

Gojko Berlangi, Maja Maroevič

Split, Croatia: Key Urban Issues

The population of Split, the second largest city in the country, is 188.700 inhabitants which makes up 4% of the population of Croatia. After steady growth over four decades, Split's population between 1991 and 2001 fell by 11.400 inhabitants or 5.8%. While natural growth was slightly positive, the main factor driving down total population number was out-migration. The key causes of this population dynamics include distress related to the war period, decline of economy and loss of employment opportunity as well as, to lesser extent, changes in the Census 2001 methodology that followed the EU directives. The city economy as well as the whole national economy has changed dramatically over the last decade. The key factors include globalization impacts and issues related to the transition to market economy (unsuccessful privatization and restructuring with massive loss of jobs, obsolete technologies and low productivity). Official unemployment rate today is close to 25%. The city GDP was estimated at 612 million euro or 3284 euro/capita while "black" economy provides 30% of the real income. These data indicate lower average productivity of the city comparing to the national average -4% of the Croatian population generated 2.75% of the Croatian GDP.

Split has important resources (natural and cultural heritage) for tourist development. Before 1990s there were 2800 beds and 450.000 overnights while in 2001 the number of beds fell to 1100 with 150.000 overnights. Three larger marinas and few smaller ones feature around 3000 berths.

Among the environmental issues with direct impact on urban structure illegal building and ineffective protection of natural heritage are the most important ones. Thus, a remarkable feature of the city physical structure is division ("split in Split") between western and eastern part of the city. Western, planned and livable, developed according to the dominant standards of the time as oppose to the eastern part, mostly unplanned, illegally built, without basic infrastructure (primarily sewage system and street network), urban greenery and parking facilities. This type of development was result of a forced population in-migration during 1960s and 1970s when socialist economy was not able to provide enough apartments for all the newcomers but it also continued in 90s, with more speculative intentions and often on most valuable locations.

Another cause of urban problems in Croatia is spatial planning system which is in practice ineffective, complex and costly. Although its deep reforms are needed, an inertia of the system is totally inappropriate for the dynamics of a country in transition. An important issue is reaffirmation and full protection of private land ownership rights in 1990s. Although needed, these rights have not yet been balanced with urban land policies to enable just distribution of building rights and protection of public interest (public spaces and facilities). Other issues include lack of urban planners trained for market environment and

56



City port area: view from the west
Zona del puerto de la ciudad vista desde el sector oeste

Split, Croacia: cuestiones urbanísticas esenciales

Gojko Berlenji,
Maja Maroević

Split, la segunda ciudad más grande de Croacia, cuenta con 188.700 habitantes, cifra que constituye alrededor del 4% del total de la población del país. Tras un crecimiento sostenido durante cuatro décadas, entre 1991 y 2001 perdió 11.400 habitantes, lo que equivale a un 5,8% de su población. El crecimiento natural fue ligeramente positivo, aunque el principal factor responsable del descenso demográfico fue la emigración hacia el exterior. Entre las razones principales que propiciaron esta dinámica figuran las dificultades derivadas del período bélico, el declive de la economía, la pérdida de oportunidades laborales, así como, en menor medida, los cambios que afectaron a la metodología del Censo de 2001, al adoptar las directrices de la Comunidad Europea.

La economía de la ciudad, al igual que la nacional, ha sufrido una dramática transformación durante la última década, motivada principalmente por el impacto de la globalización, y por cuestiones relacionadas con la transición a la economía de mercado – una infructuosa privatización y reestructuración que han conllevado una pérdida masiva de puestos de trabajo, tecnologías obsoletas y baja productividad que han hecho que la tasa de desempleo oficial en la actualidad se aproxime al 25%. El PIB de la ciudad se estima en 612 millones de euros, 3284 euro per cápita, mientras que la economía “sumergida” aporta el 30% de los ingresos reales. Estos datos reflejan un menor índice de productividad en la ciudad en comparación con la media nacional –4% de la población generó el 2,75% del PIB de Croacia.

En el ámbito del patrimonio natural y cultural, Split cuenta con importantes recursos para el desarrollo turístico. Ya antes de la década de los noventa existía una oferta de 2800 camas y 450.000 pernoctas, pero en 2001 el número de camas se redujo a 1100 y el de pernoctas a 150.000. Tres grandes puertos deportivos, junto con algunos otros de menor tamaño, ofrecen, por su parte, alrededor de 3000 amarres. Entre

las cuestiones ambientales de impacto directo sobre la estructura urbana, las de mayor relevancia son la construcción ilegal y la ineficaz protección del patrimonio natural. De hecho, un rasgo destacable de la estructura física de la ciudad es la división – split (separación) en Split – entre los sectores este y oeste de la misma; el sector oeste, planificado y habitable, se ha desarrollado según los modelos contemporáneos dominantes, en contraste con el sector este, cuya planificación es prácticamente inexistente y su urbanización ilegal, además de carecer de las infraestructuras básicas (principalmente el sistema de aguas residuales y el entramado de las calles), así como de vegetación urbana y de plazas de aparcamiento. Este tipo de desarrollo es fruto de la inmigración forzosa registrada durante las décadas de los 60 y los 70, en que la economía socialista se mostró incapaz de ofrecer una vivienda a todos los recién llegados, aunque continuó igualmente en los 90 mediante actividades especuladoras, generalmente en los emplazamientos más codiciados. Otro factor causante de conflictividad urbanística en Croacia es la existencia de un sistema de planificación espacial que en la práctica se ha mostrado inoperante, complejo y costoso. A pesar de la necesidad de profundas reformas, la inercia del sistema pone de manifiesto su inadecuación para la dinámica de un país en transición. Un punto importante es la reafirmación y la protección total de los derechos de propiedad sobre el suelo privado en la década de los 90. Aunque ineludibles, estos derechos no han encontrado su equilibrio con las políticas sobre suelo urbano, que hagan compatible una distribución equitativa de los derechos de construcción con la protección de los intereses comunitarios (en espacios e infraestructuras públicas). Otras consideraciones se refieren a la falta de urbanistas preparados para desenvolverse en el mercado y lidiar con la actitud de brazos cruzados que a menudo adopta la administración de la ciudad (excepto cuando se ve presionada por poderosos constructores locales) sin los conocimientos necesarios sobre un urbanismo basado en la participación y las sociedades empresariales.



BORRADOR DEL NUEVO PLAN GENERAL'

El antiguo Plan General entró en vigor en el año 1978 (con una serie de pequeñas rectificaciones posteriores) y desde entonces se han producido cambios sustanciales. Además de prestar una atención cada vez mayor a criterios medioambientales o a modificaciones como la reubicación del corredor de la autopista del litoral (que en un principio se abrió camino en el marco del Plan General), la transformación más importante ha sido la transición económica y social sufrida por la sociedad croata desde los noventa. Suelo urbano que había sido nacionalizado está siendo restituído en la actualidad a sus propietarios originales, hecho que ha dificultado enormemente la

tarea de los urbanistas, en comparación con la época socialista. Por otra parte, las normativas sobre edificación del antiguo Plan General no estaban suficientemente perfeccionadas como para defender los intereses públicos frente a constructores interesados exclusivamente en la consecución de beneficios y frente a los actuales propietarios del suelo.

El descenso demográfico y el envejecimiento de la población, así como un proceso de urbanización que alcanzó niveles de saturación, eran indicadores, o bien de consolidación urbana o bien de una nueva estrategia basada en la urbanización interior. De la adopción de dicha estrategia se desprende que la regeneración urbana – el reciclaje del suelo urbano abandonado o

Riva, central part of the Port area, early 20th century
Riva, parte central de la zona del puerto a principios del siglo XX

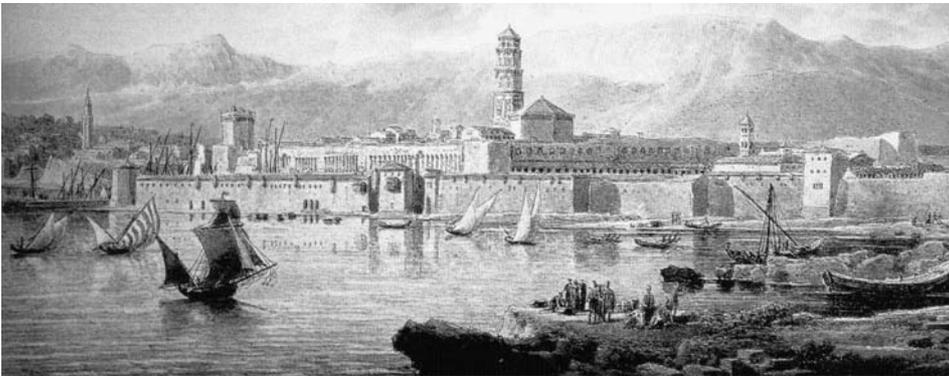
Port area east, American project proposal
Zona portuaria del sector este según la propuesta del proyecto americano

Passenger port and railway station, port area east
Puerto de pasaje y estación de ferrocarril, zona portuaria del sector este

Drawing of the port showing Lazarettos and Diocletian's Palace in the back (1782, by L.F.Cassas)
Ilustración del puerto en la que se aprecia Lazarettos y el Palacio de Diocleciano en la parte posterior (1782, de L.F.Cassas)



58



city administration “sit and wait” attitude (except when pressed by locally powerful developers) without enough knowledge of participatory and partnerships based planning.

NEW MASTER PLAN (DRAFT)¹

The old Master Plan was brought to power in year 1978 (with number of smaller amendments made afterwards). In the meantime significant changes took place. In addition to an increased attention being given to environmental criteria or changes such as relocation of the coastal highway corridor (which originally cut through the Master Plan limits) the most important change has been the economic and social transition the whole Croatian society has been going through since 1990s. Urban land that used to be nationalized is today mostly given back to original owners which made planners life much more difficult comparing to socialist time. Building regulations of the old Master Plan were not elaborated enough to protect public interest against profit seeking developers and land owners of today. Both, the decline in population and its aging as well as the

infrautilizado y con ello la posibilidad de un crecimiento urbano más compacto, así como la protección de un valioso patrimonio natural – debe ser considerada una herramienta de capital importancia para que la ciudad siga el camino del desarrollo urbano sostenible. Esta estrategia resulta aún más importante si se tiene en cuenta la ubicación peninsular de la ciudad, con espacio reducido para su expansión, a lo que hay que añadir la existencia de una serie de zonas sensibles en términos medioambientales que se hallan amenazadas.

Otros objetivos estratégicos del nuevo Plan General incluyen:

- La protección del patrimonio cultural y natural – el centro histórico de la ciudad, con el Palacio de Diocleciano y el Parque Forestal Marjan como piezas más importantes – y la delimitación de los principales corredores infraestructurales.
- La protección y urbanización de

la fachada marítima, fundamentalmente como conjunto de espacios públicos e infraestructuras interconectados y de especial importancia para la ciudad en su totalidad (playas, parques, áreas recreativas, puerto marítimo, zonas turísticas).

- La protección de la ciudad consolidada, que precisa principalmente del mantenimiento y de la prevención contra el exceso de edificación, y también de disposiciones sobre infraestructuras públicas.
- La mejora y regeneración urbanística de las zonas no consolidadas del este y de las zonas industriales en situación de abandono.
- La potenciación de la competitividad económica de la ciudad – por medio de la asignación de suelo para atender las necesidades de las distintas actividades empresariales –, especialmente en el ámbito de la economía marítima (puertos, astillero, industria náutica), y el apoyo a iniciativas basadas en el conocimiento, la innovación y las tecnologías modernas (parque tecnológico);
- Una nueva estrategia para el transporte urbano, basada en la mejora de la accesibilidad, mediante el desarrollo del transporte público de uso terrestre combinado, el control de la movilidad de vehículos privados y un sistema de instalaciones para el aparcamiento público en zonas próximas al centro de la ciudad.
- La introducción de mecanismos para la nueva planificación urbanística, con el objetivo de

urbanization process that reached the level of saturation, suggested urban consolidation or an inward development as a new urban strategy. Adopting such a strategy means that urban regeneration (recycling of derelict or underutilized urban land and thus facilitating more compact city development and protection of valuable natural heritage) should be an important tool if the city is to follow the path of sustainable urban development. This strategy is even more important having in mind the city peninsular location with limited room for expansion and number of environmentally sensitive areas that come under threat.

Other strategic objectives of the new Master Plan include:

- protection of the cultural and natural heritage, city historic centre with Diocletian palace and park forest Marjan being the most important and delineation of the key infrastructural corridors;
- city waterfront protection and development, primarily as an interconnected system of public spaces and facilities (beaches, parks, recreation areas, harbor waterfront, tourist areas) of particular importance for the city as a whole;
- protection of the consolidated city which require mostly maintenance, protection from overbuilding and provision of public facilities;
- urban upgrading and regeneration of the nonconsolidated eastern parts of the city and of the dilapidated or abandoned industrial areas;
- improved city economic competitiveness, through designation of land for diverse business needs, in particular maritime economy (ports, shipyard, nautical industry) and supporting businesses based on knowledge, innovation and modern technologies (technological park);
- new urban transport strategy based on improved accessibility through development of public transport, mixed land use, controlled private car mobility and a system of public parking facilities on the edge of the city centre;
- introduction of the new urban planning tools, aiming to ensure adequate public spaces through just distribution of values created (transfer of development rights, development bonus) and more proactive role of the city (public/private partnerships).

In addition, New Master Plan offers number of urban projects on valuable, attractive locations with development potential for important urban functions. The programs for these projects are demanding – keeping in mind the key social, environmental and economic objectives of the Plan, and flexible – leaving the rest to the partnership negotiation stage. Further steps, once the Plan is adopted, include:

- promotion of projects-city marketing;
- negotiation of public-private partnerships with potential investors and wide public participation;
- architectural competition.



THE PORT AREA

The city has developed around its most antique and most valuable part, the palace of the Roman emperor Diocletian. The palace was built between 295 and 305 ad as the destination for the retirement of the emperor, after his abdicati on from power. Since than, the palace has been continually inhabited, and therefore Split boasts with seventeen centuries of urban tradition. The Palace was built in a cove, with a direct access to the sea, creating so the nucleus of the City Port, which is now the most important passenger port in Croatia, due to the number of large Dalmatian islands nearby. The port developed slowly, till the mid XIX century it occupied only the central part of the cove, and after that piers for cargo ships, a shipyard and the railway station were built in the eastern part, and a cement factory in the west. XX century brought new changes, the city grew and industry began to develop in the northern part of the peninsula including transferred shipyard and the construction of the new cargo port nearby.

59

City port area, west side, according to the draft Master Plan tourist development area Zona del puerto de la ciudad, sector oeste, según la propuesta del borrador del Plan General para el área de desarrollo turístico

Reconstruction of Diocletian's palace (E. Hebrard, 1912) Reconstrucción del Palacio de Diocleciano (E. Hebrard, 1912)



Presently Split has two ports (with the military port being the third one), the City port, destined to passengers only on the southern coast of the peninsula and the cargo port connected to the industrial zones on the northern part. The City Port is a space of utmost importance for the citizens given the complexity of functions it accommodates. During its history the port area has undergone various transformations, but even more proposals which were never implemented. Though the port has an overall unity, owing to the natural characteristics and its main function (harbour), it consists of three parts, with different historic and functional backgrounds. The central part, called Riva, is an open space shaped since the Roman times till mid-xx century, to which the historic core gives the sense of time and balance. Now the ferry and passengers' port and the railway station take the eastern part, and administrative buildings and hotels are on the west.

The approach to the central part with the historic core has always been specific, given the utmost cultural and historic importance of the core. Meanwhile, a number of planning proposals have been advanced for the west and east "wings", all of them following modern, development oriented approach. These proposals were rather radical in form, but not so in function, which remained predominantly hotels and administrative buildings in the west, and port, railway and bus terminals, with shops, hotels, and other complementary activities in the east. The approach was thoroughly modern, particularly in the east part. Traffic was predominant, and some important buildings, like the Bishop's palace, were to be demolished to enable a new road to penetrate the area. Economic and social issues were not considered at all.

Another completely different approach was advanced in the end of nineties by an American company, this time following the important changes in the political, social and economic system of the country. The aim of the project was the transformation of the entire port area in a tourist zone providing 7000 new jobs and an investment of half a billion US\$. This project proposed a radical change in the functions

of the city port, from where all port (except cruisers) and railway facilities were to be removed. Large hotels, together with complementary facilities (recreation, congress center, casino etc.) would occupy the entire area of the city port while the historic core remained untouched as the key tourist attraction. The new functional scheme of the port would be that of a gigantic hotel, with the historic core as the lounge and the east and west wings as accommodation and recreation. No social or community issues were considered, in spite of the enormous importance and value this part of the city pertains for its citizens and other users. Draft Master Plan retained port area complexity and emphasised its key functions. The eastern side should serve maritime traffic with additional quay area for cruisers (Split has been Medcruise member since 2001, with fast growing number of cruiser arrivals). An oversized and underutilized railway station is considerably reduced in size enabling a mixed use, "flagship" development (one of the 12 proposed urban projects) consisting of commercial, tourist, convention and entertainment facilities. The western side (another urban project) is designated for larger hotel development, waterfront promenade and mega yacht piers. The new Master Plan has been prepared advancing city identity as well as following the recent European practices. It may certainly provide necessary guidance for future city development. However, there are prerequisites that should be fulfilled for its successful implementation. The most important ones are rule of law, planning system reform and efficient and competent city government. These may easily turn out to be more difficult tasks than the Plan drafting itself.

NOTE

1. New Master Plan covers Split peninsula area of 28 km² (city administrative boundaries encompass total area of 80 km²) with the relative shoreline almost 30 km long. It is being prepared by the City Planning Department together with the two private firms. Its adoption is envisaged for the end of the year 2003.

asegurar una adecuada creación de espacios públicos, por medio de una equilibrada distribución de los valores adquiridos (derechos de traspaso y urbanización, bonificaciones a la urbanización) y un papel más activo de la ciudad (sociedades públicas y privadas). Además de todo lo anterior, el nuevo Plan General propone una serie de proyectos urbanos en emplazamientos atractivos y de gran valor económico, con potencial urbanístico para desempeñar funciones de alto nivel. Los programas para estos proyectos muestran un elevado grado de exigencia – al tener en cuenta los importantes objetivos sociales, medioambientales y económicos del Plan – y de flexibilidad – al remitir los puntos restantes a la fase de negociación de la sociedad empresarial. Con posterioridad a su implantación, se prevén asimismo las iniciativas siguientes:

- La promoción de proyectos y el marketing de la ciudad.
- La negociación entre sociedades públicas y privadas e inversores potenciales, así como una amplia participación pública.
- Un concurso arquitectónico.

LA ZONA PORTUARIA

La ciudad creció partiendo de su parte más antigua y valiosa, el Palacio del Emperador romano Diocleciano, construido entre los años 295 y 305 después de Cristo y concebido como su lugar de retiro tras su abdicación. Desde entonces, no ha dejado de estar habitado de forma ininterrumpida, por lo que Split puede vanagloriarse de poseer una tradición urbana que abarca diecisiete siglos. El Palacio fue construido en una cala y dispone de acceso directo al mar, creando así el núcleo del puerto de la ciudad, actualmente el puerto de pasaje más importante de Croacia, dada su proximidad con varias de las islas dálmatas de mayor extensión. El puerto creció con lentitud, y hasta mediados del siglo XIX ocupaba tan sólo la parte central de la cala. Posteriormente se construyeron embarcaderos para buques de carga, un astillero y la estación de ferrocarril en el sector este, y una fábrica de cemento en el oeste.

El siglo XX trajo consigo nuevos cambios, la ciudad se expandió y la actividad industrial se desarrolló al norte de la península, incluyendo la reubicación de los astilleros y la construcción de un

nuevo puerto de carga en las proximidades.

En la actualidad, Split dispone de dos instalaciones portuarias (tres si se incluye el puerto para uso militar): el puerto de la ciudad, destinado únicamente a pasaje con destino a la costa sur de la península, y el puerto de carga, conectado con las zonas industriales del norte.

El puerto de la ciudad es un espacio de gran importancia para sus habitantes, dada la complejidad de funciones que cumple. A lo largo de su historia, la zona portuaria ha experimentado un sinfín de transformaciones y un número aún mayor de propuestas que nunca llegaron a ponerse en práctica.

Aunque el puerto muestra una gran homogeneidad, debido a sus particularidades naturales y a su función principal (como instalación portuaria), se compone de tres partes con distintos antecedentes históricos y funcionales. La parte central, llamada Riva, es un espacio abierto al que el núcleo histórico confiere equilibrio y sentido temporal, que ha ido forjando su fisonomía desde la época romana hasta bien entrada la mitad del siglo XX. En la actualidad, el puerto para transbordadores y pasaje y la estación de ferrocarril ocupan el sector este, mientras que los edificios administrativos y los hoteles se hallan en el oeste.

La zona centro, con el núcleo histórico de fondo, siempre ha atraído a los visitantes por sí misma, debido a su extraordinaria relevancia cultural e histórica. Entretanto, han surgido diversas propuestas urbanísticas para las “alas” oeste y este del puerto, todas ellas fieles a un enfoque moderno y orientado al desarrollo, propuestas que aunque bastante radicales en cuanto a la forma, no lo eran tanto en el reparto de funciones, que siguieron situando a los hoteles y edificios administrativos predominantemente en el sector oeste, y las terminales de puerto, ferrocarril y autobuses en el este, junto con tiendas, hoteles y otras actividades complementarias – un enfoque eminentemente moderno, especialmente en este último sector. El tráfico se consideraría entonces el factor determinante, y varias edificaciones de cierto rango, como el Palacio del Obispo, iban a ser derribados para permitir el acceso de una nueva calzada en la

zona. Estas propuestas en ningún momento tuvieron en cuenta consideraciones de orden económico y social.

A finales de los noventa, una compañía americana presentó otro proyecto radicalmente distinto, esta vez siguiendo la línea de los importantes cambios experimentados por el país en su sistema político, social y económico, y con el objetivo de transformar toda la zona portuaria en un complejo turístico que generaría 7000 nuevos empleos e inyectaría una inversión de medio billón de dólares. Dicho proyecto proponía un cambio radical en las transformaciones del puerto, que contemplaba la eliminación de las instalaciones portuarias (excepto las destinadas a cruceros) y las ferroviarias. Grandes hoteles, además de infraestructuras complementarias (lugares de ocio, centro de congresos, casino, etc.), ocuparían la totalidad de la zona portuaria, manteniendo intacto el centro histórico como principal atracción turística. En el nuevo esquema funcional, el puerto actuaría como un gigantesco hotel, con el centro histórico como salón y los sectores este y oeste del mismo como zonas de alojamiento y ocio. Tampoco se tuvieron en cuenta cuestiones sociales o comunitarias, a pesar de la enorme importancia y el valor que esa parte de la ciudad tiene para sus habitantes y otros usuarios.

El borrador del Plan General preservaba la complejidad de la zona portuaria y ponía de relieve sus funciones primordiales; así, el sector este estaría al servicio del tráfico marítimo con una zona adicional de muelles para cruceros (Split es miembro de Medcruise desde 2001 y está experimentando un rápido incremento en el número de entradas de cruceros); la estación de ferrocarril, de excesivas dimensiones e infrautilizada, sufriría una considerable reducción de tamaño que posibilitaría un uso combinado con la incorporación de infraestructuras para el comercio, turismo, congresos y ocio – actuación considerada “buque insignia” (uno de los 12 proyectos urbanos propuestos). El sector oeste – otro proyecto urbanístico – albergaría la construcción de los mayores hoteles, el paseo marítimo, así como muelles para yates de gran calado.

El nuevo Plan General ha sido elaborado sin perder de vista la

identidad de la ciudad y en consonancia con el ejemplo de recientes actuaciones en otros países europeos, y obviamente puede ser una guía útil para la futura urbanización de la ciudad. No obstante, existen ciertos requisitos previos que deben ser observados para asegurar una puesta en práctica satisfactoria. Los más importantes son el cumplimiento de la ley, la reforma del sistema urbanístico, y la eficacia y competencia del gobierno municipal. La consecución de estas premisas podría con toda probabilidad resultar una tarea mucho más ardua que la propia elaboración del borrador del Plan General.

NOTA

1. El nuevo Plan General afecta a la península de Split, una región de 28 km² (los límites administrativos de la ciudad abarcan un total de 80 km²) con su correspondiente litoral de casi 30 km de longitud. El Departamento de Urbanismo de la Ciudad es el encargado de su elaboración, junto con dos empresas privadas. Su puesta en práctica está prevista para finales del año 2003.

consolidated
New Master Plan:
Zoning of the city
according to the level
of consolidation of
urban fabric
Nuevo Plan General:
Distribución de la
ciudad en zonas
según el nivel de
consolidación del
tejido urbano