en sus municipios y sus beneficios económicos a corto plazo.

- La situación fue compleja por coincidir la utilización política del urbanismo, y la modificación del marco legal general por la Ley de 1975:

- RD 1346/1976, de 9 de abril, Texto Refundido Ley Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

- RRDD 2159/78, de 23 de junio, Reglamento de Planeamiento; 2187/78, de 23 de junio, Reglamento de Disciplina Urbanística; 3288/78, Reglamento de Gestión Urbanística.

- RDL 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de planes generales de ordenación urbana.

- Nuevos instrumentos de gestión no apoyados en legislación ni homologados, que produjeron inseguridad jurídica, impugnaciones y litigios (aprovechamientos medio y tipo, trasferencias (TAU), unidades discontinuas, etc.). Se legalizaron en reformas posteriores.

- La revisión del PGOU de Pamplona en 1984:

- Aprobación definitiva por resoluciones ministeriales de 7 y 16 de noviembre de 1984 (BOE 23-11-1984).

- Perspectiva de “ciudad rota” dividida socioeconómica y urbanísticamente por el río: la del Norte (Landaben, San Jorge, Rochapea, Chantrea) y la del Sur (Casco, Ensanches, San Juan, Iturrama).
- Objetivos del Plan y de la gestión durante su vigencia:
 - o Corregir desigualdad en calidad de vida entre Norte y Sur: servicios y equipamientos.
 - o Mejora general de dotaciones e infraestructuras.
 - o Austeridad y realismo social y económico en previsiones viables.
 - o Conservación del patrimonio edificado.
 - o Completar el tratamiento del término y enlaces con exterior, particularmente del Norte (Echavacoiz Norte, San Jorge, Buztintxuri, Rochapea, Alemanes, Ezcaba).
 - o Enlace red viaria interior con las redes exteriores comarcales.
 - o Integración del río Arga como elemento de enlace y dotación.
 - o Tratamiento del casco: Plan Especial, Proyecto Urban:
 - rehabilitación de viviendas por medio de Oficina, ordenanzas, ayudas financieras y fiscales;
 - actuaciones de urbanización;
 - mejora del viario (urbanización/“loseta-adoquín”, galería de servicios, tráfico, peatonalización, aparcamientos);
 - dotaciones: recuperación de edificios, espacios libres y solares: Condestable, Huertas Santo Domingo, Euskal-Jai; apartamentos tutelados.

- Universidad Pública.

- Limitaciones a la clasificación del suelo urbano de la Universidad de Navarra.

J) Plan Municipal 2002: Gerencia municipal dirigida por el arquitecto-gerente Taberna:

- 6-2-1988: Propuesta de la Gerencia para la revisión del PG de 1984.
- Complicaciones del marco legal por Ley 8/1990, de 25 de julio, la STC 61/1997, de 20 de marzo, y la legislación posterior estatal básica y autonómica.
- Iniciativas de revisión por la Gerencia de 14-11-1994 y 5 y 11-10-1995.
- Trabajos complejos de adaptación a reformas legales estatales y forales hasta su homologación en 2012:
 - o Ley Foral 6/1987, de 10 de abril, de normas urbanísticas regionales para la protección y uso del territorio.
 - o Ley 8/1990, de 25 de julio, reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo.
 - o RDL 1/1992, de 26 de junio, Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
 - o LF 10/1994, de 4 de julio, de ordenación del territorio y urbanismo. DF 85/1995, de 3 de abril, reglamento.
 - o Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.
 - o STC 164/2001, de 11 de julio.
 - o Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Modificada por las LLFF 2/2004, de 29 de marzo, 8/2004, de

24 de junio, 4/2005, de 22 de marzo, 21/20, de 29 de diciembre, 4/21, de 22 de abril. Fue refundida por el DFL 1/2017.

- Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.
- Ley 6/2009, de 5 de junio, de medidas urgentes de urbanismo y vivienda.

Texto Refundido PG de 18-12-2002, adaptado a la LF 35/2002, de 20 de diciembre, aprobado por la Comisión de Ordenación del Territorio de 12 de abril de 2007. Homologación final en 2012.

- **Objetivos del Plan:**

- Incorporar las numerosas modificaciones, desarrollar dotaciones (Trinitarios) y superar déficits del Plan de 1984.
- Completar la ordenación del término municipal y enlazarla con los planes y situaciones de hecho son ordenación de los términos limítrofes.
- Recuperación del casco histórico con normativa menos rígida, restauración, integración y potenciación del recinto amurallado, camino de Santiago y antigua estación de autobuses, actuaciones significativas de inversión y edificación más ágiles por la sociedad pública “Pamplona Centro Histórico”.
- Regeneración de barrios como Milagrosa y Echavacoiz-Sur.
- Superar déficits equipamiento y crear dotaciones de ámbito supramunicipal y capitalidad (estación de autobuses y ferrocarril-TAV, palacio de Congresos, pabellón Reino Arena).
- Estimar y prever las necesidades de los usos y espacios universitarios a futuro y tratamiento coherente de sus suelos.
- Tratamiento de vivienda de transformación, mejoras y oferta en planeamiento de Arrosadía-Lezkairu.
- Estación TAV y tratamiento global de Echavacoiz como dotación territorial general.
- Parque fluvial del Arga y conexión con espacios de otros términos, en una acción conjunta con la Mancomunidad.

- Durante su vigencia se han producido 47 modificaciones por las determinaciones de Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (PSIS), procedentes de otras Administraciones como el Gobierno de Navarra, o iniciativas sociales avaladas por el mismo.

4. CONCLUSIONES

Primera. La exposición en conjunto permite comprobar que las personas forman la sociedad que construye su organización, instituciones y espacios de vida y convivencia según los momentos históricos en que se desarrolla.

Segunda. En estos aspectos ha habido siempre decisiones del poder establecido. Lo podemos comprobar examinando la evolución histórica desde la decisión de Pompeyo de establecer el castro romano en una de las colinas dominantes de vías de comunicación, con espacios abiertos y facilidad de suministros de un área de influencia.

Tercera. El Privilegio de Carlos III el Noble de 1423 creó con los tres núcleos anteriores una ciudad como conjunto físico y espacio común de población, economía y organización político-administrativa. Fue el Fuero municipal regulador de la nueva entidad territorial y su organización. A partir de ese momento su estructura,

funcionamiento y régimen jurídico estuvieron condicionados por los cambios del ordenamiento regulador, confirmando la identificación del Derecho y la organización...

Cuarta. El tiempo transcurrido lo podemos dividir en dos grandes periodos a efectos del tema:

- a) Del siglo XV al XIX fue el propio del Antiguo Régimen, desde 1423 hasta el constitucionalismo liberal de 1812. Estuvo basado en el Derecho real y la normativa local de los Fueros locales y las Ordenanzas municipales.
- b) Del siglo XIX y XX coincide, a grandes rasgos, con el constitucionalismo, la división de poderes, el imperio de la ley general del único poder legislativo y la normativa local de las Ordenanzas y otros instrumentos establecidos por aquel como los distintos tipos de proyectos y planes.

Quinta. Durante cada uno de esos periodos la ciudad fue una realidad viva que creció y se transformó en todos los órdenes, siendo muy visible el morfológico, interno y externo. La ocupación espacial a lo largo de su historia en fases sucesivas:

- Configuración campamental inicial que se extendió exteriormente en burgos.
- Tres núcleos de población diferenciada con entidad física, jurídica y cultural propia.
- Unión y relleno del nuevo espacio interior entre burgos y dentro de cada uno de ellos.
- Expansión exterior por ensanches en la meseta y delimitación de nuevos espacios, incorporando la toponimia.
- Sucesiva ocupación y colmatación del término.
- Continua remodelación y resignificación de espacios y edificaciones.

Sexta. Cada uno de ellos se produjo dentro del marco legal regulador vigente por el orden político gobernante y de los instrumentos técnico-jurídicos establecidos para la ocupación, ordenación y gestión del espacio. De entre ellos destaca la constante utilización de las alineaciones, que alcanzó su mayor presencia en el Plan General de 1956, que configuró la ciudad de los siglos XX y XXI.

Séptima. Las revisiones del Plan General en 1979 y 2002 han tenido las funciones de adaptación a los cambios de legalidad, incorporando nuevas visiones de la morfología, mejora de calidad de vida por servicios e infraestructuras, reforma interior con recuperación de espacios colectivos, integración del río, colmatación del término y coordinación con los espacios urbanos perimetrales al mismo.

Muchas gracias por su atención.