



---

## **Universidad de Valladolid**

Facultad de Filosofía y Letras  
Grado en Geografía y Ordenación del Territorio

---

### *La nueva ciudad de Valladolid prevista en el PGOU de 2004:*

*Del optimismo inmobiliario a la crisis*

---

Autor: Antonio Giraldo Capellán  
Tutor: Jose Luis García Cuesta

*Septiembre 2014*

## ÍNDICE

- 1. Introducción**
- 2. Antecedentes, situación y liberalización: la Ley del Suelo de 1998**
- 3. Revisión del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Valladolid, 2004: ¿una nueva ciudad imposible?**
  - 3.1 El suelo urbanizable delimitado**
    - 3.1.1 Sectores asumidos y ejecutados**
    - 3.1.2 Sectores asumidos sin ejecutar**
    - 3.1.3 Sectores de Suelo Urbanizable Delimitado sin desarrollar**
  - 3.2 El suelo urbanizable no delimitado**
    - 3.2.1 Mínima densidad**
    - 3.2.1 Máxima densidad**
- 4. De la prosperidad a la crisis. Años 2004 – 2014**
  - 4.1 Coyuntura y hechos**
  - 4.2 La situación en la ciudad de Valladolid**
- 5. La revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid, 2012**
  - 5.1 Áreas Homogéneas con delimitación aprobada definitivamente**
  - 5.2 Áreas Homogéneas con procedimientos de delimitación del sector en curso**
  - 5.3 Áreas Homogéneas que no han iniciado la delimitación de sectores**
- 6. Contrastes, valoraciones y conclusiones**
- 7. Bibliografía**

## 1. Introducción

Las sociedades actuales son una serie de interrelaciones entre distintos niveles y una constante búsqueda de soluciones a problemas complejos que de estas aparecen. No es una búsqueda de la perfección, lo cual sería utópico, sino una optimización de lo existente para obtener los mejores resultados posibles, y continuar de este modo con el desarrollo de estas sociedades. El urbanismo es uno de los elementos clave, pues ha condicionado el pasado, condiciona el presente y sobre todo, tendrá una gran importancia en el futuro, por lo que es necesario su estudio y la toma de decisiones correctas, no solo por lo existente sino por todo lo que pueda venir.

En el marco de esta materia se encaja este trabajo, concretamente en la planificación urbana y territorial a nivel municipal, que, en España, es donde recaen las mayores competencias de actuación directa. En un país en el que la planificación territorial ha tenido siempre vital importancia debido a sus peculiares características que lo diferencian de sus homólogos europeos entre las que se encuentran la complicada orografía, los rápidos cambios demográficos vividos y el hecho de ser uno de los destinos turísticos más demandados a nivel mundial, ha hecho que se hayan conocido numerosas políticas de intervención directa sobre el territorio con mayor o menor acierto pero que siempre han servido de precedente a actuaciones que han venido después. El actual modelo de competencias también con características propias hace que nos encontremos con un distinto marco legal según en qué parte del territorio nos hallemos y esto es algo que no se ha de olvidar, pues legislar desde la administración central poniendo de acuerdo a 17 territorios con ciertas autonomías y a nivel inferior a más de 8000 municipios, no es una tarea sencilla y por lo tanto necesita un estudio en profundidad.

Pero tomando una visión más concreta, pues el planeamiento urbano en todo España a lo largo de su historia daría para mucho, este trabajo se centra en lo referido a la ciudad de Valladolid, Castilla y León en los últimos 15 años y en las grandes transformaciones sufridas a nivel urbanístico durante este periodo. Se analizarán sus causas, su desarrollo, y las consecuencias de todas las acciones tomadas y de las no tomadas también. Inclusive este tema daría para escribir mucho más, pero este trabajo no pretende ser un análisis detallado sino un instrumento que acerque al lector a entender con claridad que

sucedió y ayude a formar una opinión en base a datos objetivos y elementos analizados con claridad con una visión totalmente imparcial, pues no es una historia de buenos y malos, sino una de errores y aciertos, los cuales pueden ser cometidos por todo el mundo, y de hecho veremos que así ha sido.

Por lo tanto la estructura es clara, similar a la de cualquier trabajo de investigación, existe un antecedente que origina unas causas, se toman determinadas decisiones que ocasionan unas consecuencias, y a partir de ellas se hace una valoración, que servirá para establecer el camino a tomar. Este texto pretende a demás servir como referencia para dicha elección y llevar el planeamiento urbano por la dirección correcta.

## **2. Antecedentes, situación y liberalización: la ley del suelo de 1998**

Para tratar de entender los complejos procesos vividos en los años en los que este trabajo se centra (a saber, 2004 – 2014) hace falta no sólo analizar las coyunturas contemporáneas sino que hay que echar una mirada al origen de las mismas, y, de algún modo, intentar aproximarse a la causa de las actuales consecuencias, que como comprobaremos, no es tan sencillo como pueda parecer a priori.

España, en su historia reciente, ha contado con numerosas leyes del suelo que han dictado en mayor o menor medida, la dirección, la forma y los objetivos en materia de ordenación de territorio así como en los derechos y deberes de los propietarios. Este conjunto de leyes se han ido adaptando a las circunstancias actuales en el momento de su promulgación y han sido objeto de alabanza y de crítica, sobre todo en los años de la democracia y en la configuración del estado autonómico actual, en el que las competencias en esta materia se comparten entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero estableciendo una estrecha división entre ambos.

La primera ley urbanística moderna data del año 1942, fue la primera aproximación al urbanismo moderno. No obstante la considerada primera ley del suelo de importancia y de repercusión es la Ley del Suelo del 12 de mayo de 1956, fecha desde la cual el urbanismo se integra plenamente como una competencia de la administración pública, estableciendo por ello la calificación urbanística, los estatutos jurídicos del suelo y la regulación de la propiedad.

Tras varias reformas y promulgación de nuevas leyes, llega la Ley del Suelo de 1990 promulgada por el entonces gobierno socialista de Felipe González, la primera ley del suelo que nace en el seno del nuevo estado de las autonomías. Inmediatamente después y en base a esta ley, cada una de las autonomías va aprobando sus propias leyes de ordenación del territorio, sin embargo, muchas de las comunidades se manifestaron en contra de esta ley del suelo estatal por considerar que invadía las competencias propias de cada Comunidad Autónoma, y se extralimitaba de sus funciones legislativas. Siete años más tarde, el Tribunal Constitucional, emite sentencia derogando en gran parte la Ley del Suelo de 1990 y dando la razón a las Comunidades Autónomas, dejando de este modo un gran vacío legal en las competencias estatales, y la imperiosa necesidad de la

promulgación de una nueva ley. [Recogido en los apuntes del profesor titular de la Universidad Autónoma de Madrid, Luis Miguel López Fernández].

Al mismo tiempo, en el año 1997, España atravesaba una profunda crisis, en la que la deuda alcanzó más del 60%, los precios habían subido sin parar desde principios de los 80, y existía una enorme demanda de vivienda que no se podía satisfacer.

Esta demanda venía de la gran cantidad de jóvenes que salieron a buscar su primera vivienda, todos provenientes de la generación del Baby Boom en los años 70. Además España trataba de entrar en el Euro y para ellos había que llevar unas políticas de ajuste muy estrictas en un estado que estaba prácticamente en la quiebra.

En lo relacionado con el urbanismo, la principal preocupación era el alto coste de la vivienda derivado de la escasez de suelo existente, que lo hacía inaccesible para la mayoría de la gente, por lo que el objetivo vital era hacer que este se redujera. Se optó entonces por la liberalización del suelo en la nueva Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, publicada en el «BOE» núm. 89, de 14 de abril de 1998, páginas 12296 a 12304 (9 págs.), Sección I. ‘Disposiciones generales’.

Esta nueva ley no fue exactamente una nueva versión de la ley de 1956 adaptada a la sentencia del Tribunal Constitucional de 1997, ya que no hace referencia a los supuestos relativos al planeamiento, la gestión urbanística y al control de ambos.

No contenía indicaciones que hicieran referencia a las políticas de ordenación en la ciudad, pues estas competencias pertenecen exclusivamente a las Comunidades Autónomas. Esta ley fijaba la posición de propietario, sus derechos y sus deberes.

El objetivo prioritario de esta ley era por tanto, aliviar esa escasez de suelo y poner a disposición de la acción urbanizadora enormes cantidades de nuevo suelo, con la intención de que su precio se redujera considerablemente, en el pensamiento de “a más suelo, menos precio”. Además se modificaron las condiciones de esta disposición para hacerlas más ventajosas hacia los promotores.

Las principales características de esta ley que afectan directamente al tema general tratado en este trabajo son:

- La supresión de la programación temporal cuatrienal de los planes generales, para de este modo incrementar la oferta de suelo.
- La cesión del aprovechamiento urbanístico se reduce de un 15% a un 10% y se le otorga a las CC.AA la capacidad de reducirlo sin límite mínimo.
- Se reconoce la existencia de dos tipos de suelo urbanizable, delimitado para aquel que el planeamiento haya establecido las condiciones propias para su desarrollo, y el no delimitado, el restante.

Sin embargo la principal innovación de esta ley es la simplificación de las categorías de suelo, que quedan resumidas en suelo urbano, urbanizable y no urbanizable o clases equivalentes. Entendiendo por cada uno:

**Capítulo I. Clasificación del suelo, Artículo 8. Suelo urbano:** “Tendrán la condición de suelo urbano, a los efectos de esta Ley: El suelo ya transformado por contar, como mínimo, con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica o por estar consolidadas por la edificación en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística.

*Los terrenos que en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo”*

**Capítulo I. Clasificación del suelo, Artículo 9. Suelo no urbanizable:** “Tendrán la condición de suelo no urbanizable, a los efectos de esta Ley, los terrenos en que concurran alguna de las circunstancias siguientes:

*Que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.*

*Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el párrafo anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para el desarrollo urbano, bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística.”*

**Capítulo I. Clasificación del suelo, Artículo 10. Suelo urbanizable:** “El suelo que, a los efectos de esta Ley, no tenga la condición de urbano o de no urbanizable, tendrá la consideración de suelo urbanizable, y podrá ser objeto de transformación en los términos establecidos en la legislación urbanística y el planeamiento aplicable.”

El aspecto más llamativo es la definición de suelo urbanizable, que en la ley del suelo de 1998 se considera todo lo que no sea urbano o no urbanizable, esta situación puso a disposición de los municipios enormes cantidades de suelo en unas condiciones muy favorecedoras para su urbanización.

Esta fue la medida tomada por el entonces gobierno de Aznar para solventar el ya comentado problema de precios en los suelos. Pero la realidad fue distinta, pues dejaba demasiado margen de maniobra a los ayuntamientos, que vieron, en esa gran cantidad de suelo de que disponían, una forma de hacer negocio y ganar dinero a costa de la especulación inmobiliaria, bajo el pretexto de la necesidad de vivienda nueva y barata para la población joven que la demandaba. Esta situación desencadenó un gran desarrollo inmobiliario en la primera década del siglo XXI gracias a un proceso de recalificación del suelo de manera indiscriminada buscando exclusivamente el beneficio económico, por lo que se pasó de una situación de exceso de demanda a una de exceso de oferta, que acabó por hacer estallar toda esta burbuja en el año 2008 y trayendo consigo un periodo de crisis que se analizará más adelante.

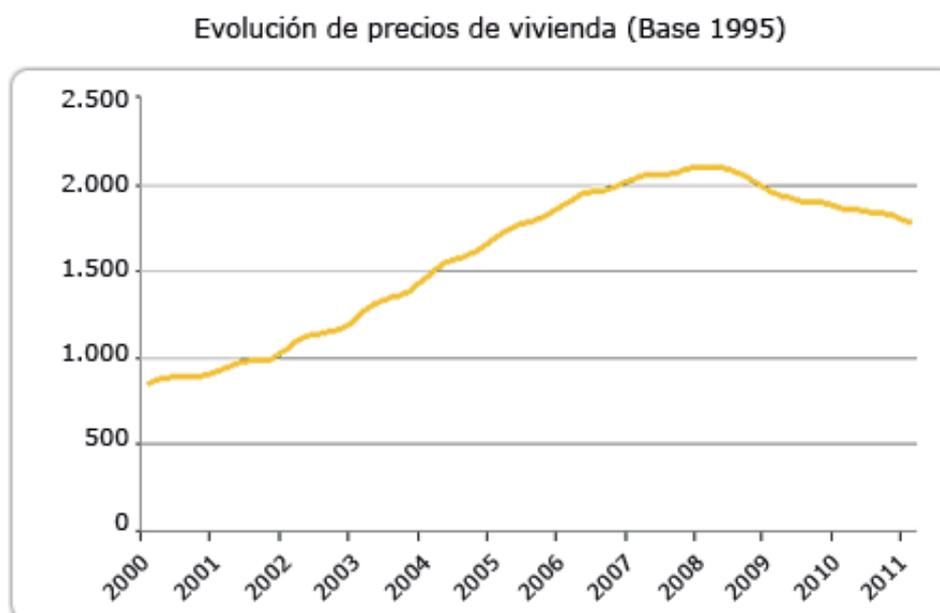


GRÁFICO 1. Fuente: Evolución del precio de la vivienda en España en euros. Ministerio de Fomento e Instituto nacional de Estadística (INE)

Este hecho es visiblemente apreciable en el gráfico de la evolución de los precios medios de la vivienda (nueva y usada) por año que proporciona el ministerio de

fomento. Se puede hablar de fracaso en la ley del suelo de 1998 que buscaba precisamente invertir la tendencia al alza de dichos precios, pero que como se puede ver no sólo no la redujo sino que la disparó hasta alcanzar niveles de más del doble de lo inicial en el año 2008. También es palpable el momento en que la burbuja estalla y las entidades financieras dejan de dar crédito a quienes desean acceder a la financiación de una casa, por lo que la gente vuelve a no poder comprar vivienda y como consecuencia de ello los precios caen, aunque de manera más leve como se analizará más adelante.

Por lo tanto, para explicar las transformaciones y planes en la ciudad de Valladolid tenemos que partir de la idea de que en los primeros años de este nuevo milenio, el mercado inmobiliario era uno de los principales sectores de inversión si se quería hacer negocio debido a ese precio siempre al alza, que aseguraba la rentabilidad.

### **3. Revisión del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Valladolid, 2004: una nueva ciudad imposible**

En el año 1978 la Constitución Española en la construcción de una nueva organización territorial de todo el estado, hizo un reparto de competencias entre el propio estado y las nuevas autonomías que se crearon entonces, reconociendo además determinadas autonomías de entidades locales como los municipios. Como ya se ha mencionado anteriormente, en materia urbanística, el estado central conservó exclusivamente la competencia en todo lo relativo al derecho de propiedad, procedimiento administrativo y las responsabilidades de las administraciones públicas; cediendo, de este modo, a las Comunidades Autónomas, todas las competencias relacionadas con la Ordenación del Territorio y urbanismo.

Por ello el Poder Legislativo promulgó en el año 1990 la Ley 8/1990 (Texto Refundido 1/1992) de Régimen de Suelo y Valoraciones, a la que el Plan General de Valladolid se hubo de adaptar en la revisión del mismo en el año 1996 y publicado en enero de 1997. Sin embargo en marzo de ese mismo año, como hemos visto, el Tribunal Constitucional declaró que la Ley del Suelo de 1990 había vulnerado las competencias propias de las Comunidades Autónomas, habiendo regulado en aspectos urbanísticos cuando ese no era su cometido. Por este motivo el estado promulgo la nueva Ley del Suelo 6/98 (estudiada en el apartado “Antecedentes, situación y liberalización: la ley del suelo de 1998”) acatando y corrigiéndose en base a la sentencia dictaminada., y dejando a las Comunidades Autónomas su plena capacidad de legislar en sus competencias.

Esto hicieron las Cortes de Castilla y León en el año 1998, fecha en la que se promulgó la Ley 5/99 de Urbanismo de Castilla y León, actualmente vigente, y en la que se le otorgaba un plazo de cuatro años máximo desde la fecha de la publicación de dicha ley y entrada en vigor, a los municipios con más de 20.000 habitantes para adaptar el Plan General existente a esta nueva ley<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La Ley 5/1999 de Urbanismo y Suelo del 8 de abril de 1998 de Castilla y León establece que todo municipio mayor de 20.000 habitantes ha de contar obligatoriamente con un instrumento de planeamiento general, como es el Plan General de Ordenación Urbana.

De este modo, se procede a hacer la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid en el año 2004, cuando entra en vigor, justo cuatro años después de lo establecido en la Ley de Castilla y León, cumpliendo con las condiciones. Sin embargo, no se trata de una revisión propiamente dicho, sino que es una reedición del todo el instrumento de planeamiento, pues la Ley del Suelo, como ya se ha visto, introduce importantes novedades relacionadas con la liberalización del suelo. Se es consciente de que la ciudad camina hacia un futuro de transformaciones, la situación económica creciente es cómplice directo de esta circunstancia. El Plan General de Ordenación Urbana del año 1997 ya era ambicioso, y el de 2004 no sólo sigue esa misma línea sino que gracias al nuevo marco legislativo estatal encuentra un camino libre de obstáculos para empezar una década de transformaciones territoriales que darán como resultado la configuración territorial actual de la ciudad de Valladolid. Además de esta nueva perspectiva, el nuevo Plan General del año 2004 introduce correcciones conceptuales, terminológicas y materiales, incorporando nuevos valores y principios, que gracias a la nueva ley adquieren plasmación legal, y que ya se encontraban de una manera implícita en el anterior plan de 1997.

La entrada en vigencia de este nuevo Plan General de Ordenación Urbana abre una nueva etapa en el urbanismo de la ciudad de Valladolid. Si bien es cierto que se conservan muchas características del anterior plan de 1997, desde el año 2004 se introducen importantes novedades respecto a la gestión del suelo en el municipio. Antes de explicar más detalladamente estas novedades y la forma en la que se van a llevar a la práctica, es decir, a una plasmación territorial efectiva, hay que tener en cuenta la situación económica presente en este momento que ya se ha explicado con anterioridad, y el carácter expansivo de este nuevo instrumento de planeamiento, pues aunque sin dejar de lado lo ya existente, se pretende hacer ciudad a toda costa ante un aumento de la demanda de vivienda sin precedentes.

Como ya hemos visto, la Ley del Suelo 6/1998 del año 1998 introduce la particularidad de establecer como suelo urbanizable todo lo que no sea rústico o no urbanizable, por tener algún tipo de protección detallada establecido en los instrumentos de planeamiento pertinentes. Esta situación pone a disposición tanto del municipio de Valladolid como de cualquier otro una cantidad enorme de suelo susceptible de ser intervenido y desarrollado para su posterior incorporación al suelo urbano de la ciudad. Se trata de

enormes reservas de suelo en la periferia de la ciudad de Valladolid esperando la aprobación de su correspondiente Plan Parcial para su desarrollo.

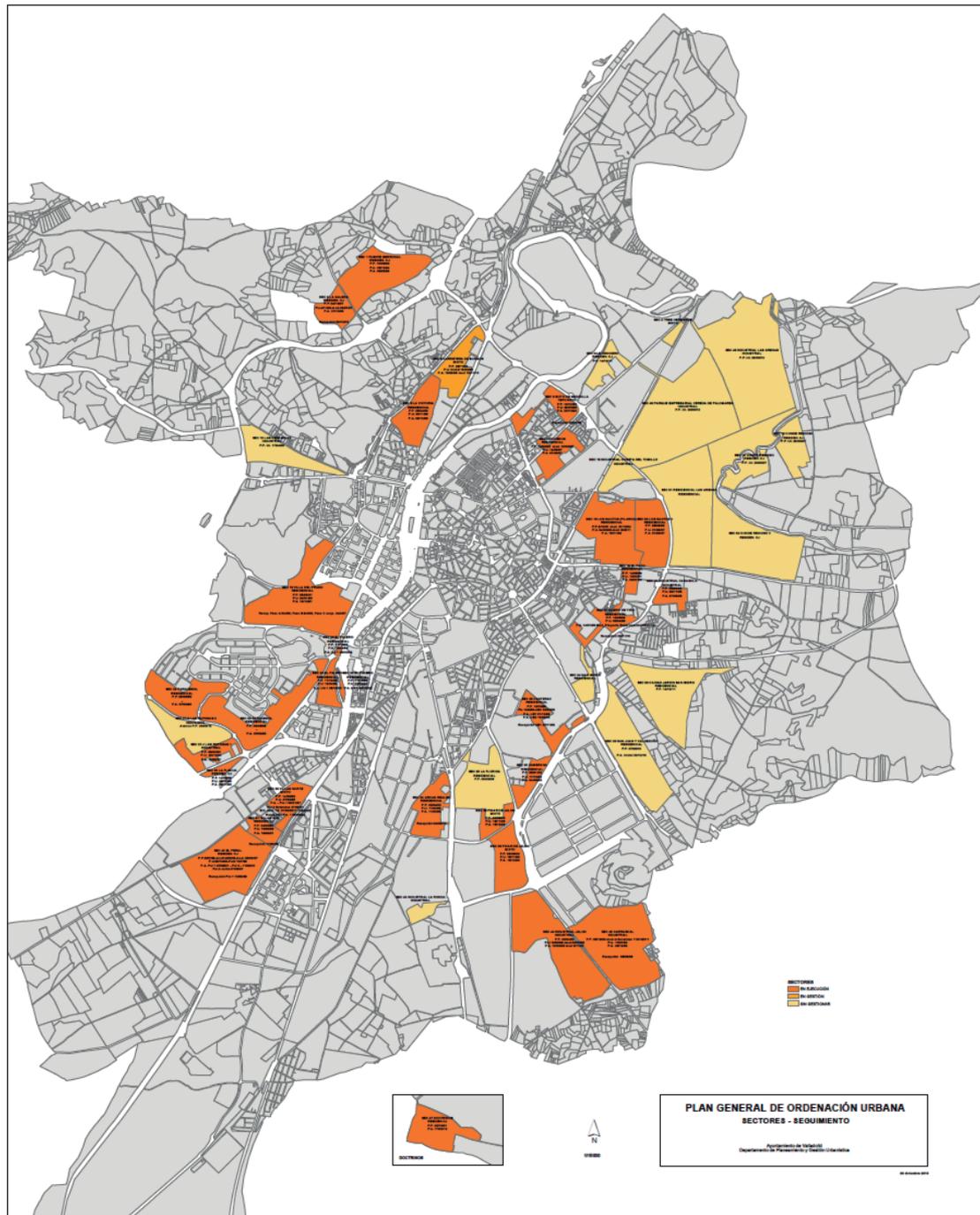
Para realizar la apropiada gestión de toda esta gran cantidad de suelo, tal y como establece la ley, se diferencia el suelo urbanizable en dos categorías bien definidas, que son el suelo urbanizable delimitado y el suelo urbanizable no delimitado. Una vez delimitados el suelo urbano y rústico de la ciudad, el resto deberá ser urbanizable, dentro de ambas categorías.

### **3.1 El suelo urbanizable delimitado**

El suelo urbanizable delimitado está dividido en unas áreas correctamente acotadas llamadas sectores, que a su vez quedan divididos en sectores sin desarrollar, y los asumidos, cuya urbanización aún no ha sido realizada o ésta no es conforme al planeamiento y no ha sido aceptada por el Ayuntamiento.

El criterio seguido para determinar esta categoría de suelo ha sido el mantenimiento del suelo ya clasificado como urbanizable en el plan de 1997, que se ha incorporado, de modo que la ciudad tenga la capacidad de absorción del crecimiento previsto para los años en los que esté vigente el plan. Por lo tanto y como se verá en apartados siguientes, se ha de tener clara la diferencia entre qué es un sector y qué es un área homogénea. Los sectores son terrenos ya previstos por el ayuntamiento y que en un crecimiento normal de la ciudad constituyen las reservas de suelo.

Como sectores plenamente urbanizables tienen que ser conformes a las normas que dictamina el Plan General respecto a su aprovechamiento medio máximo y a su densidad máxima de edificación establecida en la Ley de Urbanismo de Castilla y León.



Fuente: Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid, 2004, Ayuntamiento de Valladolid

### 3.1.1 Sectores asumidos y ejecutados

Una vez llevada a cabo su urbanización y ejecución, tras la entrada en vigencia del plan de 2004 estos sectores pasan a formar parte del suelo urbano consolidado, de acuerdo con el planeamiento establecido, estos son:

<i>Nombre</i>	<i>Tipología</i>
Industrial Cabildo Sur	(Sector-IA 6)
Ribera de Castilla	(Sector-IA 11)
Caño Morante 4ª fase (Sector-IA 17)	(Sector-IA 17)
San Adrián Sur – Valparaíso (Sector-IA 33)	(Sector-IA 33)
Covaresa (Sector-IA 43)	(Sector-IA 43)
Santa Ana (Sector-IA 39)	(Sector-IA 39)
Paula López (Sector-IA 40)	(Sector-IA 40)
Parque Alameda (Sector-IA 37)	(Sector-IA 37)
Parquesol (Sector-IA 22)	(Sector-IA 22)

### 3.1.2 Sectores asumidos sin ejecutar

Estos sectores han sido asumidos en el planeamiento pero a la entrada en vigencia del plan aún no han sido ejecutados, los componen:

1. Fuente Berrocal	12. Canterac
2. La Galera	13. Las Raposas
3. La Victoria	14. Zambrana
4. Soto de Medinilla	15. La Flecha
5. Viveros	16. Arcas reales
6. Los santos (Pilarica)	17. Villas Norte
7. Villa del Prado	18. Pinar de Jalón
8. El Pato	19. Villas Sur
9. Campo de Tiro	20. El Peral
10. Parquesol (zona delimitada)	21. El Carrascal
11. El Palero	22. Doctrinos

### 3.1.3 Sectores de Suelo Urbanizable Delimitado sin desarrollar

Lo componen todos los sectores ya delimitados pero que aún no han sido desarrollados por carecer todavía de ordenación detallada.

1. Tres Hermanos	12. Ribera de Santo Domingo, desclasificado.
2. Cenicero	13. Industrial Jalón
3. Carretera de Burgos	14. Industrial La Ronda
4. Industrial Las Cerámicas	15. Industrial Las Arenas
5. Conde Reinoso	16. Parque Empresarial Tecnológico Vereda de Palomares
6. Industrial Cuesta del Tomillo	17. Los Santos 2
7. Industrial Casasola	18. Residencial Las Arenas
8. San Isidro	19. Conde Reinoso
9. San Juan y Valdezoño	
10. Las Raposas 2	
11. La Florida	

### 3.2 El suelo urbanizable no delimitado

Se trata de la principal novedad del Plan General de Ordenación Urbana de 2004. El suelo urbanizable no delimitado se divide en 15 grandes áreas de terrenos, llamadas Áreas Homogéneas (AH), estas áreas componen la enorme cantidad de reserva de suelo que el Plan General de Ordenación Urbana de 2004 incorpora a la ya reserva municipal que conformaban todos los sectores. El tamaño de estas Áreas Homogéneas es muy superior al de todos los sectores juntos y todas ellas son susceptibles de ser urbanizadas previo aprobación de la ordenación detallada. La Ley del Suelo de 1998 es la causante directa de la creación de esta nueva figura de ordenación, teóricamente atendiendo a las necesidades de crecimiento de la ciudad, siempre teniendo en cuenta la situación económica actual en este momento (apartado 2).

La razón de estas nuevas figuras territoriales, es la solución eficaz para llevar a cabo toda la gestión de los nuevos terrenos urbanizables incorporados al PGOU. Existen para cada una de las 15 AH planes de desarrollo sobre papel ya estudiados y pendientes de aprobación bajo pleno municipal y de las declaraciones de impacto ambiental pertinentes para cada caso. De este modo dentro de cada AH está claramente especificado los usos permitidos para el suelo, así como las características edificatorias del mismo, incluyendo las cesiones y las reservas para usos dotacionales y sistemas generales.

<b>Áreas Homogéneas</b>	<b>Superficie (Has.)</b>
AH 01 Prado Palacio	662,95
AH 02 Las Cañadas	332,52
AH 03 La Lámpara	69,03
AH 04 Arroyo Velilla	143,16
AH 05 Páramo de San Isidro	158,23
AH 06 Fuente Amarga	331,01
AH 07 Las Riberas	387,47
AH 08 Los Argales	419,50
AH 09 La Vega	98,90
AH 10 Valdechivillas	417,50
AH 11 Prado Palacio – Berrocal	152,44
AH 12 La Varga – Berrocal	102,96
AH 13 Navabuena	89,69
AH 14 La Mangadilla	37,24
AH 15 Zamadueñas	10,86
<b>Superficie TOTAL Áreas Homogéneas</b>	<b>3413,46</b>
Fuente: Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid, 2004.Elaboración propia.	

El motivo de la creación de estas Áreas Homogéneas es administrativo, se ha encontrado en esta figura la mejor forma de gestionar todo el nuevo terreno en la categoría de urbanizable del que dispone el municipio de Valladolid, atendiendo a cuestiones de optimización de recursos y de viabilidad de las actuaciones que en ellas se prevé desarrollar, en tres cuestiones: la dimensión mínima de los futuros sectores que se puedan delimitar en cada una de estas áreas siempre en conformidad con los requisitos necesarios para su creación, la búsqueda de soluciones que optimicen los servicios urbanos obligatorios, y la modificación de los usos globales.



Fuente: Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid, 2004, Ayuntamiento de Valladolid

Por lo tanto estas Áreas Homogéneas son susceptibles de sectorización con el objetivo de establecer en cada una de ellas los criterios y condiciones para su delimitación, ordenación y determinación de Sistemas Generales). Cada una de estas figuras con su respectiva sectorialización se podrá desarrollar una vez se haya aprobado su figura de ordenación correspondiente, en este caso el Plan Parcial. Teniendo en cuenta que el suelo urbano de Valladolid ocupa actualmente unas 3.895 hectáreas, la incorporación de todas las AH a su suelo urbano tras su desarrollo, supondría un aumento del mismo del 87,63%, casi duplicando el tamaño que poseía Valladolid en ese momento.

Para aproximarnos a una idea más tangible y determinada de lo que supone en cifras esta nueva figura de ordenación, al igual que establece el Plan General, siempre dentro de los requerimientos y obligaciones para su desarrollo, se han determinado dos escenarios hipotéticos por cada 100 hectáreas desarrolladas, uno hace referencia a la mínima densidad posible y el otro a la máxima alcanzable. Escenarios únicamente referidos a las AH, los sectores ya incluidos en el planeamiento no están contemplados, por lo que el cómputo final de vivienda construída podría ser mucho mayor.

### **3.2.1 Mínima densidad**

En este escenario se contempla el desarrollo de las AH como área residencial unifamiliar de ciudad jardín, con una densidad media baja y al menos un 30% de las viviendas sometidas a algún régimen de protección.

Teniendo en cuenta el Índice de edificabilidad Absoluta de 0,40 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> y el Índice de Imputación Base de Sistemas Generales de 0,933700 m<sup>2</sup>SGE/m<sup>2</sup>SN, el resultado es de una población aproximada de 4400 personas por 100 hectáreas, por lo tanto para el escenario completo, en las 3413,46 hectáreas a disposición y susceptibles de este escenario, habría lugar para una población de 150.192 personas nuevas. Valladolid tenía empadronados en el año 2001 316.580 habitantes, por lo que supondría un aumento del 47,44% de los mismos.

### 3.2.2 Máxima densidad

En este escenario se contempla el desarrollo de las AH como área residencial multifamiliar en altura, con una densidad media y al menos un 50% de las viviendas sometidas a algún régimen de protección.

Teniendo en cuenta el Índice de edificabilidad Absoluta de 0,54 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> y el Índice de Imputación Base de Sistemas Generales de 0,956859 m<sup>2</sup>SGE/m<sup>2</sup>SN, el resultado es de una población aproximada de 6000 personas por 100 hectáreas, por lo tanto para el escenario completo, en las 3413,46 hectáreas a disposición y susceptibles de este escenario, habría lugar para una población de 204.807 personas nuevas. Valladolid tenía empadronados en el año 2001 316.580 habitantes, por lo que supondría un aumento del 64,69% de los mismos.

#### **4. De la prosperidad a la crisis. Años 2004 - 2014**

No era necesario hacer un análisis muy profundo para determinar que el Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Valladolid estaba desmedido a la situación real, en cuanto a previsiones de crecimiento. No reflejaba una situación de demanda real y respondía a otros intereses que se explicarán más adelante. Sucedió lo que se creía improbable, y es que todas las tendencias se invirtieron dando como resultado una situación completamente nueva en la que los modelos actuales no encajaban, ocasionando con ello una profunda crisis que se verá a continuación.

##### **4.1 Coyuntura y hechos**

Éste carácter expansivo y en pro de la urbanización extrema no era algo que sucediera exclusivamente en Valladolid, ni si quiera fue uno de los lugares donde se dieron las más exageradas situaciones. Esta tendencia era un común en todo España, especialmente en las zonas de costa donde una vez más se vivió un boom de la construcción<sup>2</sup> pues parecía que la mejor forma para conseguir la prosperidad era la construcción.

---

<sup>2</sup> Entendemos por “boom de la construcción” la etapa vivida en España a partir de los años 60 y hasta finales de los 70, en la que primó la extrema urbanización del territorio, especialmente de las costas, sin ningún tipo de criterio ambiental o ecológico, respondiendo únicamente a criterios económicos, trayendo consigo la degradación de gran parte de las costas españolas y los centros históricos de numerosas ciudades.



GRÁFICO 2. Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia

En el gráfico anterior se ve con claridad esta tendencia, se trata de la aportación del sector de la construcción al Producto Interior Bruto (PIB) total nacional desde el año 2000, hasta el año 2014. En el vemos que en el año 2000 la construcción representa poco más de un 9% de todo el PIB, pero que se va incrementando cada año hasta alcanzar su tope en el año 2006 con casi un 13%, tendencia que se mantiene más o menos hasta el año 2008 (12,5%) y que, a partir de este año, con el estallido de la burbuja inmobiliaria y el comienzo de la crisis no sólo española sino mundial, experimenta una caída vertiginosa hasta alcanzar niveles incluso anteriores a los del año 2000 con menos de un 8% en el año 2012. Cabe destacar la gran caída sufrida desde el año 2009 hasta el año 2010 pasando de un 12% a menos de un 9%.

Es esta situación la que refleja muy claramente la razón por la que en España la actual crisis ha afectado de especial manera en comparación con nuestros socios europeos, y es que desde el año 1997 se vio en la construcción un modelo de negocio e inversión que dio lugar a la especulación extrema y a la creación de la burbuja inmobiliario cuyas

consecuencias aún estamos pagando y que son claramente palpables en los datos aportados. Esta fue sin duda alguna la causa de “los años de bonanza” en los que España crecía a más de un 3% anual encabezando a todos los países europeos y haciendo una falsa creencia de prosperidad y bienestar en todo el país, porque ¿qué gobierno iba a rechazar un modelo que estaba dando a España un crecimiento sin precedentes desde la post guerra?, el modelo de la economía de la construcción fue el tomado, y muy poca gente lo cuestionaba.

Pero ¿cómo se ha llegado a esta situación? Como ya se ha explicado, en la Ley del Suelo de 1998 se puso una gran cantidad de suelo disponible para urbanizar con el objetivo de que más oferta disponible abarataría los precios de las viviendas, que era el principal problema al que se enfrentaban los jóvenes en edad de comprar casa en ese año. Sin embargo, los ayuntamientos encontraron en esta situación una estupenda forma de “hacer caja” es decir, obtener beneficios para llenar las arcas municipales que por entonces estaban bastante endeudadas. Esto abrió la puerta a la especulación extrema y a la tergiversación de los objetivos del gobierno, construyendo exclusivamente para obtener beneficios que además eran mayores debido a la reducción de las condiciones de urbanización que impuso el gobierno y por tanto las CCAA. Se pasó pues de una situación de exceso de demanda a exceso de oferta, pero esto no hizo que los precios de las viviendas bajaran, todo lo contrario, siguieron subiendo e incluso más rápido todavía ya que la vivienda se había convertido por entonces en el principal y más atractivo elemento de inversión, no solo por las grandes empresas y los bancos sino también por cada propietario. Se puede decir que a este juego de inversión jugaron todos, en mayor o menor medida de una manera irresponsable y sin prever las consecuencias. La vivienda estaba cara, pero se seguía comprando porque “sólo sube de precio” nadie esperaba que fuese a bajar en algún momento, por lo tanto por muy alta y sobre valorada que fuera la inversión, en ocasiones más del doble del precio real de la vivienda, daba completamente igual, pues como sólo subían la inversión se iba a recuperar con creces.

Uno de los principales indicadores que hacen poner en manifiesto esta situación de crisis es el frenazo busco del crédito hipotecario concedido por los bancos tanto a personas físicas como a personas jurídicas. El origen de esta situación es inexacto y se puede atribuir a diversos factores más o menos discutibles y responde en parte a ideas ideológicas, quizá lo más sensato sea pensar que todos tienen su parte de culpa en esta

situación aunque podemos eso sí, fijar un punto de inflexión en la crisis hipotecaria comenzada en el año 2007 en Estados Unidos tras la quiebra de una de sus mayores entidades financieras, Lehman Brothers. Tras este crack de consecuencias mundiales, se desencadenaron otra serie de fenómenos entre los que encontramos el aumento del Euribor por parte del Banco Central Europeo (BCE) que dio como resultado un aumento de las cuotas hipotecarias que en España son de interés variable en un 98% y que hizo desplomarse el consumo y sobre todo la confianza de los consumidores así como de las entidades de crédito. De esta manera se entro en un círculo sin fin en el que las consecuencias generaban nuevas causas que generaban nuevas consecuencias y dio como resultado la situación que todos conocemos en este país.

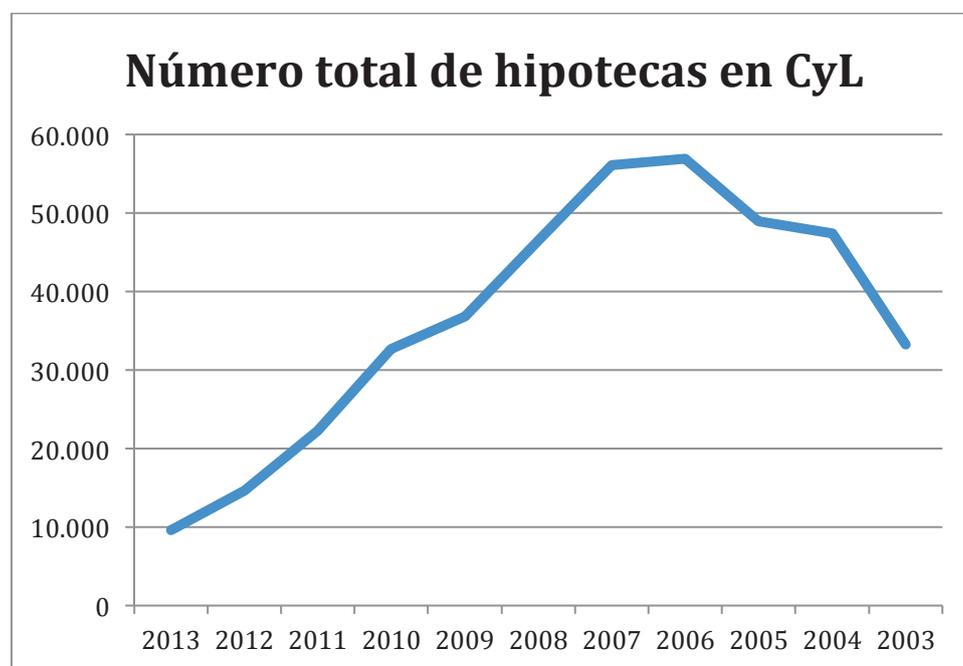


GRÁFICO 3. Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia

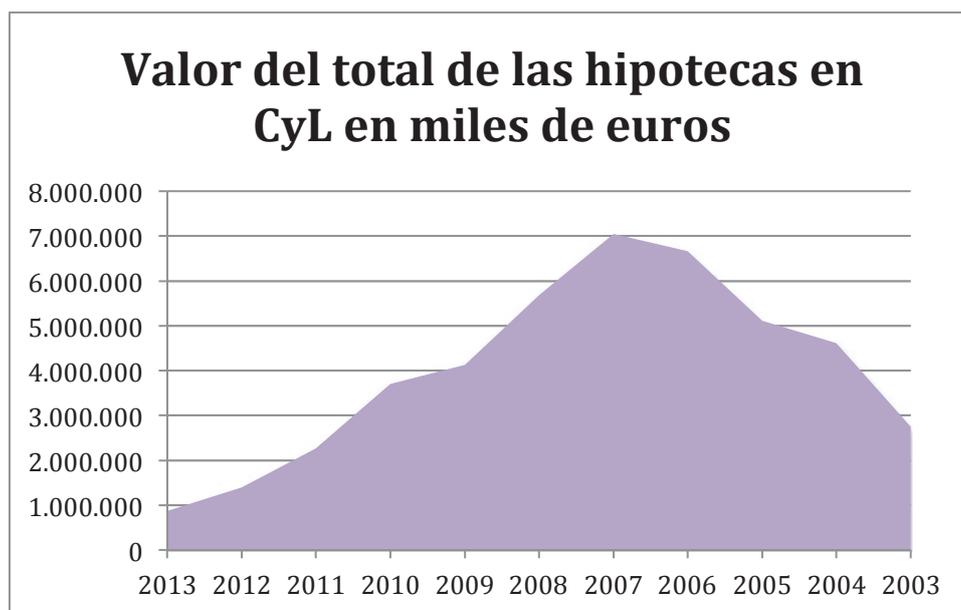


GRÁFICO 4. Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia

En los dos gráficos anteriores encontramos la situación descrita con cifras exactas que otorgan una visión muy clara de la situación de la burbuja española, en este caso referida a los créditos hipotecarios. En el primero de ellos se observa el número total de hipotecas concedidas por el conjunto de todas las entidades financieras a el total de las fincas residenciales en la comunidad autónoma de Castilla y León. Partiendo desde el año 2003, año en el que se concedieron más de 30.000 hipotecas, se observa una clara tendencia al alza muy acusada, llegando a su tope en el año 2006 con casi 60.000 hipotecas concedidas. A partir de ahí y a consecuencia del estallido de la burbuja inmobiliaria, la tendencia se desploma por completo hasta llegar al año 2013 donde el número de hipotecas concedidas es de menos de 10.000. La magnitud de estas cifras es el reflejo de la situación vivida en España si además la comparamos con el segundo gráfico de tendencias similares en el que vemos el valor total de las hipotecas. Además de estas circunstancias, hay que tener en cuenta que las entidades financieras daban unas condiciones muy favorables para la adquisición de la hipoteca llegando en muchas ocasiones a financiar mucho más que el valor total de la vivienda por muy alto que este fuera, incluyendo si hacía falta el coche o las reformas pertinentes. Circunstancias que a partir del año 2006 se han invertido hasta llegar prácticamente hasta este año 2014 en el que conseguir una hipoteca conlleva duras condiciones en vista a la falta de confianza de las entidades financieras.

## 4.2 La situación en la ciudad de Valladolid

Valladolid, al igual que todas las grandes ciudades españolas, y buena parte de los municipios menores, aprovechándose de las ventajosas condiciones que impuso el gobierno desde el año 1997, y haciéndolas totalmente eficaces tras la revisión del Plan General de 2004, cuando se adaptó a la nueva legislación de suelo, comenzó una política urbanística desmedida que tiene su fase de crecimiento, su máximo alcanzado y una decadencia posterior.

Desde la revisión del Plan general de 1984, la adaptación de 1997 y la modificación del mismo a la Ley 5/1999, se habían concedido licencias para la construcción de una media de 1.582 viviendas por año, que se incrementaron durante los siete años de vigencia del PGOU del 97 a 2.753 viviendas por año. Sin embargo, desde la revisión del Plan en el año 2004, esta media se incrementa hasta alcanzar ese mismo año las 4.539 viviendas. Por lo tanto, comparativamente el número de viviendas construidas en el marco del Plan del 2004 se incrementó un 187% con respecto al Plan de 1984.

Teniendo en cuenta el desarrollo de los sectores de suelo urbanizable hasta el año 2004, previos a la creación de las áreas homogéneas, existentes a partir de este año, el desglose de las licencias concedidas para la construcción de nuevas viviendas en el intervalo 1997 – 2004 queda de esta forma:

El incremento del número de licencias concedidas por año se mantuvo estable, alcanzando en el año 2007 las 519 licencias concedidas para la edificación de 11.387 nuevas viviendas. A partir del año 2007 el desglose de licencias concedidas es el siguiente:

<b>Año</b>	<b>Licencias</b>	<b>Viviendas</b>
1997	22	1191
1998	41	2542
1999	28	706
2000	51	2598
2001	27	1141
2002	24	1062
2003	36	1504
2004	55	3412
<b>Total</b>	<b>284</b>	<b>14156</b>
Fuente: Memoria urbanística 2004. Ayuntamiento de Valladolid. Elaboración propia		

Año	Total		Sectores		Suelo Urbanizable	
	Licencias	Viviendas	Licencias	Viviendas	Licencias	Viviendas
2008	75	1919	26	1489	8	67
2009	46	506	17	326	6	53
2010/11	28	520	11	439	4	14
2012	18	144	4	104	1	1
2013	14	135	9	106	6	8

Fuente: Memorias urbanísticas 2008 - 2013- Ayuntamiento de Valladolid. Elaboración propia.

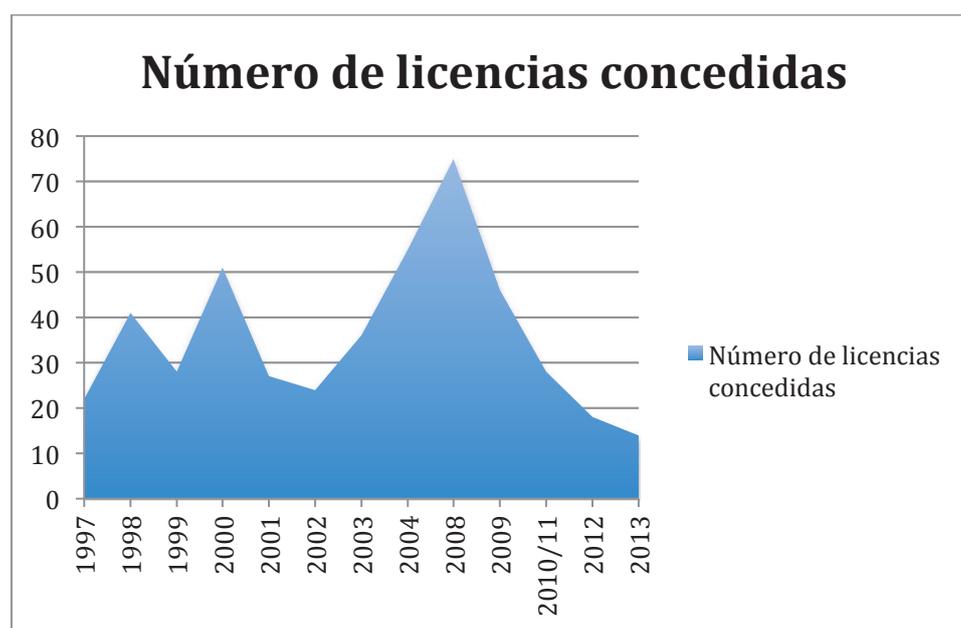


GRÁFICO 5. Fuente: Memorias urbanísticas 2004 - 2013. Ayuntamiento de Valladolid. Elaboración propia.

En el gráfico se aprecia como a partir del estallido de la burbuja inmobiliaria en el año 2007 - 2008 el número de licencias concedidas por el Ayuntamiento para la construcción de vivienda nueva cae drásticamente pasando de un máximo en 2004 de 3.412 viviendas construidas a tan sólo 135 viviendas en el año 2013. Todas estas licencias corresponden en su mayor parte a los sectores de suelo urbano delimitado, que es donde se han llevado a cabo la mayor parte de las operaciones urbanísticas en las últimas décadas, siendo estos puntos las nuevas áreas de desarrollo de la ciudad de Valladolid.

Este podría haber sido un modelo de desarrollo correcto, y, aun por encima de la demanda real de viviendas, un modelo medianamente sostenible ya que no incrementa exageradamente el número medio de viviendas construidas al año respecto a planes anteriores, sin embargo, la urbanización de todos y cada uno de los sectores de suelo urbano delimitado designados en el PGOU de 2004 seguiría siendo la menor parte de todo el suelo urbanizable disponible, pues el suelo urbano no delimitado, es decir las 15 áreas homogéneas que se introdujeron en ese plan corresponden a la colmatación de todo el término municipal de la ciudad de Valladolid. Sin duda alguna este era al más ambicioso plan del Ayuntamiento, por el que más lucho y más trabajó, pues existen proyectos de urbanización para las 15 áreas homogéneas, proyectos que una vez llegada la crisis económica se vio la inviabilidad de los mismos y quedaron desechados hasta la llegada de la revisión del Plan general de 2012.

Como se puede apreciar en la tabla anterior, las licencias concedidas en estos ámbitos no delimitados fueron muy escasas, casi nulas, y se dieron en algunas zonas en las que se tenía especial interés como Prado Palacio – Berrocal y Valdechivillas, el resto no se llegaron a conceder, se quedaron en el trámite, o fueron anuladas por sentencias dictaminadas por el Tribunal Supremo de Justicia.

## **5. La revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid, 2012**

El modelo urbanístico adoptado en los primeros años de la década de los 2000, en concreto tras la Ley del Suelo de 1998 y las posteriores aprobaciones de los instrumentos de planeamiento general suscritos a la misma, como es el Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid del años 2004, han quedado completamente desacreditados y deslegitimados, no solamente por la opinión pública sino también por parte de las administraciones. Sin saber muy bien el camino a tomar pues los hechos son confusos y aún ha pasado poco tiempo para explicarlos en profundidad y juzgar cuál es lo más correcto, lo único que está claro es que hay que tomar otro camino diferente, que, por un lado, trate de paliar o minimizar los efectos producidos por la gran crisis desatada por la elección de un modelo erróneo o más bien por la toma equivocada de sus preceptos, y por otro lado que trate de evitar que estas mismas situaciones acaecidas entre los años 1997 y 2012 se puedan volver a repetir en el futuro, aunque este punto se torna mucho más inexacto y es difícil plasmarlo en un documento que fidelice unas actuaciones que no se sabe cómo afectarán al futuro del urbanismo.

El descrédito obtenido y el fracaso de los indicadores tanto económicos como sociales y políticos, enmarcados en un cambio de gobierno con consecuencias palpables en la sociedad y por lo tanto en las vías urbanísticas, determinan que el modelo establecido en la Ley del Suelo de 1998 se ha de erradicar por completo, cortando de raíz y dando un giro completo a la orientación de las políticas de hacer ciudad y en su influencia en las sociedades. Si la ley mencionada ponía a disposición grandes cantidades de suelo para paliar el alto precio de la vivienda en esa época ante la escasez de demanda, la situación ahora es completamente distinta: existe una gran cantidad de oferta, pues muchos de los planes parciales proyectados en 2004, como hemos visto, se han llevado a cabo, una demanda más bien escasa debido sobre todo al aún todavía alto precio de las viviendas, a la pauperización del español medio a consecuencia de la crisis económica, y a la desconfianza que toda esta situación ha creado en los posibles compradores de vivienda; y una situación económico – financiera poco favorable para la recuperación de los mercados inmobiliarios, que se encuentran aún sumidos en profundas crisis con grandes cantidades de deuda que difícilmente podrán pagar aún vendiendo todos sus activos inmobiliarios que poseen.

A calor de estos acontecimientos, se hace inevitable el llevar a cabo un giro de 180 grados en las políticas urbanísticas, y por ello, desde el gobierno central se promulga una nueva ley de suelo que trate de encauzar esta desmedida situación. De este modo el senado aprueba el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo, publicado en el BOE núm. 154 de 26 de Junio de 2008. Esta nueva ley entra en vigencia el 27 de junio de 2008, y está desde el 13 de diciembre de 2013 en revisión.

En la exposición de los motivos previos a los artículos propios del texto de la ley se reconoce el error cometido anteriormente en cuanto a este ámbito de legislación se refiere:

*“En los últimos años, el Estado ha legislado de una manera accidentada sobre la materia, a veces a caballo de sucesivos fallos constitucionales. Así, desde que en 1992 se promulgara el último Texto Refundido estatal, se han sucedido seis reformas o innovaciones de diverso calado, además de dos operaciones de «legislación negativa» derivadas de sendas Sentencias Constitucionales, las números 61/1997 y 164/2001. Para salir de esta situación, se opta, en vez de legislar mediante nuevos retoques, por una renovación más profunda y breve, acorde con los valores esenciales de la Constitución, la doctrina del Tribunal Constitucional y la realidad del estado de las autonomías.*

*Se parte de la gran importancia histórica de la Ley del Suelo de 1956, primera ley completa sobre el suelo, de la que sigue siendo tributaria nuestra tradición posterior a través de instituciones urbanísticas concebidas entonces como la clasificación del suelo o la instrumentación de la ordenación mediante un sistema de desagregación sucesiva de planes; o la ejecución de dichos planes prácticamente identificada con la urbanización sistemática*

*La ley se fundamenta, respecto de dichos antecedentes, en tres elementos evolutivos fundamentales:*

*1º.- La Constitución de 1978 que establece un nuevo marco de referencia para la materia:*

*A) En lo dogmático: Se ocupa de la regulación de los usos del suelo, su artículo 47, a propósito de la efectividad del derecho a la vivienda, del medio ambiente en el 45 y de la protección del patrimonio en el 46.*

*B) En lo organizativo. De la interpretación hecha por el Tribunal Constitucional del nuevo orden competencial resulta que a las Comunidades Autónomas les corresponde diseñar y desarrollar sus propias políticas sobre ordenación del territorio, urbanismo, vivienda y patrimonios públicos de suelo, que han de ser respetadas. Para ello, se prescinde por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos de planes o las clases de suelo, y se evita el uso de los tecnicismos propios de ellas para no prefigurar, siquiera sea indirectamente, un concreto modelo urbanístico.*

*No es ésta una Ley urbanística, sino una Ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados en lo que atañe a los intereses cuya gestión está constitucionalmente encomendada al Estado.*

*2º.- La Ley se propone garantizar en su campo las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales de los ciudadanos. Cambia la orientación –que se considera reduccionista- con la que, hasta ahora, el legislador estatal venía abordando el estatuto de los derechos subjetivos afectados por el urbanismo. Hasta*

*ahora, según la E.M., se reservó a la propiedad del suelo el derecho exclusivo de iniciativa privada en la actividad de urbanización, siendo muchos los derechos constitucionales afectados, no solo el de la propiedad, sino también otros, como el de participación ciudadana en los asuntos públicos, el de libre empresa, el derecho a un medio ambiente adecuado y, sobre todo, el derecho a una vivienda digna, al que la propia Constitución vincula directamente con la regulación de los usos del suelo en su artículo 47.*

*3º.- El urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto del crecimiento de las ciudades y apostando por la regeneración de la ciudad existente, frente a un planteamiento desarrollista, volcado sobre todo en la creación de nueva ciudad, buscando un modelo de ciudad compacta y no dispersa o desordenada, siendo como es el suelo un recurso económico, pero también natural, escaso y no renovable”*

Esta ley sustituye a la Ley 6/1998 de Régimen de Suelo y Valoraciones. La principal característica es que vuelve a establecer una restricción en cuanto a la oferta de suelo, de este modo no clasifica urbanísticamente el suelo, sino que únicamente considera dos situaciones básicas del mismo, que son suelo rural y suelo urbanizado (art. 12), siempre en función de las características de los mismos. Del mismo modo la ley no elimina la transformación de suelo rural a suelo urbanizado mediante la urbanización, por lo que se puede mantener la categoría de urbanizable y la ejecución del planeamiento que lo prevea.

Sin embargo, dentro del marco del suelo urbanizable, esta ley introduce el punto que marca la gran diferencia con su predecesora, y es que solamente se puede clasificarse como urbanizable el suelo preciso y necesario para satisfacer las necesidades que lo justifiquen. Así, se pone fin a la excesiva oferta de suelo, reduciéndolo únicamente a lo necesario y recortando el espacio especulativo. No obstante no es una ley exenta de polémica, pues surge la duda de qué hacer con todo el suelo que anteriormente a la ley del 1998 era rústico y que pasó después a urbanizable, si debiera continuar siendo urbanizable (lo cual no estaría acorde a lo que dice la ley sobre necesidad justificada) o debe ser devuelto a suelo rústico con lo cual miles de promotoras y propietarios perdería muchísimo dinero por haber adquirido esos suelos en una categoría con unas plusvalías muchísimo mayores, además de los consiguientes problemas judiciales a los que se enfrentaría.

El Plan general de Ordenación Urbana de Valladolid 2004 hizo una división, como ya se ha visto con anterioridad del Suelo Urbanizable no Delimitado en 15 ámbitos, a saber, las áreas homogéneas, para concretar los ámbitos en los que se podrían

desarrollar futuros sectores, dentro de esta enorme bolsa de suelo que se puso a disposición. El PGOU establecía para cada uno de estos ámbitos o áreas unas condiciones básicas de desarrollo y delimitación, entre las que encontramos superficies, edificabilidades y otras variables, así como la asignación de Sistemas Generales. Una vez se publicó dicho PGOU, sobre estos ámbitos se han ido tramitando diversos instrumentos urbanísticos destinados a la delimitación de estos sectores o al establecimiento de una ordenación detallada. Con la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de 2012, tratado en este punto, dentro de la legislación urbanística, la categoría de Suelo urbanizable no Delimitado fue suprimida; de este modo, la necesidad de asimilación de éstos ámbitos a un nuevo régimen legal, pues quedaban excluidos del mismo tras esta reforma, rústico o urbanizable, se encuentra condicionada por el grado de delimitación de los sectores. Así, se distinguen tres situaciones diferentes para estas Áreas Homogéneas.

### **5.1 Áreas Homogéneas con delimitación aprobada definitivamente**

A esta categoría pertenecen aquellas Áreas Homogéneas con ordenación detallada aprobada definitivamente, y por tanto, pasan a formar parte de la categoría Suelo Urbano Delimitado. Son tres áreas: AH1 Prado Palacio, AH5 Páramo de San Isidro (Sector 53), AH7 Las Riberas. Las tres AH han sido aprobadas mediante un Plan Parcial, y permanecerán en el desarrollo previsto en el PGOU 2012.

Todos proyectos aprobados de urbanización para estas áreas se encuentran recogidos en planes parciales propios elaborados en su mayor parte por empresas privadas ajenas al Ayuntamiento, por encargo del mismo.

Atendiendo a las características de estos ámbitos, el desarrollo de los sectores aprobados suponen la transformación de 1.222 hectáreas de suelo, con una edificabilidad de 3Mm<sup>2</sup>, lo que se traduce en la creación de 29.000 nuevas viviendas que pasarán posteriormente a ocupar el Suelo Urbano de la ciudad.

## 5.2 Áreas Homogéneas con procedimientos de delimitación del sector en curso

Dentro de esta categoría estarían recogidas todas las Áreas Homogéneas cuyos procedimientos de limitación de sectores para la aprobación posterior de Planes Parciales que conduzcan al desarrollo de los mismos, se encuentra en el momento de la revisión del plan en trámite, y por lo tanto conforme a la definición del artículo 12 del RDL 2/2008 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo, estos ámbitos pertenecen a la categoría de suelo rural.

*“Artículo 12. Situaciones básicas del suelo.*

*1. Todo el suelo se encuentra, a los efectos de esta Ley, en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado.*

*2. Está en la situación de suelo rural:*

*a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística.*

*b) El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente.*

*3. Se encuentra en la situación de suelo urbanizado el que, estando legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumpla alguna de las siguientes condiciones:*

*a) Haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación.*

*b) Tener instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes. El hecho de que el suelo sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí mismo, su consideración como suelo urbanizado.*

*c) Estar ocupado por la edificación, en el porcentaje de los espacios aptos para ella que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente.*

*4. También se encuentra en la situación de suelo urbanizado, el incluido en los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, siempre que la legislación de ordenación*

*territorial y urbanística les atribuya la condición de suelo urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto”*

Las AH que quedan dentro de esta categoría son: AH6 Fuente Amarga – Laderas de esgueva, AH8 Los Argales (este), AH10 Valdechivillas, AH11 Prado Palacio – Berrocal, y AH12 La Varga – Berrocal.

### **5.3 Áreas Homogéneas que no han iniciado la delimitación de sectores**

En esta categoría se encuentran el resto de las Áreas homogéneas, las cuales han sido objeto de estudios previos y/o algún tipo de actuación urbanística, pero que no han hecho la delimitación de sectores o esta ha sido denegada, ni tampoco se encuentra en trámite al momento de la revisión. Dentro de las AH que han iniciado algún procedimiento pero ha sido denegado o escaso se encuentran: AH2 Las Cañadas y AH3 La Lámpara.

El resto de las AH no han iniciado ningún tipo de tramitación, por lo que al igual que con las dos anteriores y en base al artículo 12 del RDL 2/2008 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo, cuyos preceptos se encuentran en el punto anterior, pasan a formar parte de la categoría de suelo rural. Estas Áreas Homogéneas son: AH4, AH9, AH13, AH14, y AH15.

En el gráfico siguiente encontramos coloreadas de naranja fuerte las AH con delimitación de sectores y ordenación detallada aprobada definitivamente, en naranja medio las AH con delimitación de sectores en tramitación, y en naranja claro las AH sin delimitación de sectores iniciada.



Por lo tanto, el ambicioso proyecto de las grandes reservas de suelo urbanizable que se estableció en el PGOU de 2004, más de 3000 hectáreas en total con capacidad para 100.000 viviendas nuevas, se queda en el papel y es desechado definitivamente, al quedar demostrado que no corresponde a una demanda real y no hay justificación alguna para su desarrollo. De las 15 Áreas Homogéneas que ocupaban la totalidad del municipio de Valladolid, únicamente se mantienen 3 de ellas, mencionadas anteriormente, ya no con esa categoría sino dentro de Suelo Urbano Delimitado, el resto de AH dejan de existir y su consideración pasa a la anterior habida antes de su creación, el suelo rural.

Sin embargo esta acción no está exenta de polémica, puesto que al tratarse de Suelo urbano no Delimitado, se han llevado a cabo enormes inversiones sobre el mismo que superan los 350 millones de euros, pues al tratarse (previo a la revisión del PGOU 2012) de suelo urbanizable, el valor del terreno es mucho mayor que el de un suelo rural común, por lo tanto muchos propietarios de estos terrenos, el 70% son entidades financieras y el Sarev o el banco malo, han visto como por un terreno por el que pagaron cantidades astronómicas debido a su posibilidad de urbanización y sacar beneficio por ello, ahora solamente poseen un terreno rural cuyo valor es mucho menor y la urbanización no es posible, a pesar de que con la compra, se incluían los derechos de edificación. Actualmente los derechos de urbanización adquiridos como tales en terrenos que según la nueva legislación vigente deberían ser rústicos, están siendo prorrogados anualmente, ya que darlos por vencidos provocaría un caos económico de consecuencias muy impredecibles, por lo tanto la solución es alejar el problema, pero sin encontrar una solución, ya que parece poco coherente que se prorroguen unos derechos en base a una legislación que ya no existe porque en el marco de la nueva esos derechos ya no existen [MBQ Group, en el diario electrónico “El economista”].

Existen varios aspectos que delimitan las líneas de actuación en materia de urbanismo en un documento como un Plan General, dando como resultado varios enfoques a los que hacer ciudad y afrontar la ya existente, entre ellos encontramos enfoques expansivos, renovadores, innovadores etc. La línea seguida hasta el año 2012 fue sin ninguna duda una línea de carácter expansivo y de manera extrema además avivado por las buenas condiciones económicas y en cuanto a legislación. No obstante un plan expansivo requiere quizá de mucha más lógica, pues son muchas las variables a analizar

a la hora de actuar, ya que es fácil equivocarse o no obtener el resultado esperado, pero precisamente eso es lo que no tuvo el de 2004, se podría decir que fue “rápido y mal” aunque muy concreto en donde más interesaba que eran esas grandes reservas de suelo que tanto dinero iban a aportar. El expansionismo salvaje de estos años ha acabado por desacreditar ese modelo hasta tal punto que parece que lo contrario, es decir la no expansión (con renovación o sin ella) sea el modelo más apropiado. En el PGOU de 2012 no está muy claro todavía el enfoque que se le va a dar, pero probablemente sea una mezcla entre todos ellos, porque en realidad siempre es necesario un pequeño enfoque expansivo, pues la ciudad inevitablemente necesita crecer constantemente, si bien es cierto que el paradigma de la renovación urbana como contraposición al expansionismo extremo suena muy atractivo y populista, este no es el camino correcto, pues una ciudad enfocada en la renovación sería una ciudad muy inaccesible a gran parte de la población por sus altas plusvalías que estarían repercutidas en el precio final de la vivienda. Se trata entonces, de buscar el equilibrio entre estas políticas y de algún modo retornar a los modelos anteriores al PGOU 2004, cuando la ciudad de Valladolid crecía y de hecho creció mucho con los barrios de Parquesol, Covaresa etc, pero a la vez muchas zonas entonces degradadas como lo era el centro históricos vivieron un enorme proceso de renovación, pero en equilibrio con lo demás.

Es visible entonces, que el Plan General de Ordenación Urbana de 2012 responde a la realidad, y trata de paliar los efectos de su predecesor así como de la crisis económica, ajustándose de una manera mucho más austera a los intereses de la ciudad, es un documento mucho menos ambicioso en el que el camino tomado ya no es solo el expansivo o en mucha menor medida, sino que fomenta otras actuaciones de una manera más palpable como la renovación de lo existente y la búsqueda de la sostenibilidad no solo ambiental sino económica, cosa que en el anterior plan se pasó por alto debido a la situación presente y que ya ha sido explicada.

## 6. Contrastes, valoraciones y conclusiones

Hacer una valoración del planeamiento urbano en España en el siglo XXI es más complejo de lo que puede parecer en principio. Existe un hecho innegable y es que los indicadores son lo que son y reflejan en todo momento todo lo que se ha ido exponiendo en este trabajo, si bien es cierto que son susceptibles de diversas interpretaciones, los resultados son visibles y las nuevas medidas tomadas en cierto modo tienden a reconocer los posibles errores que se hubieran cometido.

La principal pregunta que es inevitable cuestionarse es ¿por qué? ¿cómo hemos llegado a este punto? La tradición en este país nos ha enseñado que siempre existe un culpable de todo lo malo, una única persona o grupo de personas, pero, como veremos, en este asunto, no existe, simplemente o el culpable es el colectivo de la población o no lo es nadie. El proceso ha sido claro y se puede estudiar en profundidad, sin embargo las causas y las consecuencias son inexactas, y sobre todo para las segundas ha pasado aún muy poco tiempo para determinar de que manera influirán en las sociedades futuras, pues no se ha de olvidar que el planeamiento urbano y la disciplina del urbanismo pertenece exclusivamente a la sociedad y no a los políticos o administraciones que lo llevan a cabo.

Empecemos por la pregunta clave ¿por qué? Hay que ponerse en situación para ello, España en el año 1998 estaba estancada y necesitaba un impulso, una nueva chispa a la economía, había mucha gente formada en edad de trabajar que necesitaba un hogar. Desde el gobierno, para dar salida a esta situación, como ya se ha estudiado, se hizo una completa liberalización del suelo en forma de nueva ley, esto trajo consigo todo lo bueno y todo lo malo, y aunque sí se podía sospechar que posiblemente no era la solución más correcta, no se tuvo en cuenta pues la necesidad era muy grande. En un país en el que la cultura de lo informal está a pie de calle y en el que tradicionalmente la corrupción y la especulación ha tenido gran peso, esta liberalización fue la apertura de la puerta más grande a un nuevo episodio de la oscura historia urbanística de España, que como bien es sabido, no es ni la primera vez que sucede algo parecido, y según se tratan de corregir las cosas, tampoco parece que vaya a ser la última. El planeamiento urbano fue la gran fuente de ingresos de miles de Ayuntamientos, pues a través de licencias y cesiones, vieron como sus agujereadas cuentas eran tapadas aún con un

dinero que simplemente venía de la especulación y la confianza en que esta se mantendría al alza. Pero no sólo fueron los Ayuntamientos los enriquecidos, miles de promotoras, que en la actualidad ya no existen, se convirtieron en las mayores empresas del país con decenas de miles de hectáreas de terreno urbanizable a precios astronómicos. Y aún profundizando más en la búsqueda de culpables, es inevitable ver la verdad, y es que cada pequeño propietario que compró una casa con objeto de inversión, posee una parte de la culpa. Como ya se ha dicho anteriormente en este trabajo, la inversión inmobiliario, fue, el lugar de un recurso para la población, un método de inversión al que en mayor o menor medida participaron todos. Comprar una propiedad con el objetivo de venderla más cara en unos años es especulación y como tal contribuye al aumento de la burbuja inmobiliaria que se creía que no haría más que aumentar tendiendo al infinito.

¿Nadie vio esta situación? Pues sí, es de suponer que no sólo las personas entendidas vieron lo que estaba pasando, sino la propia administración, pero, cómo iba el gobierno a privarse de un casi 14% del Producto Interior Bruto que estaba suponiendo la construcción en España durante esos años. El país por fin parecía que podía alcanzar a sus grandes socios europeos, el crecimiento era tal que encabezaba a casi todos los países de Europa, y debido a esto posiblemente se cayó en un razonamiento simple de aprovechar lo que se tiene en el momento y lo que tuviese que venir vendría. Pero ha llegado, y de una forma mucho más devastadora de lo que nadie pensó, de la cabeza de Europa en crecimiento anual, se pasó a las últimas posiciones, incluso en recesión como ha habido durante varios años.

Es tarde ya para buscar responsabilidades, a pesar de que hay millones de personas sufriendo en condiciones precarias el gran daño que nos hizo ese irreal 14% de crecimiento, porque a medida que el PIB crecía, más profundo se hacía el agujero y más doloroso sería el golpe. Es el precio de vivir por encima de las propias posibilidades, una frase muy repetida estos últimos años y que no le falta razón pues describe perfectamente estos hechos.

Como he mencionado anteriormente, esta situación pese a no haber sido del todo reconocida desde la administración que se excusan en la idea de los cambios de coyunturas y los ciclos de la economía, en los PGOU que se han estudiado en este

trabajo se aprecia el error y su intento de paliarlo, se ha pasado de un Plan General completamente desmedido y exagerado, en el marco de ese 14% del PIB como fue el de 2004, a otro radicalmente más restrictivo y razonable, que se aproxima mucho más al anterior PGOU del 97 previo a todo lo sucedido. No obstante, tampoco es lo suficientemente restrictivo y, a pesar de que pone soluciones claras a la situación actual, sigue dejando una puerta entreabierta hacia nuevas coyunturas similares en el futuro, aunque esa competencia sin duda debería venir desde el gobierno central.

Centrándose más en la ciudad de Valladolid, que es un ejemplo más de tantos que se repiten por toda la geografía del país, y posiblemente no de los mejores ejemplos aunque sí uno muy claro, se aprecian con claridad todas estas transformaciones. De haber continuado con el PGOU de 2004 y la burbuja seguir hinchándose, en la actualidad Valladolid sería una gran ciudad de más de medio millón de habitantes, y si además se tiene en cuenta todo lo planeado por otros municipios en su área metropolitana, esta población podría ser mucho mayor. Suena ridículo que una ciudad de 311.000 habitantes (2013) que pierde población pudiera alcanzar eso en los próximos años. Es evidente que la demanda no era el motor de estas actuaciones, lo era el dinero, los ingresos limpios con los que pagar otros agujeros de la ciudad o macro proyectos como el soterramiento del ferrocarril, autovías, ampliaciones del aeropuerto, un nuevo estadio, nuevos centros comerciales etc. Esto no fue ningún secreto, y hasta se decía que toda esta nueva gente vendría de fuera, no del propio crecimiento de la ciudad, se decía que Valladolid se convertiría en una ciudad altamente atractiva al turismo, a los negocios y a gente que pudiera trabajar en otras ciudades y vivir en Valladolid. Este discurso hasta se llegó a creer, quién no iba a creer algo tan brillante si todo iba tan bien. El problema es que este discurso fue repetido en todos los sitios, y la realidad fue bien distinta. Afortunadamente, y aun siendo mucho lo construido durante estos años en la ciudad, gran parte de lo cual, como era de esperar, está vacío sin compradores o embargado, no se ha llegado a construir ni la mitad de lo que se tenía en mente, la burbuja explotó a tiempo, al menos en la ciudad de Valladolid en comparación con otros municipios españoles. Aún así es fácil ver los restos de este modelo por cualquier parte de la ciudad, grandes barrios de bloques con las ventanas completamente cerradas en medio de ningún sitio, carteles donde venden propiedades a precios realmente bajos (en comparación con lo que hemos estado acostumbrados a ver estos últimos años),

enormes estructuras que pretendían ser nuevos bloques de viviendas pero que el estallido les pilló en plena construcción y así quedaron y permanecen etc.

Esta situación nos deja un inevitable sentimiento de vacío y de rabia, ¿cómo es posible? ¿si es tan evidente por qué no lo veíamos? Sin duda es una reflexión interesante. Quizá el modelo de hacer todo el suelo urbanizable no era erróneo por definición, pues como ya se explicó la lógica era sencilla, pero como en muchas otras ocasiones, de ideas buenas se hacen cosas estúpidas. Según mi punto de vista es evidente que había un exceso de suelo, pero que en cierto modo era necesario que lo hubiera. Lo que faltó fue una programación detallada de los desarrollos urbanísticos en Valladolid, deberían haberse fijado unas fechas para el desarrollo de las Áreas Homogéneas a largo plazo, pues fue el carácter precipitado y descabezado el que hizo caer el modelo por su propio peso.

Es innegable que el urbanismo es un asunto de todos, en el que toda la población ha de estar implicada, pues es de interés general, hace falta más cultura del urbanismo y más implicación, de haberla tenido en su momento posiblemente las cosas hubieran sido distintas, no se sabe, lo que si está claro es que a pesar de todos los errores cometidos en los últimos años, es necesaria una nueva visión hacia el futuro en el que la sostenibilidad ha de ser el principal motor y no exclusivamente el beneficio económico que como ha quedado demostrado, no es lo más importante y es una peligrosa trampa para la sociedad.

## 7. Bibliografía

CALDERÓN, B.C. (2012), “*Planeamiento y Gestión Urbanística*”. *Apuntes de clase*. Tercer curso, Grado en geografía y Ordenación del territorio, Universidad de Valladolid.

MOLINA, J.I (2013), “*Ordenación del territorio II*”. *Apuntes de clase*. Tercer curso, Grado en Geografía y Ordenación del Territorio, Universidad de Valladolid.

Ayuntamiento de Valladolid, *Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid*. Texto refundido y posteriores modificaciones, 2004.

Ayuntamiento de Valladolid, *Plan General de Ordenación urbana de Valladolid*. Revisión, 2012 en adelante.

CUÑADO, Daniel, “*¿Fue la ley del suelo de Aznar el origen de la burbuja inmobiliaria?*”, Un bosque de matices, 13 de junio de 2012, [ fecha de consulta: 14 de julio de 2014]. Disponible en: <http://danielcunado.wordpress.com/2012/06/13/fue-la-ley-del-suelo-de-aznar-el-origen-de-la-burbuja-inmobiliaria/>

ASUA, J. “*Los promotores anuncian demandas si el Ayuntamiento no respeta las áreas homogéneas*”. El Norte de Castilla, Valladolid, 21 de julio de 2013 [fecha de consulta: 17 de julio de 2014], Edición electrónica. Disponible en: <http://www.elnortedecastilla.es/20130721/local/valladolid/promotores-anuncian-demandas-ayuntamiento-201307211810.html>

Gobierno de España, Ministerio De Fomento, “*Atlas Estadístico de las Áreas urbanas*”, Edición web. Disponible en: [http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/DIRECCIONES\\_GENERALES/ARQ\\_VIVIENDA/SUELO\\_Y\\_POLITICAS/Atlas/](http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/Atlas/)

«BOE» núm. 89, “*Ley 6/1998, sobre régimen del suelo y valoraciones*”, de 14 de abril de 1998.

«BOE» núm. 154, “*Ley 2/2008, sobre régimen de suelo y valoraciones*”, de 26 de junio de 2008.

Ayuntamiento de Valladolid y Úrsula C. Grieder Gröflin, “*Primer año de vigencia del Plan general de 2004: su planeamiento parcial, la actividad constructiva*”, Valladolid, diciembre de 2004.

Ayuntamiento de Valladolid y Úrsula C. Grieder Gröflin, “*Segundo año de vigencia del Plan general de 2004: su planeamiento parcial, la actividad constructiva*”, Valladolid, diciembre de 2005.

Ayuntamiento de Valladolid y Úrsula C. Grieder Gröflin, “*Tercer año de vigencia del Plan general de 2004: su planeamiento parcial, la actividad constructiva*”, Valladolid, diciembre de 2006.

Ayuntamiento de Valladolid y Úrsula C. Grieder Gröflin, “*Cuarto año de vigencia del Plan general de 2004: su planeamiento parcial, la actividad constructiva*”, Valladolid, diciembre de 2007.

Ayuntamiento de Valladolid, “*Informe urbanístico*”, Valladolid, 2008.

Ayuntamiento de Valladolid, “*Informe actividad urbanística*”, Valladolid, 2009.

Ayuntamiento de Valladolid, “*Informe de seguimiento de la actividad urbanística*”, Valladolid, 2010-2011.

Ayuntamiento de Valladolid, “*Informe de seguimiento de la actividad urbanística*”, Valladolid, 2012.

Ayuntamiento de Valladolid, “*Informe de seguimiento de la actividad urbanística*”, Valladolid, 2013.